

**Il Dipartimento Jonico in “Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: società, ambiente, culture” (DJSGE) è il primo dipartimento dell’Università degli Studi di Bari Aldo Moro con sede a Taranto. Esso nasce dall’aggregazione di docenti e ricercatori della II Facoltà di Giurisprudenza, della II Facoltà di Economia, dei corsi di laurea in Scienze della Formazione (Facoltà di Scienze della Formazione) e in Scienze Infermieristiche (Facoltà di Medicina) di Taranto intorno a tematiche di ricerca e di formazione rispondenti alla vocazione mediterranea dell’area ionica: ambiente, tutela della salute e del territorio, diritti ed economie del mare, valorizzazione dei saperi e delle culture dello spazio euro-mediterraneo.**

Lo studio del ruolo e della funzione costituzionale dei partiti politici consente di verificare nell’effettività il funzionamento degli istituti di democrazia, sia diretta che rappresentativa, di un ordinamento democratico. I partiti esercitano almeno «due funzioni fondamentali nei regimi democratici: il *patronage* nei confronti delle cariche pubbliche e l’organizzazione del parlamento e del governo». In Italia nessuno dei partiti che formavano l’arco costituzionale è rimasto in vita e nelle esperienze attuali lo *hiatus* fra essere e dover essere è tale quasi da sconsigliare ogni tentativo di sguardo costituzionale. L’esigenza già avvertita in passato di determinare un ruolo dei partiti politici, attesa la «constatata carenza o insufficienza di norme costituzionali o legislative in proposito», torna prepotente alla luce della crisi dei partiti nell’ultimo ventennio. L’alternativa non è tra prevedere o non prevedere una regolamentazione ma individuare in concreto sino a dove ed in quale maniera la regolamentazione giuridica dei partiti può spingersi nel rispetto della loro autonomia. Si tratta di delineare un percorso legislativo di attuazione del dettato costituzionale che non trova ostacoli nella formulazione dell’art. 49 Cost. in una lettura coordinata ed attuativa dei precetti di cui agli artt. 3, comma 2, e 2 della Cost. In tale prospettiva l’analisi calata all’interno della «realità di cui dobbiamo occuparci» si proietta in una riflessione sulla democrazia del presente e del futuro.

ISBN 978-88-6611-966-1



9 788866 119661

€ 27,00



I. Lagrotta

La crisi dei partiti e la democrazia in Italia

31

Ignazio Lagrotta

# La crisi dei partiti e la democrazia in Italia

*seconda edizione*

DJSGE Collana del Dipartimento Jonico in “Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: società, ambiente, culture”



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI DI BARI  
ALDO MORO



CACUCCI  
EDITORE

**Ignazio Lagrotta**, professore aggregato di Istituzioni di Diritto Pubblico nell’Università degli Studi di Bari Aldo Moro. Dottore di ricerca in scienze bioetico-giuridiche e specializzato in Scienze delle autonomie costituzionali. Ha collaborato all’Enciclopedia di Bioetica e Scienza Giuridica diretta da Mons. Sgreccia e dal prof. Tarantino. Si è occupato di temi collegati alla giustizia costituzionale, al giusto processo amministrativo, alla laicità dello Stato, ai partiti politici, agli enti locali, alla sanità, agli appalti pubblici ed all’urbanistica. Attualmente è presidente del CIASU (Centro Internazionale di Alti Studi Universitari), consorzio partecipato dall’Università di Bari.





Ignazio Lagrotta

**La crisi dei partiti  
e la democrazia in Italia**

*seconda edizione*



CACUCCI  
EDITORE  
2020

Il presente volume è stato pubblicato anche con il contributo del Dipartimento Jonico in “Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: Società, Ambiente, Culture” dell’Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

---

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

---

© 2020 Cacucci Editore - Bari  
Via Nicolai, 39 - 70122 Bari - Tel. 080/5214220  
<http://www.cacuccieditore.it> e-mail: [info@cacucci.it](mailto:info@cacucci.it)

Ai sensi della legge sui diritti d’Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell’autore e dell’editore.

**Collana del Dipartimento Jonico in “Sistemi Giuridici  
ed Economici del Mediterraneo: società, ambiente, culture”  
Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”**

**1. Francesco Mastroberti** (*a cura di*)

La “Testa di Medusa”. Storia e attualità degli usi civici

**2. Francesco Mastroberti, Stefano Vinci, Michele Pepe**

Il *Liber Belial* e il processo romano-canonico in Europa tra XV e XVI secolo

**3. Bruno Notarnicola, Antonio Felice Uricchio, Giuseppe Tassielli, Pietro Alexander Renzulli, Gianluca Selicato**

Elaborazione di un modello di applicazione dei principi e degli strumenti dell’ecologia industriale ad un’area vasta

**4. Fabio Caffio, Nicolò Carnimeo, Antonio Leandro**

Elementi di Diritto e Geopolitica degli spazi marittimi

**5. Aurelio Arnese**

Usura e *modus*. Il problema del sovraindebitamento dal mondo antico all’attualità

**6. Antonio Uricchio** (*a cura di*)

Azione di contrasto della pirateria: dal controllo dei mari a quello dei flussi finanziari

**7. Andrea Buccisano**

Assistenza amministrativa internazionale dall’accertamento alla riscossione dei tributi

**8. Stefano Vinci**

Regimento et governo. Amministrazione e finanza nei comuni di Terra d’Otranto tra antico e nuovo regime

**9. Francesco Mastroberti**

Costituzioni e costituzionalismo tra Francia e Regno di Napoli (1796-1815)

**10. Mario Angiulli**

I contributi consortili tra beneficio e capacità contributiva

**11. Salvatore Antonello Parente**

Criteri di deducibilità delle passività e limiti quantitativi del tributo successorio

**12. Antonio Felice Uricchio** (*a cura di*)

L’emergenza ambientale a Taranto: le risposte del mondo scientifico e le attività del polo “Magna Grecia”

**13. Paolo Pardolesi**

Profili comparatistici di analisi economica del diritto privato

**14. Danila Certosino**

Mediazione e giustizia penale

**15. Piergiuseppe Otranto**

Internet nell’organizzazione amministrativa. Reti di libertà

**16. Antonio Felice Uricchio, Mario Aulenta, Gianluca Selicato** (*a cura di*)

La dimensione promozionale del fisco

**17. Claudio Sciancalepore**

Cambiamenti climatici e *green taxes*

**18. Paola Caputi Iambrenghi**

La funzione amministrativa neutrale

**19. Francesco Scialpi**

REF canario e zone franche: la leva fiscale al servizio delle *environmental policy*

**20. Michele Indelicato**

Neuroscienze e scienze umane

**21. Federico Lacava, Piergiuseppe Otranto, Antonio Uricchio (a cura di)**

Funzione promozionale del diritto e sistemi di tutela multilivello

**22. Nicolò Carnimeo**

Fuoco a bordo. *Safety management*, ruoli e responsabilità nel trasporto marittimo passeggeri

**23. Aurelio Arnese**

La *similitudo* nelle *Institutiones* di Gaio

**24. Paola Marongiu**

La responsabilità civile dell'Amministrazione finanziaria fra passato e presente

**25. Angelica Riccardi**

Disabili e lavoro

**26. Filippo Varazi**

Appunti sulla riferibilità soggettiva delle sanzioni amministrative tributarie

**27. Laura Costantino**

La problematica degli sprechi nella filiera agroalimentare. Profili introduttivi

**28. Giovanna Mastrodonato**

Profili procedurali nella nuova amministrazione condivisa in Europa

**29. Laura Tafaro**

Dagli eroi alle celebrità. Icone e diritto civile

**30. Piergiuseppe Otranto**

Silenzio e interesse pubblico nell'attività amministrativa

**31. Ignazio Lagrotta**

La crisi dei partiti e la democrazia in Italia. *Seconda edizione*

**32. Giovanni Guzzardo**

Decostruzione amministrativa nel governo del territorio

**33. Mario Angiulli**

La disciplina dei fenomeni elusivi/evasivi: dalla collaborazione tra fisco e contribuente alla cooperazione internazionale

**35. Giulia Chironi**

La tassazione dei beni comuni

**36. Giovanna Petrillo**

L'abuso dello schermo societario nella disciplina fiscale delle società di comodo. Profili sistematici ed effetti distorsivi

**37. Giuseppina Pizzolante**

La lotta alle frodi finanziarie nel diritto penale europeo. Tra protezione degli interessi economici dell'Unione europea e nuove sfide poste da bitcoin e criptovalute

- 38. Giuseppe Sanseverino**  
Ordine pubblico e buon costume nel diritto della proprietà intellettuale
- 39. Antonio Felice Uricchio, Maria Casola (a cura di)**  
*Liber Amicorum* per Sebastiano Tafaro. L'uomo, la persona e il diritto
- 40. Salvatore Antonello Parente**  
Il catasto e gli estremi catastali. Regole di governo e funzione impositiva
- 41. Guglielmo Fransoni (a cura di)**  
L'analogia nel diritto tributario
- 42. Corrado Spriveri**  
Il sistema penale tributario in Italia. Dalla teoria alla prassi applicativa. Alla luce delle novità introdotte dal c.d. Decreto Fiscale (d.l. n. 124/2019 convertito con modificazioni dalla legge n. 157/2019)
- 43. Filippo Luigi Giambrone**  
Finanzföderalismus als Herausforderung des Eu-roparechts
- 44. Antonio Felice Uricchio, Filippo Luigi Giambrone**  
Entwicklungen im italienischen Steuerrecht als Herausforderung des neuen europäischen Entwicklungsprozesses
- 45. Antonio Felice Uricchio, Filippo Luigi Giambrone**  
European Finance at the Emergency test
- 46. Flavio Parente**  
Gli steroidi anabolizzanti androgenici nelle discipline sportive: la tossicità per distretto
- 47. Paolo Pardolesi, Anna Bitetto**  
Tutela collettiva e azione di classe. Un'analisi comparativa
- 48. Antonio Felice Uricchio, Giuseppe Riccio, Ugo Ruffolo (a cura di)**  
Intelligenza artificiale tra etica e diritti. Prime riflessioni a seguito del libro bianco dell'Unione europea
- 49. Antonio Felice Uricchio, Gianluca Selicato (a cura di)**  
Atti della Summer School in "Circular Economy and Environmental Taxation"
- 50. Pierre de Gioia Carabellese**  
Cartolarizzazioni semplici, trasparenti e standardizzate. Dallo *shadow banking* al *techno banking*

**Collana della II Facoltà di Giurisprudenza  
Università degli Studi di Bari Aldo Moro  
Sede di Taranto**

**1. Antonio Incampo**

Metafisica del processo. Idee per una critica della ragione giuridica

**2. Antonio Uricchio**

Le frontiere dell'imposizione tra evoluzione tecnologica e nuovi assetti istituzionali

**3. Paola Pierri**

L'ignoranza dell'età del minore nei delitti sessuali

**4. Concetta Maria Nanna** (*a cura di*)

Diritto vivente e sensibilità dell'interprete

**5. Marta Basile**

Il principio di collaborazione tra fisco e contribuente

**6. Antonio Uricchio** (*a cura di*)

Nuove piraterie e ordinamenti giuridici interni e internazionali

**7. Paolo Pardolesi** (*a cura di*)

Seminari di diritto privato comparato

**8. Nicola Triggiani** (*a cura di*)

La messa alla prova dell'imputato minorenni tra passato, presente e futuro.

L'esperienza del Tribunale di Taranto

**9. Salvatore Antonello Parente**

I modelli conciliativi delle liti tributarie

**10. Nicola d'Amati e Antonio Uricchio** (*a cura di*)

Giovanni Carano Donvito scritti scelti di scienza delle finanze e di diritto finanziario

**11. Antonio Uricchio**

Il federalismo della crisi o la crisi del federalismo? Dalla legge delega 42/2009 ai decreti attuativi e alla manovra salva Italia

**12. Antonio Uricchio** (*a cura di*)

I percorsi del federalismo fiscale

**13. Francesco Fratini**

Gli interpellanti tributari tra doveri di collaborazione dell'amministrazione finanziaria e tutela del contribuente. Contributo allo studio delle tutele nei confronti degli atti non autoritativi dell'amministrazione finanziaria nell'ambito di una prospettiva de iure condendo del sistema delle garanzie dei tax payers

**14. Paolo Pardolesi**

Contratto e nuove frontiere rimediali. Disgorgement v. Punitive damages

**15. Annamaria Bonomo**

Informazione e pubbliche amministrazioni dall'accesso ai documenti alla disponibilità delle informazioni

**16. Gaetano Dammacco, Bronislaw Sitek, Antonio Uricchio** (*a cura di*)

Integrazione e politiche di vicinato. Nuovi diritti e nuove economie  
Integration and neighbourhood policies. New rights and new economies.  
Integracja i polityki sąsiedztwa. Nowe prawo i nowa ekonomia

**17. Sławomir Kursa**

La diseredazione nel diritto giustiniano

**18. Concetta Maria Nanna**

Doveri professionali di status e protezione del cliente-consumatore. Contributo alla teoria dell'obbligazione senza prestazione

**19. Umberto Violante**

Profili giuridici del mercato dei crediti in sofferenza

**20. Filippo Rau**

La procura alle liti nel processo civile e nel processo tributario

**21. Nicolò Carnimeo**

La tutela del passeggero nell'era dei vettori low cost. Annotato con la giurisprudenza

**22. Giuseppe Ingraio**

La tutela della riscossione dei crediti tributari

**23. Antonio Incampo**

Filosofia del dovere giuridico

**24. Nicolò Carnimeo**

La pesca sostenibile nel mediterraneo. Strumenti normativi per una politica comune

**25. Daniela Caterino**

Poteri dei sindaci e governo dell'informazione nelle società quotate

**26. Giuseppina Pizzolante**

Diritto di asilo e nuove esigenze di protezione internazionale nell'Unione europea

**27. Vincenzo Caputi Jambrenghi** (*a cura di*)

Effetti economico sociali del federalismo demaniale in Puglia

**28. Antonio Perrone**

Fatto fiscale e fatto penale: parallelismi e convergenze

**29. Maria Concetta Parlato**

Le definizioni legislative nel sistema penale tributario

**30. Antonio Uricchio** (*a cura di*)

Federalismo fiscale: evoluzione e prospettive

**31. Maria Rosaria Piccinni**

Il tempo della festa tra religione e diritto

**32. Gianluca Selicato**

Il nuovo accertamento sintetico dei redditi

Collana del Dipartimento Jonico in “Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: società, ambiente, culture” - Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

Direzione: Domenico Garofalo, Bruno Notarnicola, Riccardo Pagano

Comitato Scientifico: Cesare Amatulli, Massimo Bilancia, Annamaria Bonomo, Maria Teresa Paola Caputi Jambrenghi, Nicolò Carnimeo, Daniela Caterino, Nicola Fortunato, Pamela Martino, Maria Concetta Nanna, Fabrizio Panza, Pietro Alexander Renzulli, Umberto Salinas, Paolo Stefanì, Laura Tafaro, Giuseppe Tassielli.

Comitato Direttivo: Aurelio Arnese, Danila Certosino, Luigi Iacobellis, Ivan Ingravallo, Ignazio Lagrotta, Francesco Moliterni, Paolo Pardolesi, Angelica Riccardi, Claudio Sciancalepore, Nicola Triggiani, Antonio Felice Uricchio\*, Umberto Violante.

Comitato di Redazione: Patrizia Montefusco (Capo redattore), Federica Monteleone, dottorandi di ricerca (Francesca Altamura, Michele Calabria, Marco Del Vecchio, Francesca Nardelli, Francesco Scialpi, Andrea Sestino, Pierluca Turnone).

Il presente volume è stato sottoposto ad una procedura di valutazione basata sul sistema di *Peer Review* a “doppio cieco”.

Gli atti della procedura di revisione sono consultabili presso la segreteria del Dipartimento Jonico.

---

\* In aspettativa per incarico assunto presso l’ANVUR.

*All'alba di un mondo  
che speravamo nuovo,  
in un tempo difficile e duro,  
molte illusioni sono cadute,  
molte occasioni sfuggite  
perché i nostri legislatori  
hanno guardato al passato e  
hanno mancato  
di coerenza o di coraggio.  
L'Italia procede ancora  
nel compromesso,  
nei vecchi sistemi  
del trasformismo politico,  
del potere burocratico,  
delle grandi promesse,  
dei grandi piani e  
delle modeste realizzazioni.  
Riconosciamo francamente  
una mancanza di idee,  
una carenza di uomini,  
una crisi di partiti.*

*da Democrazia senza  
Partiti, 1949  
Adriano Olivetti*



# Sommario

Premessa .....	1
----------------	---

## INTRODUZIONE

### I PARTITI E LA DEMOCRAZIA ALLA PROVA DELLO *HIATUS* TRA POLITICA E DEMOCRAZIA POPOLARE

#### CAPITOLO I

##### STORIA, ATTUALITÀ, PROSPETTIVE

1. Partiti e movimenti politici: una premessa .....	9
2. I partiti politici nella Costituzione italiana .....	15
3. I partiti politici nel dibattito negli anni immediatamente successivi al varo della Costituzione repubblicana .....	25
3.1 I primi anni della Repubblica e le prime crepe (1949-1960) . . . . .	25
3.2 Il dibattito degli anni sessanta e la degenerazione partitocratica (1961-1973) .....	27
3.3 Gli anni settanta: dall'invasione delle istituzioni alla frammen- tazione del quadro politico (1974-1983) .....	30
3.4 Alla ricerca di un modello alternativo (1984-1992) .....	30
3.5 Il crollo del sistema dei partiti (1992-1994) .....	32
3.6 Dal 1994 ai nostri giorni. I partiti personali e la perdurante conferma del <i>deficit</i> democratico: vecchie e nuove criticità . . . . .	33
4. Mutamenti del sistema politico e crisi della democrazia .....	35
5. Nuove tecnologie e attività politica organizzata .....	47

#### CAPITOLO II

##### LE GARANZIE GIURIDICHE TRA PRESCRIZIONI VIGENTI ED ESIGENZE DA SODDISFARE

1. La democrazia nei partiti e nei movimenti .....	53
1.1 Le norme nella Costituzione: in particolare gli artt. 49 e 18 .....	58

1.2	Il valore costituzionale della partecipazione dei cittadini alla determinazione della politica nazionale. . . . .	67
1.3	Le modalità di attuazione del precetto costituzionale . . . . .	69
2.	Partiti e movimenti nel “momento elettorale”: la selezione delle candidature . . . . .	76
2.1	Un tema controverso in equilibrio tra rilevanza interna e proiezione esterna . . . . .	76
2.2	Le primarie all’italiana. . . . .	81
2.3	Partiti e democrazia digitale: la selezione delle candidature attraverso il voto <i>on-line</i> . . . . .	82
3.	Giustiziabilità delle candidature . . . . .	86
4.	L’organizzazione interna dei partiti ed il conflitto tra singolo e gruppo dirigente . . . . .	97
5.	Le sanzioni agli iscritti: alla ricerca di un centro di gravità permanente . . . . .	106
6.	Finanziamento dell’attività politica organizzata e responsabilità. . . . .	108
6.1	Dalla prima legge sul finanziamento ai partiti del 1974 alla l. 13/2014 . . . . .	110
6.2	Prime riflessioni sull’abolizione del finanziamento pubblico ai partiti . . . . .	117
7.	Le misure per la trasparenza dei partiti e dei movimenti politici e delle fondazioni, con particolare riferimento al loro finanziamento, introdotte con la l. 9 gennaio 2019, n. 3 e con il d.l. n. 34 del 2019. . . . .	120

CAPITOLO III  
PARTITI E GOVERNO

1.	Trasformazioni dei partiti e forma di governo . . . . .	127
2.	Le influenze dei sistemi elettorali. . . . .	130
3.	Partiti e movimenti nella democrazia multilivello: l’identità alla prova delle alleanze plurime e disomogenee . . . . .	133
4.	Rapporto con gli elettori, disciplina di partito, divieto di mandato imperativo. . . . .	136
5.	Prime notazioni: studi sulla forma di governo e ideologia delle riforme . . . . .	140

CAPITOLO IV  
PARTITI E UNIONE EUROPEA

1.	Premessa . . . . .	145
2.	La democrazia rappresentativa nell’Unione Europea. . . . .	148
3.	Statuto giuridico dei partiti a livello europeo . . . . .	154
3.1	Il processo di costituzione dei partiti politici europei e la disciplina contenuta nei Trattati . . . . .	154

3.2	La prima regolamentazione del Parlamento europeo e del Consiglio 4 novembre 2003, n. 2004/2003 . . . . .	157
3.3	Il Regolamento UE n. 1141/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2014, relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee come modificato dal regolamento UE n. 2018/673 del 3 maggio 2018 . . . . .	158
4.	Il sottile filo rosso esistente tra la normativa dell'Unione e la normativa italiana . . . . .	169
5.	Dalla nascita di un sistema di partiti a livello europeo le indicazioni per una riscoperta del ruolo dei partiti nazionali. Un processo ancora in divenire. . . . .	170

## CAPITOLO V

### LA REGOLAMENTAZIONE GIURIDICA DEI PARTITI POLITICI NEI PROGETTI E NELLE PROPOSTE

1.	La sensibilità costituzionale al tema dei partiti politici nei tentativi di riforma costituzionale . . . . .	176
2.	Il disegno di legge A.S. n. 2439, approvato da parte della Camera dei deputati l'8 giugno 2016, recante "Disposizioni in materia di partiti politici. Norme per favorire la trasparenza e la partecipazione democratica" . . . . .	181
3.	Alcuni rilievi sul disegno di legge A.S. n. 2439 e complessivi sulla strategia delle riforme . . . . .	185
4.	Le proposte di legge presentate nella XVIII legislatura per introdurre in maniera organica una disciplina giuridica dei partiti politici . . . . .	189
4.1	La proposta di legge Atti Camera n. 325 intitolata «Norme in materia di riconoscimento della personalità giuridica e di finanziamento dei partiti politici, nonché delega al Governo per l'emanazione di un testo unico delle leggi concernenti i partiti politici» presentata in data 23 marzo 2018 . . . . .	191
4.2	La proposta di legge Atti Camera n. 558 intitolata "Modifiche al decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, e al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, per l'attuazione dell'articolo 49 della Costituzione in materia di democrazia interna dei partiti. Delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle norme riguardanti la disciplina dei partiti" presentata in data 24 aprile 2018. . . . .	193
4.3	La proposta di legge Atti Camera n. 906 intitolata "Modifiche al decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, e altre disposizioni in materia di trasparenza e controllo dei partiti e	

	movimenti politici e delle fondazioni e associazioni politiche” presentata in data 11 luglio 2018 . . . . .	194
4.4	Il disegno di legge Atti Senato n. 1303 intitolato “Norme sulla democrazia nei partiti e sulla selezione democratica e traspa- rente delle candidature per le cariche elettive” presentata in data 23 maggio 2019 . . . . .	195
4.5	Il disegno di legge Atti Senato n. 350 intitolato “Norme in materia di riconoscimento della personalità giuridica e di fi- nanziamento dei partiti politici, nonché delega al Governo per l’emanazione di un testo unico delle leggi concernenti i partiti politici” presentata in data 8 maggio 2018 . . . . .	196

CAPITOLO VI  
CONCLUSIONI

1.	Democrazia dei partiti, democrazia con i partiti e democrazia senza partiti. . . . .	199
2.	Alcune idee ricostruttive per una disciplina giuridica dei partiti poli- tici . . . . .	204
3.	A mo’ di conclusione: la notte è più buia subito prima dell’alba. . . . .	211
	Bibliografia . . . . .	221

## Premessa

Lo studio dei partiti politici nell'ambito degli ordinamenti costituzionali del '900 evidenzia il ruolo che ad essi è stato storicamente attribuito: strumenti per la realizzazione della democrazia.

Questo a maggior ragione in Italia, dove i partiti si presentano agli albori del giovane Stato repubblicano legittimati dagli avvenimenti storici e dal ruolo svolto nel Comitato Liberazione Nazionale (d'ora in poi CLN) nella fase pre-costituente.

La Costituzione italiana delinea un modello di partito che, libero nelle forme, al fine di favorire l'aggregazione e la partecipazione, avrebbe dovuto conformarsi al «metodo democratico». Sin dai primi anni della vita repubblicana si avvertono i sintomi di una certa insofferenza all'eccessiva intromissione dei partiti nella vita istituzionale.

In tale fase il radicamento sul territorio e la partecipazione riescono a sopperire ai primi segnali di una degenerazione che assumerà i contorni più radicali a cavallo tra gli anni settanta ed ottanta.

I mutamenti del sistema politico ma anche i cambiamenti epocali degli anni novanta incideranno in maniera determinante sull'assetto dei partiti in Italia mettendone in crisi il ruolo ed il rapporto con il sistema democratico nel suo complesso.

I mezzi di comunicazione di massa ed i sondaggi contribuiscono a modificare l'assetto politico ed il rapporto tra gli elettori e gli eletti. Con l'avvento delle nuove tecnologie e dei *social* cambiano le modalità di diffusione del messaggio politico e le metodologie di raccolta del consenso. I luoghi deputati al confronto ed alla formazione di quelle che un tempo venivano definite le linee del partito non sono più le sedi istituzionali tradizionali; la rete, attraverso votazioni *on line*, diventa la nuova agorà.

Tutto questo avviene in Italia senza che sia stata introdotta una seria forma di regolamentazione dei partiti politici che possa garantire la democraticità delle scelte e delle conseguenti decisioni.

Molti partiti «tradizionali» sono dotati di organi statutari solo sulla carta; sono soggetti privi di una reale dialettica democratica o di un'abitudine a convocare gli organi deliberanti.

Argomenti deboli appaiono quelli orientati a differenziare la democrazia *nei* partiti da quella *dei* partiti per declinare il «metodo democratico» previsto in Costituzione.

L'art. 49 della Costituzione «rafforza ma non soppianta la disciplina generale prevista per le associazioni contenuta nell'art. 18». I partiti sono pur sempre associazioni ed appare singolare dover constatare che gli iscritti ad un partito hanno spesso meno diritti di quelli di coloro che sono iscritti ad una qualsiasi associazione non riconosciuta.

In questo contesto è facilmente intuibile come il momento elettorale sveli la debolezza del nostro sistema democratico atteso che sono questi i partiti che selezionano la classe dirigente del Paese. Ebbene il tema della selezione delle candidature e quello della democrazia interna ai partiti si intrecciano. I metodi di selezione sono molto oscuri e spesso appannaggio del *leader* di turno o di ristrette oligarchie interne ai partiti.

Tale situazione contribuisce al sentimento di disaffezione dei cittadini per i partiti tradizionali e veicola il consenso verso forme di protesta che assumono ora la consistenza dell'astensionismo altre volte quello del consenso dato a forze essenzialmente populistiche.

In tale direzione si sono mosse negli ultimi anni anche le scelte del legislatore in materia di legge elettorale. Il sistema delle liste bloccate in gradi circoscrizioni, poi dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale, le candidature plurime e scollegate dal territorio hanno contribuito ad alimentare un malcontento diffuso nell'elettorato che si sente sempre più spettatore non protagonista.

Il costituzionalismo liberaldemocratico sembrerebbe non poter fare a meno dei partiti quindi centrale diviene il tema della funzione che sono chiamati a svolgere e non più (o non solo) la loro struttura organizzativa.

Per questo motivo appare di vitale importanza indagare se e come la «struttura *del* partito» incida sulla «forma *della* democrazia» nella dimensione nazionale senza tralasciare uno sguardo al sistema nello Stato integrato nell'Unione europea.

La ricerca di una risposta a questo interrogativo percorre i capitoli del libro dedicati ai diversi momenti in cui il partito politico interagisce con i cittadini e con le strutture istituzionali dello Stato.

L'approdo non è definitivo e sicuramente necessita di ulteriori approfondimenti e rimediazioni ma emergono le tracce di una sicura rilevanza del sistema dei partiti nell'avveramento di una democrazia compiuta.

L'ipotesi di una regolamentazione attraverso una legge-quadro è la strada ipotizzata; nella consapevolezza, però, che da sola non sarà sufficiente a rafforzare la qualità della nostra democrazia.

## I partiti e la democrazia alla prova dello *hiatus* tra politica e democrazia popolare

*Il tiranno pensa innanzitutto  
a semplificare le leggi.*

Montesquieu

Uno dei problemi centrali della democrazia contemporanea è la crisi della rappresentanza. Tale crisi si intreccia con il tema dei partiti e con il loro ruolo nello Stato costituzionale.

I partiti politici un tempo pilastro delle istituzioni, hanno finito per «appesantirle ed occuparle»<sup>1</sup> perdendo così progressivamente contatto con i cittadini che non si sentono più rappresentati.

Agli albori del periodo repubblicano, come evidenziato da Paolo Ridola nel 1982, i partiti politici «assumono l'attuale fisionomia di istituzioni capaci di esercitare una crescente influenza nel funzionamento degli organi costituzionali, sino a divenire gradualmente gli effettivi detentori del potere politico nella vita dello Stato»<sup>2</sup>.

Ancora oggi i partiti politici continuano ad essere gli effettivi deten-

---

<sup>1</sup> A. BARBERA, *Relazione di sintesi*, in *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Atti del XXIII Convegno annuale Alessandria, 17-18 ottobre 2008, Jovene Editore, 2009; C. PINELLI, *Il dibattito sui partiti: disciplina e qualità della democrazia*, in *Quaderni costituzionali*, 2006; M. VOLPI, *Crisi della rappresentanza politica e partecipazione popolare*, in N. ZANON, F. BIONDI, a cura di, *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, 2001; per ampliare il raggio di riflessione sul concetto di pluralismo come tratto persistente delle società democratiche si v. J. RAWLS, *Giustizia come equità. Una riformulazione*, Feltrinelli, 2001; mentre sulla società ugualitaria ed il concetto di democrazia si v. R. DWORKIN, *Virtù sovrana. Teoria dell'uguaglianza*, Feltrinelli, 2000.

<sup>2</sup> Per una ricostruzione sulle origini della moderna problematica costituzionale dei partiti politici si v. P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXXII, 1982, ed in particolare la nota 2 e la bibliografia *ivi* richiamata; si rinvia anche ai risalenti ma sempre attuali lavori di P. VIRGA, *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Milano, 1948; C. MORTATI, *Concetto e funzione dei partiti politici*, in *Quaderni di Ricerca*, s. I., 1949, ripubblicato in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1-2015; A. PREDIERI,

tori del potere politico ma si tratta di mera gestione del potere, essendo venuta definitivamente meno la capacità di indirizzo politico. Da ciò la evidente incapacità, come lucidamente afferma Antonio Ruggieri, «di progettazione politica e di azione volta all'appagamento di taluni bisogni elementari diffusamente ed intensamente avvertiti nel corpo sociale»<sup>3</sup>. Per questo motivo «alla loro declinante capacità di guida e di *leadership* si è sostituita la più facile tentazione di occupare sia le istituzioni sia estesi settori dell'economia pubblica»<sup>4</sup>.

Ed è alla fine degli anni ottanta che il processo di ribaltamento delle tradizionali posizioni si completa. Le proteste e le lamentele dei cittadini tradizionalmente veicolate *dai* partiti vengono ora incanalate *contro* di essi; con la conseguente esplosione di tensioni che prendono la forma dell'«antipoliteca». Ciò contribuisce al dissolvimento dei partiti tradizionali poiché «nessuno dei partiti che formavano l'arco costituzionale è rimasto in vita»<sup>5</sup>, tuttavia tale processo non esclude dal circuito decisio-

---

*I partiti politici*, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, diretto da CALAMANDREI P., LEVI A., Firenze, 1950.

<sup>3</sup> A. RUGGERI, *I malati gravi (e incurabili?) degli Stati costituzionali: i partiti politici*, in *Federalismi*, n. 22/2017; secondo l'A. è questo il *punctum crucis* della questione ora nuovamente discussa. Il vero è che i partiti, con le lotte intestine che ne segnano il quotidiano operare e che non di rado sfociano in disgregazioni insanabili, esibiscono una generale, tangibile incapacità di progettazione politica e di azione volta all'appagamento di taluni bisogni elementari diffusamente ed intensamente avvertiti nel corpo sociale.

<sup>4</sup> A. BARBERA, *Relazione di sintesi*, in *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, cit., p. 352.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 354; per un'interessante ricostruzione della fase costituente e sui risultati elettorali del 2 giugno 1946 che condizionano il successivo disegno si v. P. LOGROSCINO, *Accordo tra potenze straniere e scelte democratiche nella decisione costituente dell'Italia repubblicana*, in *Federalismi.it*, 28 gennaio 2009, l'A. evidenzia che l'obiettivo che resta perseguibile e che effettivamente il PCI si pone è quello di portare avanti una riforma del paese profonda, ma da realizzare nel tempo, senza strappi, ossia all'interno di un sistema di democrazia liberale occidentale. Da questa prospettiva, esso inizialmente guarda alla Costituzione con interesse relativo o meglio con un interesse specifico di ordine riduttivo. Il suo programma per la Costituente, infatti, non va oltre indicazioni sommarie, che però delineano in maniera limpida l'intento di dare all'Italia «un assetto costituzionale nel quale l'indirizzo politico della maggioranza e del corpo elettorale incontrino limiti minimi», così da non porsi come ostacolo sulla via della «democrazia progressiva». Ciò è apertamente affermato da Umberto Terracini nel corso del dibattito sul tema che si svolge in seno alla Seconda Commissione Forti, ove l'autorevole esponente comunista aggiunge un monito sui rischi della rigidità: essa, ponendo un limite al necessario continuo adeguamento della struttura giuridica alla struttura sociale, finirà per determinare «una situazione di crisi acuta, dalla quale non si potrà uscire altro che attraverso la frattura». A base di questo atteggiamento vi è la convinzione di poter raggiungere, insieme ai socialisti, la mag-

nale ciò che rimane di essi<sup>6</sup>.

Se da un lato, pertanto, la «partitocrazia» è stata avvertita da subito come il male incurabile del sistema italiano che inquina le istituzioni ed avvelena il circuito democratico, la cura ha portato ad un risultato persino più aberrante: a morire saranno i partiti (tradizionali), non la degenerazione partitocratica.

Questo ha portato diversi osservatori ad affermare che il passaggio dalla «Prima» alla «Seconda Repubblica» è stato un passaggio dalla «partitocrazia» *dei* partiti a quella *senza* partiti<sup>7</sup>.

Neppure il tentativo maggioritario, infatti, ha rivitalizzato il sistema politico-istituzionale.

Le riforme elettorali maggioritarie che pure avevano avviato per la prima volta in Italia un processo di alternanza «mettendo così in maggiore sintonia cittadini, partiti ed istituzioni»<sup>8</sup>, naufragano per la tendenza «dei partiti e delle loro coalizioni alla delegittimazione reciproca».

L'accentuata conflittualità esterna tra maggioranza ed opposizione, declinata all'interno delle coalizioni in una costante ridefinizione di identità politiche liquide in lotta costantemente l'una contro l'altra, sono state le caratteristiche della breve storia di quello che è stato correttamente definito «bipolarismo conflittuale»<sup>9</sup>.

---

gioranza politica e quindi intraprendere immediatamente il cammino della democrazia progressiva. Le elezioni del 2 giugno rivelano una realtà diversa dalle aspettative (o speranze) delle sinistre, giacché i due partiti riuniti nel «Patto di unità nazionale» non restano solo ampiamente al di sotto della maggioranza assoluta, ma hanno una forza che è paragonabile (superiore sì, ma non di molto) a quella della sola DC. La Costituzione inizia così ad assumere maggior rilievo anche per il PCI. Infatti, sfumata la possibilità di un governo delle sinistre e esclusa – ben da prima, perché impraticabile – l'insurrezione armata, diviene strategico partecipare alla definizione delle regole fondamentali dell'ordinamento. Regole che, da un lato, recepiscano almeno parte dei propri contenuti di valore e, dall'altro, garantiscano alle minoranze – a cui il PCI potrebbe appartenere – un adeguato ruolo politico.

<sup>6</sup> C. PINELLI, *Il paradosso di una partitocrazia senza partiti. Uno sguardo costituzionale*, in ID., *Nel lungo andare. Una costituzione alla prova dell'esperienza. Scritti scelti 1985-2011*, Napoli, 2012, p. 651, l'A. individua in una serie di interventi organici e non solo nella legge sui partiti le misure idonee a recuperare il loro ruolo costituzionale, in quanto il punto centrale della loro crisi è lo squilibrio fra accumulazione ingiustificata di potere e perdita di legittimazione nell'opinione pubblica.

<sup>7</sup> C. PINELLI, *Il paradosso di una partitocrazia senza partiti. Uno sguardo costituzionale*, cit.

<sup>8</sup> A. BARBERA, *Relazione di sintesi*, in *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, cit., p. 355.

<sup>9</sup> V. LIPPOLIS – G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della Seconda Repubblica*, Rubettino 2007; per un'analisi politica dell'interminabile transizione italiana si v. R. FOA, *Il decennio spreco, liberal* Edizioni, 2005.

Le motivazioni di tale inspiegabile conflittualità vanno ricercate in un'arretratezza della cultura politica italiana<sup>10</sup> «stretta fra un Centro-sinistra che ha cercato di risolvere con l'anti-berlusconismo antichi problemi identitari e la simmetrica assenza, sul Centro-destra, di una robusta cultura politica liberale»<sup>11</sup>.

Il bipolarismo in Italia quindi viene ad essere frenato se non proprio travolto dalla frantumazione dei partiti.

In questo contesto i partiti non hanno più svolto la funzione di sintesi degli interessi e, peggio ancora hanno rappresentato esclusivamente le ambizioni personali dei *leaders*.

Anche per tali ragioni è stato affermato che «il tempo della democrazia dei partiti è oramai passato»<sup>12</sup>. E se i partiti non riescono più a svolgere il ruolo che erano stati chiamati a svolgere, cosa succede?

La democrazia tende ad adattarsi a questi fallimenti.

Siamo all'interno di un processo *in itinere* il cui approdo al momento è sconosciuto.

Come novelli Colombo navighiamo in alto mare con pochi punti di riferimento che ci dovrebbero aiutare a non perdere definitivamente la rotta. I fari nella notte sono i principi costituzionali, i porti sicuri le istituzioni che possono contribuire a modellare i partiti indirizzandone le forme.

---

<sup>10</sup> A. RUGGERI, *I malati gravi (e incurabili?) degli Stati costituzionali: i partiti politici*, cit., secondo l'A. è un problema di *cultura politica*, che parrebbe essere largamente carente, per non dire del tutto assente, o – se più piace – di *cultura tout court* (confesso qui di sfuggita di essere stato molte volte preda dello sconforto nel confrontare i dibattiti alla Costituente o anche quelli delle prime legislature repubblicane, comprese le tribune politiche televisive al loro esordio, coi dibattiti che si hanno oggi alle Camere o nei salotti televisivi cui partecipano accreditati esponenti politici); G. ŽAGREBELSKY, *Contro la dittatura del presente. Perché è necessario un discorso sui fini*, Roma-Bari, 2014.

<sup>11</sup> A. BARBERA, *Relazione di sintesi*, in *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, cit., p. 357.

<sup>12</sup> P. MAIR, *Governare il vuoto. La fine della democrazia dei partiti*, Rubettino, 2016, l'A. evidenzia che sebbene i partiti continuino ad essere attori della vita democratica, sono oramai così disconnessi dalla società e perseguono una forma di competizione così insignificante, che non sembrano più capaci di portare avanti il progetto democratico nella sua forma attuale; nel dibattito sulla democrazia e le riforme istituzionali si v. il fondamentale contributo di C. SCHIMMITT, *Dottrina della costituzione*, Giuffrè, 1984. S. STAIANO, *La Repubblica parlamentare italiana e il suo sistema dei partiti*, in S. STAIANO, G. FERRAIUOLO, A. VUOLO, a cura di, *Partiti politici e dinamiche della forma di governo, Atti del Convegno di Napoli 14-15 giugno 2019*, Napoli, 2020, p. 30, l'A. contesta le ricostruzioni che si incentrano sull'assunto della fine della democrazia dei partiti, con l'avvenuta «morte» di questi ultimi in quanto la fine di questi avrebbe condotto alla fine della democrazia.

Ma i partiti o le diverse forme verso le quali si aggrega oggi la raccolta del consenso si impiantano sulle fratture (*clevages*) che attraversano una determinata società.

Fratture che si sono modificate nel tempo. Sono mutati i contesti ed i contrasti che incidevano sulle diverse identità dei partiti. Ciò ha determinato il superamento delle categorie conosciute rendendo non più attuale la differenziazione fra partiti cattolici e partiti laici, fra partiti legati al movimento operaio o ai ceti borghesi, fra partiti legati a politiche nazionali o ad interessi territoriali. C'è la necessità di una ridefinizione del perimetro entro il quale i partiti possono fungere da raccordo tra società civile e Stato.

Ma questa non è un'operazione agevole perché il vuoto più ampio è proprio quello creatosi tra politica e democrazia popolare<sup>13</sup>.

Si tratta di una frattura pericolosa non trovando una composizione potrebbe creare uno slittamento delle istituzioni democratiche verso forme populistiche<sup>14</sup> o autoritarie, alle quali non sono estranee le nuove suggestioni sollecitate dalla tecnologia.

Un indice di tale fenomeno lo possiamo riscontrare nell'«indifferenza con la quale una parte dei cittadini guarda al mondo della politica nel suo insieme»<sup>15</sup>. Questa indifferenza è pericolosa e porta a ridefinire la forma o le forme della democrazia che si polarizza.

La contrapposizione diventa quella tra democrazia costituzionale e la componente popolare della democrazia.

Con la prima che enfatizza la necessità di pesi e contrappesi tra le istituzioni e prevede il governo *per* il popolo con l'intermediazione dei partiti; la seconda «che enfatizza il ruolo dei cittadini e la partecipazione popolare e che implica il governo *da parte* del popolo»<sup>16</sup>.

Si pone quindi il problema di definire la possibilità o meno di concepire una democrazia senza partiti.

---

<sup>13</sup> Per un'analisi comparata si v. J. LUTHER, *Dove è diretta la democrazia? Risposte tedesche*, in *Federalismi.it*, 1/2017.

<sup>14</sup> A. CANTARO, *La rappresentanza nell'epoca post-ideologica: una fabbrica delle illusioni?*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale. Lavori*, p. 103-127, ed *ivi* anche dello stesso A. *Presentazione. Partiti e sindacati nella crisi*, p. 71-77, il tema affrontato è il destino della rappresentanza democratica nel secolo che si annuncia come il «secolo antipolitico»; la crisi d'autorità delle tradizionali istituzioni della rappresentanza (partiti, parlamenti, sindacati) e quali *chance* di successo e prospettive possa avere la risposta populista.

<sup>15</sup> P. MAIR, *Governare il vuoto. La fine della democrazia dei partiti*, Rubettino, 2016, l'A. evidenzia come non solo l'ostilità ma anche l'indifferenza produca fratture difficilmente colmabili in quanto la politica ed i politici vengono considerati inutili.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

Un dato è evidente: i partiti tradizionali non esistono più e quelli esistenti sono spesso al di fuori del perimetro tracciato dalla Costituzione.

Non sono più il *luogo* del confronto e dell'elaborazione del progetto di società ma, nella migliore delle ipotesi cartelli elettorali utilizzati per accedere alle cariche pubbliche attraverso scelte poco trasparenti e sempre meno inclusive.

I partiti non sono più in grado di coinvolgere i cittadini che sono sempre meno disposti ad identificarsi ed impegnarsi nelle loro attività ma sono ancora gli strumenti per fornire al *leader* di turno un trampolino di lancio per raggiungere il controllo delle istituzioni.

Questo di per sé è un indice di quanto basso sia il livello del nostro sistema democratico.

Studiare i percorsi che caratterizzano la parabola dei partiti politici in Italia assume allora evidente centralità ai fini della comprensione di un processo *in progress* nel quale i partiti formalmente ancora esistono ma appaiono malati gravi ed incurabili<sup>17</sup>.

Il «vuoto» tra politica e democrazia popolare sarà colmato; il tema è capire se e come i partiti sapranno assolvere a questa funzione.

---

<sup>17</sup> A. RUGGERI, *I malati gravi (e incurabili?) degli Stati costituzionali: i partiti politici*, cit.; S. STAIANO, *La Repubblica parlamentare italiana e il suo sistema dei partiti*, cit., p. 30 l'A. evidenzia la necessità di identificare strumenti idonei a integrare il circuito della rappresentanza, stimolandone il miglior funzionamento, strumenti anche di tipo giurisdizionale ma sempre attraverso i partiti.

## CAPITOLO I

# Storia, attualità, prospettive

*Nessun grande paese libero  
è stato senza di essi.  
Nessuno ha mostrato come  
un governo rappresentativo  
possa operare senza di essi.  
Essi creano l'ordine dal caos  
di una moltitudine di elettori.*

James Bryce, 1921

Sommario: 1. Partiti e movimenti politici: una premessa. 2. I partiti politici nella Costituzione italiana. 3. I partiti politici nel dibattito negli anni immediatamente successivi al varo della Costituzione repubblicana. 3.1. I primi anni della Repubblica e le prime crepe (1949-1960). 3.2. Il dibattito degli anni sessanta e la degenerazione partitocratica (1961-1973). 3.3. Gli anni settanta: dall'invasione delle istituzioni alla frammentazione del quadro politico (1974-1983). 3.4. Alla ricerca di un modello alternativo (1984-1992). 3.5. Il crollo del sistema dei partiti (1992-1994). 3.6. Dal 1994 ai nostri giorni. I partiti personali e la perdurante conferma del *deficit* democratico: vecchie e nuove criticità. 4. Mutamenti del sistema politico e crisi della democrazia. 5. Nuove tecnologie e attività politica organizzata.

### *1. Partiti e movimenti politici: una premessa*

La storia dei partiti è antichissima «anche in epoche storiche oramai lontane sono esistiti partiti e che in ogni comunità politica la lotta per il potere ha condotto alla formazione di gruppi in competizione fra loro. Partiti dovrebbero ritenersi pertanto, in senso lato, i gruppi di potere che si formarono nelle città greche e nella Repubblica romana, le fazioni medievali, le formazioni antagoniste sorte durante le guerre di religio-

ne»<sup>1</sup>. Più recente, invece, è la storia costituzionale del partito politico<sup>2</sup>. Affonda le sue radici nello Stato costituzionale rappresentativo, si afferma agli albori degli ordinamenti democratici contemporanei sino al crepuscolo dei nostri giorni. È sentimento diffuso quello secondo cui i partiti politici abbiamo esaurito la loro spinta propulsiva<sup>3</sup> come enti capaci di rendere effettiva l'intermediazione tra cittadini e pubblici poteri secondo la felice espressione che attribuiva a questi il compito di consentire alla «società di farsi Stato»: un ponte verso le istituzioni.

---

<sup>1</sup> P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXII, Milano, 1982.

<sup>2</sup> Sul punto la letteratura è molto vasta, per una panoramica sicuramente non esaustiva ma significativa si v. M. GREGORIO, *Parte totale. Le dottrine costituzionali del partito politico in Italia tra otto e novecento*, Giuffrè, 2013 nonché P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, cit., A. PREDIERI, *I partiti politici*, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, diretto da P. CALAMANDREI, A. LEVI A., Firenze, 1950; C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, in Id., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954; M. DUVERGER, *I partiti politici (1951)*, Milano, 1961; C. MORTATI, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente* (Camera dei deputati), III, Roma, 1970, 1882; E. CHELI, *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, il Mulino, 1978; P. RIDOLA, *Art. 49*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN, a cura di, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990; S. BARTOLE, voce *Partiti Politici*, in *Digesto Disciplinare Pubblicistiche*, X, Torino, 1995 sempre dello stesso Autore *Partiti Politici*, in *Digesto Disciplinare Pubblicistiche*, Aggiornamento, Torino, 2000; G. RIZZONI, *Art. 49*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, a cura di, *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006; E. GIANFRANCESCO, G. GRASSO, a cura di, *La Costituzione dello Stato e i partiti politici*, Napoli, 2015; M. LUCIANI, *Sul partito politico*, oggi, in *Democrazia e diritto*, n. 3/2013; S. MANGIAMELI, *Partiti politici e Parlamento tra principio liberale e principio democratico a partire da una riflessione su Heinrich Triepel*, in E. GIANFRANCESCO, G. GRASSO, a cura di, *La Costituzione dello Stato e i partiti politici*, Napoli, 2015; P. VIRGA, *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Milano, 1948; M. VOLPI, a cura di, *Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio e prospettive*, Bologna, 2015; F. RANIOLA, *I partiti politici*, Edizioni Laterza, 2013; C. E. TRAVERSO, *La genesi storico-politica della disciplina dei partiti nella Costituzione italiana*, in *Il Politico*, 1968; più in generale per una ricostruzione più ampia sotto il profilo storico-costituzionale C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia (1849-1948)*, Bari, 2007 e dello stesso A., *Unità nazionale e unificazione giuridica in Italia*, Bari, 2007; P. POMBENI, *Storia dei partiti italiani*, il Mulino, 2016; M. AINIS, *La piccola eguaglianza*, Einaudi, 2015.

<sup>3</sup> A. RUGGERI, *I malati gravi (e incurabili?) degli Stati costituzionali: i partiti politici*, in *Federalismi*, n. 22/2017, secondo l'A. i partiti, da noi come altrove, versano in una condizione di palese sofferenza, a giudizio di molti di agonia, da cui sembra che non riescano più a riprendersi, al punto che la questione sul tappeto parrebbe essere solo quella di stabilire – ammesso che possa farsi con un minimo di attendibilità – quanto potrà durare questa condizione prima dell'esito fatale e quale scenario terrificante potrebbe ad esso conseguire; per una ricostruzione della parabola dei partiti C. PINELLI, *Ascesa e declino dei partiti*, in Id., *Nel lungo andare. Una costituzione alla prova dell'esperienza. Scritti scelti 1985-2011*, Napoli, 2012.

Nella vicenda costituzionale italiana è stato spesso rappresentato che questa sia stata la ragione per la quale in Assemblea costituente fu abbandonato, prima di essere seriamente discusso, il tentativo di introdurre una disciplina dei partiti politici. Prevalse allora l'idea che imporre una disciplina giuridica ai partiti politici avrebbe potuto ingabbiare le forze vive che per la prima volta agli albori della nostra Repubblica si affacciavano alla condivisione delle decisioni politiche.

Sin dal 1948 i partiti politici esercitano un ruolo fondamentale nella crescita del Paese ma al tempo stesso la loro influenza sugli organi costituzionali condiziona la forma di governo e le istituzioni, sino a far divenire loro «gli effettivi detentori del potere politico nella vita dello Stato»<sup>4</sup>.

Possiamo tranquillamente affermare che ancora oggi i partiti politici continuano ad essere gli effettivi detentori del potere politico; eppure si tratta di mera gestione del potere essendo venuta definitivamente meno la capacità di indirizzo politico. E di qui la evidente incapacità, come lucidamente afferma Antonio Ruggieri, «di progettazione politica»<sup>5</sup>. Per questo motivo la frattura tra il corpo sociale ed i partiti politici è avvertita come insanabile<sup>6</sup>. Sempre più ampia è la divaricazione tra le istanze che prevengono dalla Società civile e la sensibilità dei nostri rappresentanti impegnati nell'affrontare l'emergenza di turno senza alcuna proiezione verso un progetto politico di ampio respiro.

Appare molto lontana l'epoca in cui la politica era concepita come scienza e fine<sup>7</sup>. Ma anche della politica come «progetto» per utilizzare un'espressione cara ad Aldo Moro.

In una «sorta di passo a ritroso nel processo dell'evoluzione umana» è stato affermato appunto che il partito nell'ambito delle dinamiche sia interne che esterne rispetto alle istituzioni e la società civile stia vivendo «un'età dell'argilla»<sup>8</sup>.

Nello studio del rapporto tra la Costituzione dello Stato e i partiti politici, come è noto, il Triepel distinse quattro fasi temporalmente individuate tra la prima metà del XIX e del XX secolo «che condussero da

---

<sup>4</sup> Per una ricostruzione delle origini della moderna problematica costituzionale dei partiti politici v. P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, cit., ed in particolare si v. la nota 2 e la bibliografia ivi richiamata.

<sup>5</sup> A. RUGGERI, *I malati gravi (e incurabili?) degli Stati costituzionali: i partiti politici*, cit.

<sup>6</sup> P. MAIR, *Governare il vuoto. La fine della democrazia dei partiti*, Rubettino, 2016.

<sup>7</sup> ARISTOTELE, *Politica e Costituzione di Atene*, Utet, 2006, dove si afferma che la politica è la scienza più importante e che il bene che la politica si propone di raggiungere è la giustizia.

<sup>8</sup> P. IGNAZI, *I partiti in Italia dal 1945 al 2018*, Bologna, 2018, p. 319.

un atteggiamento di ostilità dello Stato nei confronti del partito politico (*Bekämpfung*), ad uno stadio di indifferenza del diritto costituzionale verso il fenomeno partitico (*Ignorierung*), al riconoscimento giuridico dei partiti (*Anerkennung und Legalisierung*), ed infine all'inserimento di essi nell'organizzazione statale (*Inkorporation*)<sup>9</sup>.

Oggi, più che mai, si avverte la necessità di andare oltre avviando una radicale riforma del sistema delineato dall'art. 49 Cost. che attualizzi il dettato costituzionale aggiornandolo. Tale fase potrebbe definirsi di «destrutturazione». Scomporre per ricomporre. La scomposizione non potrebbe che passare attraverso una radicale riforma (ricomposizione) del sistema dei partiti politici che agisca a livello strutturale, introducendo una seria e coerente disciplina giuridica degli stessi.

Come è stato puntualmente evidenziato si «rendono necessarie due condizioni per una svolta non nominalistica ma sostanziale rispetto all'andazzo corrente: una di ordine strutturale e l'altra di carattere funzionale, vale a dire il recupero di un tasso apprezzabile di coesione interna nei partiti e di capacità di progettazione politica»<sup>10</sup>.

Va onestamente osservato che le condizioni individuate non sono facilmente realizzabili se non attraverso un processo virtuoso che ha bisogno di un *break even*. Purtroppo la storia si ripete e spesso senza che siano stati colti appieno gli insegnamenti. Se è vero che la dinamica dei partiti politici passa dalla tradizione liberale ottocentesca di origine interna (nella definizione duvergiana) nell'ambito di un sistema sostanzialmente oligarchico di gestione del potere per estendersi alle classi sino ad allora escluse dalla gestione della cosa pubblica, oggi assistiamo sempre più impotenti ad un progressivo regresso del tasso di democraticità degli stessi. Tanto da poter tranquillamente affermare che siano riaffiorate tendenze oligarchiche che vedono un manipolo di notabili in cabina di regia. Complice in tal senso le leggi elettorali<sup>11</sup> che

---

<sup>9</sup> H. TRIEPEL, *La Costituzione dello Stato e i partiti politici*, in E. GIANFRANCESCO, G. GRASSO, a cura di, Napoli, 2015. È noto che la vicenda storica efficacemente tratteggiata dal Triepel si svolge tutta lungo il filo conduttore dell'avvento delle masse sulla scena politica, e che anzi il dibattito scientifico sulla posizione costituzionale dei partiti, avviato dai giuristi nei primi decenni del XX secolo, costituisce uno dei principali momenti di riflessione sulla crisi dello Stato liberale rappresentativo e sull'ampliamento delle basi della partecipazione politica nella società di massa; si v. F. BILANCIA, *La Costituzione dello Stato e i partiti politici: l'attualità del noto saggio di Heinrich Triepel*, in *Costituzionalismo.it*, Fascicolo 1/2015.

<sup>10</sup> A. RUGGERI, *I malati gravi (e incurabili?) degli Stati costituzionali: i partiti politici*, cit.

<sup>11</sup> G. PASQUINO, *Cittadini, partiti, istituzioni e leggi elettorali*, in *Federalismi.it*, 23 febbraio 2018.

da ultimo nel nostro ordinamento hanno leso il diritto fondamentale al voto degli elettori aumentando la distanza tra cittadini ed istituzioni. La dottrina giuspubblicistica ha ben presente quanto sia grave questa ulteriore frattura che mina alle fondamenta lo Stato costituzionale. Si pensi all'art.1 della Costituzione: «la sovranità appartiene al popolo che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione»<sup>12</sup>. Come sottolinea Manzella «vi è, dunque, la necessità di assicurare l'equilibrio tra la "appartenenza" della sovranità al popolo e il suo "esercizio": funzione di garanzia che solo il Parlamento<sup>13</sup>, come "istituzione di mezzo" tra popolo e governo, può esplicare» ciò spiega, continua, l'«inclusione del diritto di voto, è come "diritto al parlamento", tra i diritti fondamentali della persona perché esso sia così denso di implicazioni nell'ultima giurisprudenza "europea" del Tribunale costituzionale tedesco e della nostra Corte costituzionale. Corte che, nelle sue sentenze elettorali, agisce dunque anche per eliminare "zone franche", in base a quello che si è chiamato "diritto globale della necessità": il rispetto del vincolo insopprimibile dei diritti costituzionali fondamentali. Tale sicuramente è il diritto di voto»<sup>14</sup> su cui si fonda lo stesso concetto del Parlamento come organo costituzionale di garanzia. L'aver violato il diritto al voto dei cittadini evidenza lo iato tra partiti e società civile. Le leggi elettorali, infatti, hanno delle inevitabili implicazioni costituzionali<sup>15</sup> delle quali però non sembrano accorgersi i nostri rappresentanti neppure all'indo-

---

<sup>12</sup> C. CORSI, *Sovranità popolare, cittadinanza e diritti politici*, in: AA.VV.. *Scritti in onore di Giuseppe Palma*, pp. 129-163, Giappichelli, 2012; G. ZAGREBELSKY, *La sovranità e la rappresentanza politica*, in AA. VV., *Lo stato delle istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, Milano, 1994; S. STAIANO, *La rappresentanza*, in *Rivista AIC*, 3/2017.

<sup>13</sup> S. MANGIAMELI, *Partiti politici e Parlamento tra principio liberale e principio democratico a partire da una riflessione su Heinrich Triepel*, in E. GIANFRANCESCO, G. GRASSO, a cura di, *La Costituzione dello Stato e i partiti politici*, Napoli, 2015; A. D'ANDREA, *La riconsiderazione della funzione parlamentare quale strada obbligata per puntellare la traballante democrazia italiana*, in *Rivista AIC*, 1/2011; E. TOSATO, *Persona, Società intermedie e Stato*, Giuffrè, 1989; per una recente lettura degli effetti del taglio dei parlamentari si v. P. LOGROSCINO, *Rinvigorire il Parlamento "tagliato" a scapito delle ragioni del regionalismo*, 24/2020.

<sup>14</sup> A. MANZELLA, *Quale futuro per il sistema parlamentare?*, in *Federalismi* 29 novembre 2017; A. D'ANDREA, *La funzione parlamentare*, in *Rivista AIC*, 2/2012.

<sup>15</sup> A. PATRONI GRIFFI, *Sistemi elettorali e tenuta del principio democratico: brevi considerazioni a margine della nuova legge elettorale*, in C. DE FIORES, a cura di, *Rappresentanza politica e legge elettorale*, Giappichelli 2007; su ruolo dei partiti e legge elettorale si v. S. GAMBINO, *Il ruolo dei partiti politici e la legge elettorale, fra storia costituzionale del Paese e attualità*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013.

mani delle sentenze della Corte costituzionale n. 1/2014<sup>16</sup> e 35/2017. In particolar modo la sentenza della Corte costituzionale n. 1/2014, come è stato autorevolmente sostenuto, introduce una profonda innovazione processuale in merito all'accesso al giudizio di costituzionalità in materia elettorale. Questo a voler ancora una volta significare il ruolo di supplenza che la Corte costituzionale ha dovuto e deve svolgere rispetto

---

<sup>16</sup> Con la sentenza n. 1/2014 la Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 83, comma 1, n. 5, e comma 2, del testo unico per l'elezione della Camera dei deputati, approvato con d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, e dell'art. 17, commi 2 e 4, del testo unico per l'elezione del Senato della Repubblica, approvato con decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, che prevedono i premi di maggioranza, e degli artt. 4, comma 2, e 59 del testo unico n. 361 del 1957, nonché dell'art. 14, comma 1, del testo unico n. 533 del 1993, nella parte in cui non consentono all'elettore di esprimere una preferenza per i candidati alle elezioni per le due Camere. In dottrina i commenti sono stati ampi e molti articolati rispetto ad una decisione innovativa anche sotto il profilo processuale. Per una panoramica seppur non esaustiva si rinvia a R. DICKMANN, *La Corte dichiara incostituzionale il premio di maggioranza e il voto di lista e introduce un sistema elettorale proporzionale puro fondato su una preferenza*, in *Federalismi.it* n. 2 – 22/01/2014; B. CARAVITA, *La riforma elettorale alla luce della sent. 1/2014*, in *Federalismi.it* n. 2 – 22/01/2014; G. GUZZETTA, *La sentenza n. 1 del 2014 sulla legge elettorale a una prima lettura*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 14 gennaio 2014; I. NICOTRA, *Proposte per una nuova legge elettorale alla luce delle motivazioni contenute nella sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in *Consulta Online*, 2014; A. MORRONE, *La riforma elettorale dopo la fine del porcellum*, sul *Blog di cultura costituzionale Confronti costituzionali*; A. POGGI, *Politica “costituzionale” e legge elettorale: prime osservazioni alla sentenza n. 1 del 2014*, sul *Blog di cultura costituzionale Confronti costituzionali*; A. D'ALOIA, *La sentenza n. 1 del 2014 e l'Italicum*, sul *Blog di cultura costituzionale Confronti costituzionali*; F. S. MARINI, *La ragionevolezza come parametro incerto della costituzionalità delle leggi elettorali*, sul *Blog di cultura costituzionale Confronti costituzionali*; F. DAL CANTO, *Corte costituzionale, diritto di voto e legge elettorale: non ci sono zone franche*, sul *Blog di cultura costituzionale Confronti costituzionali*; A. PERTICI, *La Corte costituzionale dichiara l'incostituzionalità della legge elettorale tra attese e sorprese (con qualche indicazione per il legislatore)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*; G. SERGES, *Spunti di giustizia costituzionale a margine della declaratoria di illegittimità della legge elettorale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014; G. AZZARITI, *La riforma elettorale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014; F. BILANCIA, *“Ri-porcellum” e giudicato costituzionale*, in *Costituzionalismo.it* 24 gennaio 2014; R. BIN, *“Zone franche” e legittimazione della Corte*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*; I. NICOTRA, *Proposte per una nuova legge elettorale alla luce delle motivazioni contenute nella sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in *www.giurcost.org*, 2014; tra i lavori più recenti si v. S. STAIANO, *La Repubblica parlamentare italiana e il suo sistema dei partiti*, in S. STAIANO, G. FERRAIUOLO, A. VUOLO, a cura di, *Partiti politici e dinamiche della forma di governo*, *Atti del Convegno di Napoli 14-15 giugno 2019*, Napoli, 2020, p. 27. L'A. evidenzia il sommovimento profondo nel consolidato sistema degli organi, degli atti e dei fatti che determinano la struttura ed il funzionamento della forma di governo perché anche la Corte costituzionale entra nella struttura facendosi produttrice della legge elettorale.

a forze politiche e partiti che si sono decisamente allontanati dal dato costituzionale. Le leggi elettorali quindi «non possono più costituire una “zona franca” dell’ordinamento sottratta al controllo di costituzionalità. Ciò vuol dire che, ormai, la questione della legittimità costituzionale delle leggi elettorali, come è arrivata una prima volta, può arrivare ancora, una seconda, una terza, una ennesima volta, con lo stesso rimedio dell’azione di accertamento del diritto, di fronte alla Consulta (per inciso, una volta superato il limite dell’ammissibilità, spetterà al giudice adito anche effettuare una preliminare valutazione di non manifesta infondatezza: il che aprirà la strada alle molteplici interpretazioni dei giudici comuni, di primo e di secondo grado, circa la costituzionalità dei sistemi elettorali)»<sup>17</sup>.

## 2. *I partiti politici nella Costituzione italiana*

Le criticità strutturali del sistema politico che si sono appena accennate trovano origine e conferma nei lavori dell’Assemblea costituente che sfociano nell’attuale formulazione dell’art. 49 «Tutti i cittadini han-

---

<sup>17</sup> B. CARAVITA, *La riforma elettorale alla luce della sent. 1/2014*, cit., L’A. evidenzia che la sentenza costituisce dunque un punto di partenza: forse discutibile sotto il profilo giuridico, ma di enorme rilievo politico. In conclusione della decisione, la Corte, dopo aver espresso la sua valutazione sulla incostituzionalità della vigente legge elettorale, ha fatto due affermazioni di grande importanza. Anche la loro analisi va in qualche modo anticipata rispetto all’esame del contenuto della sentenza. E, infatti, secondo la Corte: – la sentenza è autoapplicativa, vale a dire che – salvo qualche marginale aggiustamento, che secondo la Corte può essere adottato anche con atti secondari (ma sul punto vedi le critiche di Dickmann, in *Federalismi*, 17 gennaio 2014) – si può andare a votare con la legge così come modificata dalla sentenza della Corte: residua dunque un sistema proporzionale, basato su collegi provinciali o pluriprovinciali alla Camera e regionali al Senato, con elevate soglie di sbarramento (4% alla Camera, 8% al Senato), con la possibilità di presentare coalizioni (alle quali si applicano soglie diverse), con indicazione del leader, senza premio di maggioranza, con l’espressione di una preferenza; il sistema può non essere apprezzato, ma si può votare, anche subito; – La dichiarazione di incostituzionalità non tocca la legittimità del Parlamento esistente, il quale può continuare ad operare (senza limiti di tempo), e in particolare deve operare per approvare – nell’ambito della sua discrezionalità – una nuova legge elettorale; l’argomento secondo cui questo Parlamento potrebbe approvare solo la legge elettorale, ma non ulteriori riforme costituzionali, appare eccessivo: in presenza di una legislazione elettorale immediatamente applicabile e di una evidente difficoltà a costruire una nuova legge elettorale derivante dal bicameralismo, il vigente Parlamento o può operare, in teoria, fino alla sua scadenza naturale, ovvero deve immediatamente essere sciolto, andando al nuovo voto. Altra cosa è naturalmente la valutazione politica.

no diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale». La formulazione letterale della citata disposizione costituzionale accarezza<sup>18</sup> un profilo di ambiguità che ha condizionato sino ai nostri giorni l'assetto dei partiti politici nell'ordinamento. Se da un lato è chiaro il ruolo di intermediazione fra lo Stato comunità e lo Stato apparato, che la Costituzione affida ai partiti politici nell'ordinamento costituzionale<sup>19</sup>, dall'altro non solo ma anche l'inserimento della norma sui partiti nel titolo dedicato ai rapporti politici e non in quello relativo all'organizzazione dello Stato<sup>20</sup> e l'insistenza sul momento associativo nella disciplina del partito politico, ne condizioneranno lo sviluppo negli anni a seguire. È vero che, come è stato sensibilmente rappresentato, l'art. 49 è stato da subito avvertito come un «principio di struttura del nuovo ordinamento costituzionale»<sup>21</sup> e non come una mera specificazione del diritto di associazione.

---

<sup>18</sup> Sulla genesi, sui lavori e sull'impostazione di fondo della nostra carta fondamentale si v. A. BARBERA, voce *Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enciclopedia del diritto Annali*, vol. VIII, Milano 2015.

<sup>19</sup> Come evidenzia P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, cit., se ora si ripercorrono i lavori preparatori dell'art. 49 cost. («Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale»), in essi è possibile ravvisare due ispirazioni differenti: da un lato l'inserimento della norma sui partiti nel titolo dedicato ai rapporti politici e non in quello relativo all'organizzazione dello Stato, soluzione prescelta invece dalla quasi coeva Legge fondamentale di Bonn (art. 21), e l'insistenza sul momento associativo nella disciplina del partito politico; dall'altro l'accento sui profili istituzionali della problematica dei partiti politici e la collocazione della funzione partitica di intermediazione fra lo Stato comunità e lo Stato apparato sull'incerta linea di confine che separa la forma di governo dalla forma di Stato.

<sup>20</sup> Si ricorda che la quasi coeva Legge fondamentale di Bonn farà una scelta diametralmente opposta con l'art. 21.

<sup>21</sup> P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, cit., che l'art. 49 costituisse non una mera specificazione del generale diritto di associazione sancito dall'art. 18, ma un vero e proprio principio di struttura del nuovo ordinamento costituzionale fu da più parti sottolineato in sede costituente, quando si ricordò, ad esempio, che i partiti costituiscono «la base dello Stato democratico», ovvero che essi danno «una forma di rappresentanza organica alla volontà popolare nelle democrazie moderne», o quando si esaltò «l'esercizio quotidiano di sovranità popolare che si celebra attraverso la vita dei partiti»; affermazioni che mettevano in evidenza, con il costante richiamo alla pluralità dei partiti, il rifiuto dell'esperienza del partito unico del periodo fascista, ma rimarcavano parimenti il distacco dalla tradizione dello Stato liberale rappresentativo: con il riconoscimento costituzionale dei partiti si intendeva avviare il superamento delle basi individualistiche della rappresentanza sulle quali poggiava il regime parlamentare ottocentesco, per sostituirvi una nuova democrazia organizzata attraverso i partiti.

In tal senso immediati sono stati i tentativi della dottrina di orientare consapevolmente il dibattito attingendo a piene mani agli atti dell'Assemblea costituente.

Come non ricordare gli interventi di Mortati che ritiene i partiti «la base dello Stato democratico»<sup>22</sup> o quelli di Saragat e La Pira per i quali essi danno «una forma di rappresentanza organica alla volontà popolare nelle democrazie moderne»<sup>23</sup>, o Basso che, con un rinvio non solo ideale all'art. 1 Cost., afferma «l'esercizio quotidiano di sovranità popolare (...) si celebra attraverso la vita dei partiti»<sup>24</sup>. È chiaro che in sede costituente con il riconoscimento costituzionale dei partiti si intendeva avviare una nuova democrazia organizzata attraverso i partiti<sup>25</sup>. Purtuttavia il tenore letterale dell'art. 49 ed il rifiuto di soluzioni che implicassero l'incorporazione dei partiti nello Stato apparato e di forme di controllo sugli stessi, unitamente alla sorte che in assemblea costituente ebbero i tentativi di introdurre delle previsioni sulla disciplina giuridica dei partiti politici, hanno avuto gioco facile nel far ritenere che l'assetto di associazioni non riconosciute non confliggesse con il dato costituzionale. Con le lenti dell'epoca è difficile dar torto ad una tale impostazione; insistere nel tempo però è apparso presbite. L'indugiare con tale impostazione ha indirizzato il fenomeno partitico verso le prassi poco virtuose che abbiamo poi avuto il modo di toccare con mano. Labile è stato il richiamo al carattere democratico della struttura dei partiti<sup>26</sup>. In-

---

<sup>22</sup> V. l'intervento di C. MORTATI, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente* (Camera dei deputati), III, Roma, 1970, 1882.

<sup>23</sup> Così G. SARAGAT, in *La Costituzione*, cit., I, 228; ed anche G. LA PIRA, *ivi*, 322 (che individuava in una «visione organica della società» il senso peculiare del riconoscimento dei partiti). Nello stesso senso, v. ancora l'intervento di F. SULLO, *ivi*, III, 1802 ss.

<sup>24</sup> Così L. BASSO, in *La Costituzione*, cit., I, 208.

<sup>25</sup> Si v. *idem.* ancora L. BASSO, in *La Costituzione*, cit., VI, 709; e G. DOSSETTI, *ivi*, 711. Per un'ampia ricostruzione dei lavori preparatori dell'art. 49, si v. *idem.* L. BASSO, *Considerazioni sull'art. 49 della Costituzione*, in *Indagine sul partito politico*, 131 ss.; C.E. TRAVERSO, *La genesi storico-politica della disciplina dei partiti nella Costituzione italiana*, in *Il Politico*, 1968, 281 ss. Per i dibattiti che precedettero la Costituente, v. ora l'attenta ricostruzione di C. PINELLI, *Costituzione rigida e costituzione flessibile nel pensiero dei costituenti italiani*, Milano, 1981, 14 ss.; P. CIARLO, *Verso una costituzione normale: 1948 e dintorni*, in *La nascita delle costituzioni europee del secondo dopoguerra*, Cedam, 2000.

<sup>26</sup> P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, cit., mentre infatti per alcuni costituenti il richiamo al carattere democratico della struttura dei partiti aveva lo scopo di assicurare, «con l'organica espressione delle varie correnti della pubblica opinione, il regolare funzionamento delle istituzioni rappresentative», per altri esso era inteso come mero strumento di tutela della libertà individuale di associazione nei confronti degli apparati di partito, al fine di proteggere coloro che «spontaneamente, con una forma di coscienza»

fatti agli interventi di Mortati e Moro che evidenziavano come «se non vi è una base di democrazia interna, i partiti non potrebbero trasfondere un indirizzo democratico nell'ambito della vita politica del paese»<sup>27</sup> facevano da contraltare quelli di Colombi, Merlin, Laconi e Lucifero i quali manifestavano il pericolo di uno statuto-tipo imposto dalla maggioranza ai partiti di minoranza<sup>28</sup>.

Tra l'essere ed il dover essere il sistema partitico italiano si è evoluto, come è stato correttamente rilevato, «senza che la Costituzione abbia avuto su di esso alcuna capacità prescrittiva»<sup>29</sup>.

---

te, volontaria, deliberata abdicazione hanno rinunciato a questo diritto»; V. CRISAFULLI, *Partiti e rappresentanza politica nella Costituzione italiana*, in *Amministrazione civile*, n.2/1958; A. PAPA, "Democrazia della comunicazione" e formazione dell'opinione pubblica, in *Federalismi.it*, 2 ottobre 2017. sul tema si v. della stessa Autrice il recente *Partiti politici, informazione e disintermediazione dei processi di formazione del consenso nella prospettiva della "democrazia della comunicazione"*, in S. STAIANO, G. FERRAIUOLO, A. VUOLO, a cura di, *Partiti politici e dinamiche della forma di governo*, *Atti del Convegno di Napoli 14-15 giugno 2019*, Napoli, 2020, pp. 439-458.

<sup>27</sup> V. gli interventi di Mortati e Moro in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente* (Camera dei deputati), III, Roma, 1970, cit., III, 1881 e 1887; per una ricostruzione degli interventi di Moro in Assemblea costituente si v. A. LOIODICE, P. PISICCHIO, *Moro e la costituente*, ESI, 1984.

<sup>28</sup> Così G. RUGGIERO, in *La Costituzione*, cit., III, Roma, 1970, cit., III, 1834.

<sup>29</sup> In tal senso si v. B. CARAVITA, *Sistema dei partiti e riforme istituzionali*, in *Federalismi.it*, cit., il sistema partitico italiano si è in realtà evoluto senza che la Costituzione abbia avuto su di esso alcuna capacità prescrittiva. Per quasi cinquant'anni, è stato stabile, compatto, concentrato e sufficientemente chiaro nelle sue origini, nel suo sviluppo, nelle direzioni che andava di volta in volta assumendo. Quel sistema si era formato alla fine della seconda guerra mondiale, già negli anni della fase finale del regime fascista; aveva invero avuto la propria origine nei partiti nati tra la fine del XIX secolo e gli inizi del XX, quello popolare, quello socialista, quello comunista, tutti e tre dotati sia di un radicamento sommerso, mai disperso negli anni del fascismo, sia di sicuri collegamenti internazionali; e aveva poi trovato la propria definitiva legittimazione negli anni della Resistenza, del periodo transitorio e della Assemblea Costituente. Già alla fine degli anni '40, il sistema aveva infine assunto una sua quasi definitiva strutturazione, con un grande partito cattolico e interclassista saldamente al centro; a sinistra, i due partiti di tradizione marxista, quello comunista, strettamente ancorato all'Unione sovietica, e quello socialista, che aveva quasi immediatamente perso – già nel 1947, con la scissione di Palazzo Barberini e poi definitivamente nelle elezioni del 1948 – la battaglia del primato da quella parte dello schieramento politico; nell'area del centro, tre partiti medio-piccoli (il partito liberale; il partito repubblicano; il partito socialdemocratico, nato dalla ricordata scissione di Palazzo Barberini). A destra, due partiti (il Movimento sociale italiano e il partito monarchico) collocati in modo contraddittorio rispetto alla legittimazione costituzionale, antifascista e repubblicana, ma talvolta utilizzati dalla Democrazia cristiana come "forno" al quale accedere in situazioni di difficoltà. Dall'altra parte, il ricorrente tentativo di partiti e partitini di scavalcare "a sinistra" il PCI veniva regolarmente soffocato. In

Non si tratta però di una peculiarità solo italiana. Il confronto con le esperienze europee dell'epoca evidenzia come il fenomeno del partito politico post ottocentesco non solo non sia stato uniformemente trattato ma anche colpevolmente trascurato. In Francia il fenomeno partito nella versione definitiva della Costituzione della IV Repubblica fu totalmente ignorato nonostante vi fossero state proposte per includervi uno statuto fondamentale dei partiti. Il tema era sempre quello di introdurre strumenti per garantire la democraticità interna e di controllo delle fonti di finanziamento. In Germania fattori storico culturali spinsero invece la Legge fondamentale tedesca ad esaltare il ruolo dei partiti come «fattori di integrazione politica»<sup>30</sup> prevedendo alcuni valori ideologici fondamentali e procedure di controllo da parte di organi statali.

In Italia, invece, come già anticipato, la scelta fu per un modello intermedio. Da un lato non si volle relegare i partiti politici in una condizione di «completa indifferenza»<sup>31</sup> rispetto alla costituzione formale;

---

mezzo, meteora che appariva e spariva, il partito radicale, erede e promotore di significative battaglie laiche e popolari. Sembravano tanti quei partiti, ma in verità non ne entravano in Parlamento mai più di otto-nove, le cui logiche di posizionamento erano in definitiva estremamente chiare. Alleanze centriste (DC, PLI, PRI, PSDI) nei primi quindici anni successivi alla entrata in vigore della Costituzione, con qualche "occholino" della DC sul versante di quella destra pur collocata al di fuori dell'arco costituzionale; centro-sinistra (DC, PSI, PSDI, PRI), per i successivi circa quindici anni; compromesso storico, intorno al berlingueriano accordo tra DC e PCI per un breve lasso di tempo nella seconda metà degli anni '70; centrismo competitivo tra DC e PSI, per l'ultimo periodo (anche stavolta, poco meno di quindici anni) fino al crollo del sistema dei partiti nella prima metà degli anni '90.

<sup>30</sup> P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, cit., il confronto con altre esperienze europee del secondo dopoguerra consente di cogliere i tratti peculiari della posizione riconosciuta ai partiti dalla Costituzione del '47. In Francia il testo definitivo della Costituzione della IV Repubblica ignorò il fenomeno partitico, nonostante che nel corso dei lavori preparatori fosse stato proposto di includervi uno «statuto fondamentale dei partiti» fondato sul principio della pluralità, l'adesione ai valori della Dichiarazione del 1789, la democraticità interna, il controllo sulle fonti di finanziamento. All'opposto, evidenti ragioni di carattere storico orientarono l'esperienza tedesco-federale in una differente direzione e indussero ad abbandonare quella posizione di completa neutralità nei confronti dei partiti che aveva caratterizzato l'ordinamento costituzionale weimariano. L'adesione ad un modello di democrazia protetta nei confronti dei partiti antisistema spinse pertanto ad esaltare il ruolo dei partiti come fattori di integrazione politica, ciò che implicava anzitutto che ogni partito dovesse riconoscersi in alcuni valori ideologici fondamentali (*die freiheitliche demokratische Grundordnung*) e correlativamente soggiacesse a procedure di controllo da parte di organi statali; per una ricostruzione sul ruolo e sulla funzione alta della politica si v. M. WEBER, *La scienza come professione. La politica come professione*, Torino, 2004.

<sup>31</sup> P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, cit., i costituenti italiani optarono invece per una soluzione intermedia: si volle evitare che i partiti operassero in una condizione

dall'altro si evitò il modello della disciplina giuridica degli stessi al fine di favorire il maggior grado possibile di aggregazione attraverso il modello più snello tipico dello spirito associativo. L'estraneità dei partiti allo Stato-apparato nell'idea dei costituenti avrebbe garantito in maniera più efficace la libertà di confronto e la pluralità consentendo una maggiore rappresentazione ideale della società italiana in formazione. Il tutto lo ricordiamo collegato ad un sistema elettorale proporzionale, idoneo a rappresentare in parlamento tutte le istanze provenienti dalla società, incastonato sulla forma di Governo parlamentare<sup>32</sup>. In questo senso si comprendono e possono mettersi a fuoco con la lente dell'epoca le ostilità quantomeno di gran parte dei costituenti<sup>33</sup> per previsioni di regolamentazione che avrebbero potuto tradursi in «forme di controllo

---

di completa indifferenza della costituzione formale, ma ad un tempo se ne volle circoscrivere la *Legalisierung* in un ambito che garantisse la maggiore espansione della libertà di associazione in partiti.

<sup>32</sup> P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, cit., in questo senso, gli indirizzi dei costituenti sul ruolo dei partiti, in sintonia con il rifiuto del modello presidenziale e la successiva scelta del sistema elettorale proporzionale, riflettono la resistenza ad introdurre meccanismi «manipolativi» di aggregazione delle opinioni politiche, e la tendenza che il pluralismo partitico offrisse la più «analitica» rappresentazione della sfera societaria; su pluralismo e unità statale C. PINELLI, *Pluralismo politico e unità statale nel saggio sui partiti di Heinrich Triepel*, in E. GIANFRANCESCO, G. GRASSO, a cura di, *La Costituzione dello Stato e i partiti politici*, Napoli 2015.

<sup>33</sup> Come ricorda S. BONFIGLIO, *L'art. 49 della costituzione e la regolazione del partito politico: "rilettura" o "incompiuta" costituzionale?*, in *Nomos*, 2/2017, anche Mortati cambiò ben presto il suo orientamento favorevole alla regolazione dei partiti espresso in Assemblea costituente ed *ivi* come si evidenzia in nota 2 durante i lavori della Costituente, Mortati aveva presentato un emendamento in cui proponeva forme di controllo da parte di un organo giurisdizionale, la Corte costituzionale, sui partiti politici, così che a questi ultimi, se in possesso dei requisiti stabiliti dalla legge (e, per l'appunto, accertati dalla Corte), fossero conferiti dalla legge stessa «propri poteri in ordine alle elezioni o ad altre funzioni di pubblico interesse» (*La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, vol. III, p. 1881) ma a partire dagli anni '50, egli prese atto che i profondi mutamenti nel contesto internazionale e i radicali contrasti tra i principali partiti politici rendevano non più auspicabile e perfino dannosa una disciplina dei partiti. Lo stesso Mortati avrebbe ribadito – in un suo articolo del 1950 e, in modo più esplicito, in un noto saggio del 1957 – che il significato dell'espressione «metodo democratico», «voluto mettere in rilievo dal costituente, è quello che si riferisce all'assicurazione delle condizioni cui rimane legata l'alternativa al potere delle forze politiche». Nella Costituzione italiana, dunque, a differenza di quanto previsto in altri testi costituzionali del secondo dopoguerra, l'art. 49 non ha ad oggetto la disciplina dell'organizzazione interna dei partiti. Ciò non fu il frutto di una dimenticanza, ma semmai l'esito di una precisa volontà dei costituenti per evitare una disciplina che avrebbe potuto fornire pretesto a misure antidemocratiche. Il rischio sarebbe stato un possibile uso strumentale contro i partiti di opposizione con una forte contrazione del pluralismo partitico.

sulla ideologia e sui programmi dei partiti»<sup>34</sup>. Sotto questo profilo, pertanto, si coglie la peculiarità dell'art. 49 Cost. La scelta dei costituenti fu chiara nell'affermare la rilevanza costituzionale dei partiti politici ma agli stessi non furono attribuiti «compiti di carattere costituzionale»<sup>35</sup>.

Possiamo tranquillamente affermare che tra due mali scelsero quello che appariva il male minore. Si afferma ciò in quanto ai costituenti erano ben note le problematiche e le deviazioni che avevano caratterizzato la vita dei partiti politici e che conseguentemente avrebbero potuto incidere negativamente nella crescita del giovane sistema democratico italiano<sup>36</sup>.

Già nel periodo postunitario erano emerse le critiche al trasformismo parlamentare che costituisce ancora oggi un manifesto malcostume della nostra classe politica ammantato però dal divieto di mandato imperativo<sup>37</sup>.

---

<sup>34</sup> V. gli interventi di A. MORO e R. LACONI, in *La Costituzione*, cit., III, 1882 ss. Ma già in seno alla prima sottocommissione il testo presentato dai relatori Mancini e Merlin, il quale poneva ai partiti il limite del rispetto della dignità e della personalità umana e dei principi di libertà e di eguaglianza, aveva incontrato numerose critiche: v. gli interventi di C. MARCHESI, P. TOGLIATTI, G. LA PIRA, L. BASSO e A. MORO, *ivi*, VI, 690 ss.

<sup>35</sup> S. BONFIGLIO, *L'art. 49 della costituzione e la regolazione del partito politico: "rilettura" o "incompiuta" costituzionale?*, cit.

<sup>36</sup> In effetti, fino a prima della caduta del muro di Berlino era comprensibile l'abbandono della teoria della regolamentazione del partito politico, visto il significato giuridico e politico che assumeva non soltanto la Costituzione come integrazione, ma il partito stesso come principale artefice dell'integrazione come sottolinea S. BONFIGLIO, *L'art. 49 della costituzione e la regolazione del partito politico: "rilettura" o "incompiuta" costituzionale?*, cit. ed in tal senso l'A. richiama in nota 11 l'espressione di F. LANCHESTER che nella sua *Introduzione a Tra parte e il tutto: il partito e le sue radici*, in *Nomos*, 3-2016, suggerisce di parlare non di "partito della Costituzione" ma di "partito dell'integrazione".

<sup>37</sup> P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, cit., nel periodo postunitario non era mancata una riflessione sul ruolo dei partiti: si possono ricordare qui le polemiche sul trasformismo e sulla crisi del parlamentarismo, che, ancor prima della comparsa dei partiti di massa, chiamarono in causa proprio l'incapacità della classe dirigente liberale a dar vita a formazioni politiche omogenee piuttosto che ad instabili combinazioni parlamentari, ed ancora le battaglie pubblicistiche a favore dell'introduzione della rappresentanza proporzionale, considerata dai suoi fautori un efficace rimedio alla mancata formazione di partiti politici; per una ricostruzione sui partiti di massa nell'ordinamento italiano si v. A. BALDASSARRE, *Un sistema che si fonda sui partiti di massa*, in *Quale riforma dello Stato?*, Roma, 1978; A. SPADARO, *Riflessioni sul mandato imperativo di partito*, in *Studi Parlamentari e di politica costituzionale*, 1985; N. ZANON, *Il divieto di mandato imperativo e la rappresentanza nazionale: autopsia di due concetti*, in N. ZANON, F. BIONDI, a cura di, *Percorsi e vicende attuali della responsabilità politica*, Milano, 2001; N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, Milano, 1991; G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi*

È evidente che i costituenti lungimiranti fautori di interventi fortemente innovativi, tanto da poter affermare che la nostra sia stata una Costituzione se non proprio “rivoluzionaria” molto “progressista”, su questo aspetto segnarono il passo, licenziando una previsione costituzionale ambigua avvallando un’interpretazione «sulla base delle sole intenzioni originarie dei costituenti» spostata più sul versante della libertà di associazione che sulla funzione costituzionale, pur rilevante, che sarebbero stati chiamati a svolgere<sup>38</sup>.

I semi della “partitocrazia”, pertanto, che erano presenti sin dagli albori dello stato unitario, trovarono nella società italiana l’*humus* di coltura pronti ad accoglierli. Scrive Olivetti, «sino al 1913 il sistema uninominale riusciva a garantire una certa indipendenza personale agli uomini politici. Ma i pericoli, gli inconvenienti e le debolezze dei partiti politici apparivano già nell’Europa liberale dell’Ottocento». La scelta del sistema rigidamente proporzionale unito all’assenza di un minimo di regolamentazione giuridica ponevano le basi per quella trasformazione del sistema istituzionale che si manifestò nella trasformazione del governo parlamentare in «governo dei partiti»<sup>39</sup>. Ed, ancor prima, come non ricordare le parole di Gioberti<sup>40</sup>, primo presidente della Camera dei Deputati del Regno di Sardegna ed ancor di più i moniti e le proposte del grande filosofo Rosmini: «Ciò che impedisce la giustizia e la morale sociale sono i partiti politici. Ecco il verme che rode la società, che confonde le previsioni dei filosofi, che rende vane le più belle teorie. In qual modo adunque la civile associazione si difenderà dal pericolo dei

---

*parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in *Partiti politici e società civile a sessant’anni dall’entrata in vigore della Costituzione*, Atti del XXIII Convegno annuale Alessandria, 17-18 ottobre 2008, Jovene Editore 2009.

<sup>38</sup> In tale contesto, il partito politico è stato fortemente “attratto” sul versante della libertà di associazione, così da rimanere un’istituzione incompiuta, perché incompiuto è rimasto il riconoscimento normativo della sua funzione costituzionalmente rilevante in tal senso si v. S. BONFIGLIO, *L’art. 49 della costituzione e la regolazione del partito politico: “rilettura” o “incompiuta” costituzionale?*, cit.

<sup>39</sup> C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d’Italia (1849-1948)*, Bari, 1974, 331 ss.

<sup>40</sup> «Le voci di parte e di setta, accennando disgiunzione e rottura di un tutto, significano un non so che di privativo, di manchevole, di vizioso, e però nella buona lingua le parti e sette politiche si chiamano anche divisioni, quasi eresie speculative e scismi pratici verso l’opinione e l’unità nazionale. E invero ciascuna di esse rappresenta un solo aspetto dell’idea multiforme che genera e abbraccia compitamente il concetto e il fatto, il genio e l’essere della nazione. [...] E siccome nel lavoro dello spirito l’affetto ritrae dal concetto, elle sono rissose e non pacifiche, intolleranti e non conciliative, parziali e non eque, eccessive e non moderate, volgari e non generose, sollecite di se stesse anziché della Patria, e licenziose intorno ai mezzi[...]”.

partiti? Ecco uno dei più difficili problemi per l'uomo di Stato, per la filosofia politica».

In un pregevolissimo scritto, come ricorda sempre Olivetti, Marco Minghetti poneva un primo tentativo di risolvere la questione posta da Rosmini: se sia possibile un Governo parlamentare senza partiti. Minghetti esamina pregi e difetti del Governo di partito e del regime parlamentare a esso connesso, affermando: «A prova della possibilità di un Governo libero senza essere un Governo di partito, si additerà qualche cantone della Svizzera, dove nel Consiglio di Stato, che è la potestà esecutiva, si trovano riuniti uomini di opinioni diverse, anzi opposte. Il che avviene per effetto del modo dell'elezione, la quale non viene dall'assemblea, ma direttamente dal popolo. E così manca uno dei cardini del sistema parlamentare, cioè che il potere esecutivo non possa reggersi che sostenuto dalla fiducia dell'assemblea elettiva».

Perciò Minghetti vide nel decentramento amministrativo e nell'autogoverno il primo necessario provvedimento atto a diminuire, ma non a risolvere, il potere dei partiti e attenuare gli inconvenienti del regime parlamentare. A questi Minghetti aggiungeva come parte integrante l'indipendenza, sul modello inglese, della giurisdizione amministrativa. Trascriviamo la sua conclusione: «La ragione e la esperienza dimostrano che il Governo parlamentare è un Governo di partito e come tale ha la tendenza a favoreggiare gli amici e ad opprimere gli avversari, e quindi s'ingerisce indebitamente nella giustizia e nell'amministrazione, e ne perturba l'andamento, e ne guasta gli effetti salutari. Di tal guisa la forma distrugge la sostanza, e i mezzi tanto vantati a guarentigia, si trovano essere in contraddizione col fine. Ora se questi fatti fossero inevitabili, bisognerebbe concluderne che il governo parlamentare poco si addice a più matura civiltà. Io son lungi dal pronunziare siffatta sentenza, anzi mi sforzai di delineare alcuni rimedi che mi parrebbero convenienti a prevenire il male o a ripararlo; ma non dubito di affermare che il problema esposto affaticherà ancora lungamente le menti degli studiosi»<sup>41</sup>.

Sulla scorta di tali premesse Olivetti anticipa la conclusione del suo scritto: «la durata e l'efficacia del sistema parlamentare dipenderanno molto dal suo collegamento con ordini tali, i quali salvino la giustizia e l'amministrazione dalla ingerenza dei partiti politici».

Certo non può neppure trascurarsi che la nascita del nuovo Stato e del suo divenire non poteva non risentire della peculiarità dell'«ordinamento provvisorio». La storia costituzionale di un Paese si fonda con

---

<sup>41</sup> Tratto da: A. OLIVETTI, «*Democrazia senza Partiti*», Edizioni di Comunità, 1952.

gli eventi storici anche tragici che sono il preludio allo stato costituzionale. Spesso nei suoi interventi Calamandrei non a caso ricordava, con un'espressione forte ma efficace, che sono il sangue ed il sudore dei patrioti ad aver cementato le mura maestre della nostra democrazia. Ed in effetti i partiti il loro ruolo l'avevano giocato proprio nella fase "costituente" antecedente al varo della nuova Costituzione. I partiti antifascisti<sup>42</sup>, che non erano entrati nel primo governo Badoglio, costituitisi nel CLN si proposero non solo di organizzare la resistenza al nazifascismo ma anche di proporsi come forza di governo del Paese in alternativa all'ordinamento monarchico; ruolo poi istituzionalizzato nel 1944 in occasione del Patto di Salerno.

È evidente, seppur appena accennata, la portata storica degli eventi e l'influenza che questi hanno avuto sul ruolo dei partiti nel processo costituzionale *in fieri*<sup>43</sup> sino a legittimarne il ruolo sostanzialmente «costitutivo del nuovo ordinamento costituzionale»<sup>44</sup>. Non può ne-

---

<sup>42</sup> P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, cit., i partiti antifascisti, che già nella clandestinità avevano dato vita ad organismi unitari per condurre l'opposizione al regime fascista e che, dopo il 25 luglio 1943, erano rimasti fuori dal primo governo Badoglio, costituirono, come è noto, dopo l'8 settembre, il Comitato di liberazione nazionale, che si proponeva non soltanto di organizzare la resistenza al nazifascismo, ma di assumere altresì il governo del Paese in alternativa all'ordinamento monarchico. Si trattava, come è stato scritto, della «componente politica originaria di un governo *in fieri*» il cui ruolo venne successivamente istituzionalizzato nell'aprile del 1944 in occasione del Patto di Salerno fra la monarchia ed i sei partiti del Comitato di liberazione nazionale, che da quel momento conquistarono il potere di designare i membri del governo.

<sup>43</sup> P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, cit., l'esperienza del Comitato di liberazione nazionale rappresentò in primo luogo la ripresa del pluralismo partitico, anche se in quella forma particolare e provvisoria che era data dalla posizione assolutamente paritaria dei partiti del Comitato di liberazione nazionale, sia nella struttura di questo che nel potere di designazione nel governo e nelle altre istituzioni del «periodo transitorio». Tale esperienza si tradusse inoltre nel riconoscimento di una sorta di soggettività dei partiti, non soltanto per i numerosi riferimenti ad essi che è dato rinvenire nella legislazione del «periodo provvisorio», ma più ancora per la struttura stessa dei Comitati di liberazione nazionale, che erano costituiti non già da singoli appartenenti ai partiti antifascisti, ma dai partiti medesimi, i quali designavano di volta in volta i vari rappresentanti in seno ad essi.

<sup>44</sup> P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, cit., il ruolo dei partiti del Comitato di liberazione nazionale ha offerto un'ulteriore chiave interpretativa della disciplina costituzionale dei partiti: quei partiti, essendosi posti come vere e proprie istituzioni costituzionali del periodo transitorio ed avendo gestito il trapasso dal vecchio al nuovo ordinamento, avrebbero acquistato una sorta di legittimazione all'esercizio del potere politico e svolto un ruolo sostanzialmente «costitutivo del nuovo ordinamento costituzionale», divenendone elementi strutturali indispensabili. Ciò ha indotto anzitutto a ritenere coesistente al nostro assetto costituzionale il principio della tendenziale «partecipazione al governo di forze plurime», in quanto direttamente ricollegabile alla parteci-

garsi che i partiti del CLN gestirono il periodo transitorio ponendo le basi della loro legittimazione all'esercizio del potere politico. Allo stesso modo, secondo un'ulteriore lettura storica i costituenti, proprio dall'esperienza della coalizione delle forze antifasciste, furono spinti a configurare i partiti come «forma monopolistica di espressione della volontà politica»<sup>45</sup>.

### 3. *I partiti politici nel dibattito negli anni immediatamente successivi al varo della Costituzione repubblicana*

Il dibattito sui partiti politici è stato immediatamente vivace all'indomani del varo della Costituzione del 1948.

#### 3.1 *I primi anni della Repubblica e le prime crepe (1949-1960)*

Ancora oggi risuona più che attuale l'incipit del libro *Democrazia senza partiti* di Adriano Olivetti<sup>46</sup> laddove scrive l'Autore «All'alba di un mondo che speravamo nuovo, in un tempo difficile e duro, molte illusioni sono cadute, molte occasioni sfuggite perché i nostri legislatori hanno guardato al passato e hanno mancato di coerenza o di coraggio. L'Italia procede ancora nel compromesso, nei vecchi sistemi del trasformismo politico, del potere burocratico, delle grandi promesse, dei grandi piani e delle modeste realizzazioni. Riconosciamo francamente una mancanza di idee, una carenza di uomini, una crisi di partiti». Sono parole che sentiamo più che mai attuali, scintille sulla pelle viva delle nostre istituzioni. E sempre Olivetti a ricordare che già nel primo dopoguerra Piero Gobetti così descriveva la medesima gravissima situazione: «Gli schemi in cui si svolge la vita politica nostra (i partiti) non

---

pazione paritaria dei partiti alla direzione politica del Paese, affermatasi per l'appunto nel periodo transitorio.

<sup>45</sup> P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, cit., secondo un'ulteriore chiave di lettura storico-interpretativa dell'art. 49, infine, l'esperienza della coalizione delle forze antifasciste avrebbe spinto i costituenti a configurare i partiti «come forma monopolistica di espressione della volontà politica». A tale risultato si sarebbe giunti invero non soltanto per reazione all'antipartitismo che aveva caratterizzato fasi precedenti della storia italiana, ma anche perché l'affermazione costituzionale di tale monopolio fu espressione di quel fortissimo momento unitario nella rappresentanza e nella direzione politica» che si ebbe in Italia fino al 1947.

<sup>46</sup> A. OLIVETTI, *Democrazia senza Partiti*, cit.. «Democrazia senza partiti apparve per la prima volta nel 1949 come opuscolo del Movimento Comunità con il titolo Fini e fine della politica, e fu pubblicato dalle Edizioni di Comunità nel 1952 nel volume di saggi olivettiani, *Società Stato Comunità*.

consentono agli uomini sufficiente vitalità. Gli uomini cercano, nella vita pratica, realtà ideali concrete che comprendano i loro bisogni e le loro esigenze. Oggi i partiti si sono limitati a formule vaste e imprecise, da cui nulla si può logicamente e chiaramente dedurre. [...] Nella vita attuale dei partiti di concreto c'è solo un circolo pernicioso per cui gli uomini rovinano i partiti, e i partiti non aiutano il progresso degli uomini. [...] Le idee, insomma, in cui le forze si inquadrano, i partiti, sono rimasti addietro di un secolo. E gli uomini ci stanno a disagio. La storia va innanzi: gli uomini con essa. Gli schemi non possono restare gli stessi. Se non si liquidano, se rimangono, vanno soggetti nella pratica realtà alla deformazione che su di essi operano i singoli, favoriscono la disorganizzazione, la confusione, essi che per organizzare e sistemare erano sorti».

«Non faremo qui una storia critica dei partiti politici sino all'attuale loro predominio», continua Olivetti, «assicuratogli dall'estensione, senza correttivi, della rappresentanza proporzionale. Essa riuscì a rompere ogni effettivo legame tra il cittadino, i gruppi economici e culturali e il Parlamento, tra la società, in una parola, e lo Stato».

«Siamo all'apogeo, dunque, della forza dei grandi partiti organizzati, così il regime politico attuale prende il nome, non a torto, di partitocrazia, retto da un occulto e complesso ingranaggio di interessi e di personalismi. E l'apogeo è l'inizio della decadenza».

Siamo nel 1949 ma già vibrante appare la polemica sull'assetto dei partiti politici italiani. Quel sistema di partiti, invero, reggerà fino al 1994 ma è innegabile che l'analisi dell'Autore appare lucida e premonitrice degli eventi che poi hanno caratterizzato l'evoluzione del sistema politico italiano.

Nel contempo in dottrina si sviluppano teorie influenzate dalle motivazioni storico-politiche che avevano animato e condizionato il dibattito in Assemblea costituente. Di qui la configurazione del partito politico «come espressione spontanea di un'esigenza organizzativa presente nella società civile»<sup>47</sup> che si declina nell'elaborazione delle sintesi

---

<sup>47</sup> P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, cit., quel retroterra culturale, che concepiva la non statualità essenzialmente in funzione del pluralismo partitico, indusse anzitutto la dottrina a porre l'accento sulla funzione di mediazione del partito e sulla necessità di una stretta aderenza di esso alla sfera societaria. A questo indirizzo sono riconducibili autorevoli posizioni dottrinali, che configurarono il partito politico come espressione spontanea di un'esigenza organizzativa presente nella società civile, mirante ad «elaborare nell'ambito stesso della società le sintesi politiche destinate ad influenzare l'azione dello Stato»), ovvero come espressione di un diritto di libertà finalizzato al concorso dei cittadini alla determinazione della politica nazionale, ricollegabile all'esercizio della sovranità popolare, ma capace di dar vita ad «una volontà parziale,

politiche destinate ad incidere e condizionare l'azione dello Stato attraverso la partecipazione dei cittadini alla determinazione della politica nazionale. Così come lo sviluppo delle teorie che portano idealmente i partiti a diventare anello di congiunzione tra società e Stato-apparato<sup>48</sup>. Per tali motivi a cavallo degli anni '50 in Italia si registra una decisa contrapposizione a forme di regolamentazione giuridica dei partiti politici che poi determinano la non integrale attuazione dell'art. 49 Cost.<sup>49</sup>. La formula associativa di stampo prettamente privatistico in tale contesto storico viene ritenuta quella maggiormente in grado di garantire e tutelare l'autonomia e la libertà dei partiti politici.

I partiti, però, andranno ben oltre. Dimostrando di saper ben tutelare i margini di "sovranità" ed autonomia del loro agire, scevri dai controlli di una regolamentazione giuridica, ribalteranno l'ottica garantistica prevalsa fra i costituenti ed inizieranno una sistematica occupazione delle istituzioni.

In tale contesto iniziano a delinarsi i rischi di aver considerato i partiti come organizzazioni proprie della società civile.

### 3.2 *Il dibattito degli anni sessanta e la degenerazione partitocratica (1961-1973)*

Il dibattito degli anni '60 si attesta immediatamente su di una prospettiva completamente differente. Erano i cittadini e lo Stato che andavano tutelati dalla pervicace presenza dei partiti politici in ogni dove per difenderli da quella che sarà definita la deviazione più acuta del

---

senza comunque impegnare lo Stato-soggetto, e neppure il popolo nella sua unità»; si v. anche L. BASSO, *Il partito nell'ordinamento democratico moderno*, in L. BASSO, M. D'ANTONINO, *Indagine sul partito politico. La regolazione legislativa*, Milano, 1966.

<sup>48</sup> P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, cit., muovendo dal presupposto che nello Stato democratico la sfera del pubblico si è dilatata e non si identifica più con l'organizzazione dello Stato-apparato, e che pertanto anche il processo di decisione politica non si compie più tutto all'interno delle istituzioni statali, ma anzitutto attraverso il libero confronto delle opinioni e delle articolazioni della società, veniva identificato un ambito prettamente societario, quello della *Vorformung des politischen Willens*, del quale i partiti costituiscono un indispensabile anello di congiunzione. Pertanto, da un lato il sistema dei partiti si configurava come elemento «legittimante» nei confronti della direzione politica dello Stato, dall'altro esso trovava la sua più appropriata collocazione nella sfera della concorrenza delle opinioni e degli interessi organizzati, e la principale tutela nella garanzia della *Chancengleichheit* e delle libertà di associazione, di riunione e di manifestazione del pensiero.

<sup>49</sup> Come osserva P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, cit., (...) la democraticità del sistema costituzionale appariva meglio tutelata dalla «lacuna delle leggi» che da una integrale attuazione legislativa dell'art. 49.

fenomeno la «partitocrazia»<sup>50</sup>. Il sistema dei partiti in questa fase si sclerotizza ed emerge in maniera sempre più evidente l'incapacità di una reale intermediazione tra società civile ed istituzioni e le tendenze oligarchiche dei processi decisionali<sup>51</sup>. È in questi anni che nasce e si sviluppa la convinzione che i partiti politici dovessero operare una autoriforma. Ed è già in questi anni che si sottolinea la necessità che i partiti si trasformino in strutture aperte capaci di interagire in maniera più efficace con fasce sociali più ampie. In questo contesto il partito si trasforma ulteriormente cambia pelle non più partito di massa e cioè di mobilitazione e formazione collettiva ma partito di mediazione delle istanze dei gruppi di interesse. Il progressivo venir meno delle ideologie, che avevano differenziato prima ancora del progetto l'idea stessa di Paese, mettono in competizione il potere politico alla ricerca del più

---

<sup>50</sup> P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, cit., la riflessione su questi temi sfociò, agli inizi degli anni Sessanta, nel corso delle polemiche contro la cosiddetta «partitocrazia», in una considerazione fortemente critica delle disfunzioni prodotte dai partiti nel tessuto istituzionale. Il predominio di essi in ogni settore della vita pubblica avrebbe determinato la spoliatura del corpo elettorale, a causa del monopolio degli apparati di partito nella formazione delle candidature; l'alterazione del corretto rapporto tra gli organi costituzionali, ridotti a mere sedi di registrazione delle decisioni prese dai partiti; lo scadimento del processo di decisione politica «attraverso occulte e private pattuizioni stipulate, in nome dei partiti, dalle rispettive segreterie»; il depauperamento del livello della classe politica ed il tramonto della posizione di indipendenza dei singoli parlamentari; la sempre più pesante ingerenza dei partiti sul funzionamento del governo e dell'amministrazione.

<sup>51</sup> A ben vedere, peraltro, nelle polemiche antipartitocratiche confluirono due componenti differenti ed in qualche misura contraddittorie. Esse, invero, da un lato denunciavano la costante sovrapposizione delle strutture partitiche alle strutture costituzionali e presupponevano dunque una concezione del partito quasi come corpo estraneo nel sistema costituzionale. Per converso, richiamavano l'esigenza della regolamentazione di alcuni aspetti della vita dei partiti, soprattutto al fine di porre un freno alle spinte oligarchiche che tendono a manifestarsi al loro interno, indirizzo cui non fu estranea l'influenza di orientamenti di politica legislativa che andavano maturando in quegli anni nella Repubblica federale tedesca.

Quanto al primo aspetto, fu replicato che la polemica contro i partiti finiva «più o meno consapevolmente per porsi fuori del sistema», poiché nel nostro ordinamento il partito non è *eine extrakonstitutionelle Erscheinung*, ma un elemento del sistema costituzionale, nell'ambito del quale esso deve coordinarsi e armonizzarsi, e che il sistema dei partiti è «esplicitamente o implicitamente presupposto dalle norme costituzionali». Ma, se invero era difficile condividere le critiche contro una sorta di 'ipertrofia' del ruolo dei partiti, quanto meno nella sfera dell'indirizzo politico, appariva più fondata la preoccupazione che l'irrigidimento e la burocratizzazione degli apparati provocasse una sclerosi dell'intermediazione partitica, sicché il processo di decisione politica non scaturiva da un'estesa ed aperta partecipazione della società civile, ma era espressione di strutture tendenzialmente oligarchiche.

ampio consenso. Una competizione che se da un lato sblocca il sistema almeno parzialmente, dall'altro limita molto la capacità del partito di essere partito-progetto per ridursi a mero strumento di scelte politiche di limitato respiro<sup>52</sup>. Tale processo arriverà poi sino ai giorni nostri incidendo forse nella maniera più deteriore sulla capacità del nostro Paese di operare una vera riforma del sistema politico istituzionale.

Gli anni Settanta sono caratterizzati da questa crisi di fondo dei partiti politici che alla funzione di mediazione preferiscono quella di occupazione. Di contro nella società civile prendono piede istanze antipartitiche e forme di iniziativa popolare e di associazionismo che appaiono più snelle e pronte ad esprimere un rinnovamento rispetto al modello tradizionale di partito. L'onda lunga di tale processo sarà lo *tsunami* che si abatterà sulle nostre istituzioni poco più di vent'anni. Le motivazioni vanno ricercate proprio in questa involuzione che porta i partiti a trasformarsi in ragione dell'esigenza di «coordinare e mediare le istanze dei gruppi di interesse». Questa esigenza paralizza l'«azione politica di alto respiro» ed il partito perde la sua connotazione di partito-progetto<sup>53</sup> per asservirsi a «scelte politiche limitate e di breve termine»<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> Per quel che riguarda i riflessi di tale trasformazione sul piano della legittimazione dei partiti, occorre invece osservare che essa da un lato conduceva al potenziamento degli apparati di partito (esigenza di più cospicui finanziamenti, perfezionamento delle relazioni pubbliche e della propaganda, ricorso ad indagini statistiche e demoscopiche) allo scopo di mettere quest'ultimo in condizione di recepire una maggiore quantità di domande e di pressioni emergenti dalla società civile; dall'altro, essa postulava una evoluzione della struttura interna dei partiti, affinché i loro processi decisionali rispecchiassero la partecipazione ad essi delle diverse componenti sociali piuttosto che lo scontro fra i gruppi di potere esistenti al loro interno, e nel contempo la mediazione fra una pluralità di interessi fosse capace di tradursi in una sintesi politica. Proprio su questo terreno, peraltro, lo studio del modello di trasformazione indicato poneva in evidenza che, mentre, a causa del potenziamento della sua funzione aggregatrice, il partito accentuava la propria vocazione maggioritaria e la tendenza ad assumere il monopolio della rappresentanza, l'esigenza di coordinare e mediare le istanze dei gruppi di interesse ne paralizzava l'azione politica di largo respiro, riducendo il partito medesimo a strumento di «scelte politiche limitate e di breve termine».

<sup>53</sup> Il dibattito degli anni Settanta ruota tutto intorno al contrasto fra l'accresciuta capacità di «occupazione» del partito nel tessuto istituzionale e la frammentarietà della sua funzione di mediazione. Mentre, in concomitanza con l'ampliamento della sfera dell'intervento pubblico nei più diversi settori, si rafforzava la presenza dei partiti nei centri di decisione pubblici o semipubblici, si indeboliva la capacità dei partiti medesimi di farsi portatori di domande generali e si accentuava «l'isolamento della classe politica dalle sue fonti di legittimazione».

<sup>54</sup> G. PASQUINO, *Crisi dei partiti e governabilità*, Bologna, 1980, 30 ss.

### 3.3 *Gli anni settanta: dall'invasione delle istituzioni alla frammentazione del quadro politico (1974-1983)*

Negli anni '70 il dibattito ruota intorno all'invasione del partito in ogni dove nelle istituzioni e contestualmente sulla sua sempre maggiore frammentazione che mette a nudo l'incapacità di esercitare la sua naturale funzione di mediazione. La parabola dei partiti appare a questo punto segnata; lo spostamento dalla società all'esercizio del potere aumenta la frattura tra essi e la società civile. Con l'aumentare del distacco il partito si atrofizza ed al tempo stesso subisce l'aggressione di forze antagoniste capaci di minarne alle fondamenta la legittimazione di principale tramite di collegamento tra la società e lo Stato. Sono i corollari che abbiamo imparato a conoscere e che già si avvertono sul finire degli anni settanta<sup>55</sup>.

A delegittimare i partiti concorreranno diversi fattori tra i quali quelli di maggior rilievo sono i sindacati con la politicizzazione del loro ruolo, la nascita di movimenti antipartitici ed infine l'utilizzo del *referendum* come contropotere.

### 3.4 *Alla ricerca di un modello alternativo (1984-1992)*

In questa dialettica complessa che ha caratterizzato gli anni '80 emerge, come è stato osservato, «una tendenza generale delle società capitalistiche occidentali» che cerca di sviluppare meccanismi di integrazione in un'area di pluralismo sociale senza l'intermediazione del partito politico<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> I partiti sembravano ripercorrere la parabola schmittiana: mentre lo spostamento della presenza dei partiti dalla sfera societaria a quella dell'esercizio quotidiano del potere acuiva il distacco di essi dalla società civile, si moltiplicavano i tentativi di intaccarne il monopolio della rappresentanza. Gli aspetti di questa crisi della legittimazione dei partiti sono stati diffusamente analizzati: la «politicizzazione» del ruolo dei sindacati e la tendenza di essi a porsi come interlocutori diretti dei poteri pubblici; l'apparizione anche in sede elettorale di movimenti spontanei di opinione pubblica, qualificati proprio da una forte carica di reazione antipartitica; una concezione del *referendum* e delle autonomie locali come «contropoteri» in un regime rappresentativo egemonizzato dai partiti e come strumento di allargamento della partecipazione popolare in aree meno sensibili alla funzione «unitarizzante» dei partiti tradizionali; sul rapporto tra partiti politici ed autonomie si v. R. BIFULCO, *Partiti politici e autonomie territoriali*, in *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Atti del XXIII Convegno annuale Alessandria, 17-18 ottobre 2008, Jovene Editore 2009.

<sup>56</sup> Essa ha radici complesse, in parte riconducibili agli assetti istituzionali dello Stato sociale contemporaneo, che, attraverso il rafforzamento dei poteri dell'esecutivo ed il potenziamento del ruolo dei gruppi di interesse, tendono ad incrinare la centralità

Il dibattito degli anni '80 e '90 si attesta su questi temi e sulla ricerca di un modello alternativo che alcuni cercano e teorizzano oltre il pluralismo partitico con la valorizzazione di una fitta trama di contropoteri e di autonomie sociali<sup>57</sup>. Allo stesso tempo non mancano i contributi di coloro i quali, vedendo il rischio di un'eccessiva frammentazione e disaggregazione della società civile, recuperano il ruolo dei partiti<sup>58</sup> come momento di sintesi e di mediazione ma non nascondono la necessità di riscrivere le regole relative alle tecniche decisionali interne ed in generale alle linee organizzative dello stesso<sup>59</sup>.

Nel contempo la via di fuga dalla crisi del sistema viene individuata non tanto nella riforma dei partiti politici oramai bulimici sotto il profilo della gestione del potere e delle risorse finanziarie per il loro sostentamento ma nelle riforme istituzionali e costituzionali. Dalla Commissione Bozzi (1983), a quella Demita-Iotti (1992) ed infine a quella Dalema (1997). Si tratta di tentativi che nonostante l'impegno profuso subiranno sempre una miserabile naufragio nel mare periglioso della politica italiana<sup>60</sup>.

---

del processo di integrazione attraverso i partiti; ma più ancora, alla più intensa carica di politicità diffusa nella società civile, che tende a trovare sbocco attraverso forme di iniziativa popolare e di associazionismo dotate di maggiore mobilità e capacità di rinnovamento rispetto al tradizionale modello partitico.

<sup>57</sup> Ad una sorta di «spiazzamento» dei partiti si sono incentrate le fasi più recenti del dibattito, dalle quali è emersa l'alternativa fra un modello istituzionale che, attraverso la valorizzazione di una fitta trama di contropoteri e di autonomie sociali, non esaurisca per intero il momento della mediazione e della sintesi nel pluralismo partitico.

<sup>58</sup> Preoccupato dei rischi di frammentazione e di disaggregazione della società civile, ha invece rivalutato il ruolo del partito come momento di sintesi politica e di ricomposizione unitaria, ruolo collegato, peraltro, ad una «ridefinizione delle tecniche decisionali e delle linee organizzative del partito medesimo.

<sup>59</sup> Per un'analisi dettagliata dei due orientamenti si vedano gli scritti di G. AMATO, *Una repubblica da riformare*, Il Mulino, 1980, 135 ss., 173 ss.; e A. BALDASSARRE, *Un sistema che si fonda sui partiti di massa*, in *Quale riforma dello Stato?*, Roma, 1978, 143 ss.

<sup>60</sup> Come ricorda B. CARAVITA, *La riforma Renzi-Boschi: le ragioni del sì*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016, negli ultimi trent'anni, i tentativi di modifica della Costituzione si sono mossi secondo due linee diverse, l'una derogatoria dell'art. 138, l'altra invece rispettosa delle indicazioni procedurali. Finora, tre commissioni bicamerali avevano lavorato a progetti di riforma sulla base di apposite norme e parzialmente in deroga alla procedura prevista dall'art. 138 Cost.: la prima, presieduta da Aldo Bozzi, era composta da 20 deputati e 20 senatori ed ha lavorato tra ottobre 1983 e gennaio 1985; la seconda, presieduta da De Mita prima e dalla Iotti poi, era composta da 30 deputati e 30 senatori e si è riunita dal settembre 1992 all'inizio del 1994; la terza, infine, la Commissione D'Alema, con 35 deputati e 35 senatori, lavorò tra il 1996 ed il 1997. In tutti e tre i casi i lavori non sono andati a un buon fine. Nel 2004, un nuovo tentativo è

### 3.5 *Il crollo del sistema dei partiti (1992-1994)*

Le motivazioni dell'implosione del sistema partitico in Italia avvenuta nel biennio 1992 – 1994 sono sicuramente molteplici. In realtà in quella che è stata definita una «rivoluzione silenziosa»<sup>61</sup> si sono contestualmente verificate le condizioni per una tempesta perfetta.

Gli equilibri politici sia sul fronte nazionale che internazionale furono inevitabilmente stravolti dal crollo del muro di Berlino.

Sul piano interno le indagini della magistratura milanese che scopriò un sistema diffuso di corruzione ma anche e soprattutto, al fine del discorso che si sta svolgendo, di illecito finanziamento dei partiti politici determinò la delegittimazione di un'intera classe politica.

Sicuramente questi furono gli aspetti più eclatanti ma pregiudicheremo la nostra analisi se non ci soffermassimo sulle precondizioni che determinarono quegli eventi. E queste vanno ricercate indietro nel tempo e sono soprattutto responsabilità di carattere politico. Il sistema si era già logorato per la mancanza di una reale alternanza, per il mancato ricambio della classe dirigente e per l'incapacità di operare quelle riforme strutturali di cui il sistema istituzionale aveva bisogno.

Il cambiamento ed il crollo fu anche dovuto alla spinta che venne dall'elettorato attraverso le iniziative referendarie.

I referendum abrogativi sul divorzio, aborto, scala mobile, nucleare, responsabilità civile dei giudici erano tutti indici di una spinta al cambiamento che partiva da settori vicini ai partiti tradizioni che non riuscivano più ad essere in sintonia con il Paese che stava cambiando. È questa incapacità dei partiti di interpretare la società che cambia a dare

---

passato attraverso l'ordinaria procedura aggravata di cui all'art. 138 Cost., incappando nella bocciatura referendaria. Così, dopo svariati tentativi di introdurre procedure derogatorie, sia nella parte iniziale che nella parte terminale del procedimento, l'approvazione della riforma ha invece seguito la procedura ordinaria, così come era successo per le riforme costituzionali del 1999 e del 2017, ambedue comunque derivanti dalla Commissione bicamerale D'Alema.

Pur se degne di qualche considerazione e più volte avanzate nel trentennale dibattito sulla riforma della Costituzione, in questa occasione sono state nuovamente accantonate sia le proposte di una Assemblea Costituente (che ha sempre avuto autorevoli sostenitori, ma anche molti agguerriti avversari) sia le ipotesi tendenti a far giungere al legislatore costituzionale proposte dotate di una qualche struttura, sia infine le proposte di obbligatoria sottoposizione a referendum; si v. anche E. Grosso, *Come elevare per legge il numero degli elettori*, in *“Quaderni costituzionali, Rivista italiana di diritto costituzionale”*, 2/2001, pp. 360-361, dove l'A. evidenzia come le riforme possano essere approvate anche a colpi di maggioranza.

<sup>61</sup> L'espressione è richiamata da G. GALLI, *I partiti politici in Italia 1943-1994*, Torino, 1994, p. 530.

una decisiva spinta al crollo del sistema. Nel 1992 mentre i partiti frenano il cambiamento il Presidente della Repubblica Cossiga con le sue esternazioni e sino alle dimissioni assumerà iconograficamente il ruolo di picconatore della prima repubblica.

Nello stesso anno il sistema politico ancorato su vecchie logiche tenta di eleggere a Presidente della Repubblica prima il segretario della DC Forlani e poi il giurista Vassali, ambedue bloccati dal fuoco amico dei franchi tiratori.

In questa contesto matura il referendum promosso da Segni che trasforma, seppur per tre quarti, il sistema elettorale da proporzionale a maggioritario con collegi uninominali con elezione diretta a turno unico<sup>62</sup>.

È l'inizio della svolta alle successive elezioni a giovare di questo sistema sarà soprattutto il MSI che da partito antisistema di troverà al governo con la nuova formazione creata da Silvio Berlusconi.

Questo brevissimo *excursus* evidenzia come il ruolo dei partiti e degli uomini di partito sia stato determinante nel crollo del sistema.

Gli eventi che abbiamo brevemente riassunto, in un quadro costituzionale formalmente invariato, vanno ad incidere ed alterano il funzionamento della nostra forma di governo.

I partiti gioco forza erano diventati elementi imprescindibili per il funzionamento della forma di governo italiana. Possiamo dire che vi fosse un'incorporazione con i poteri costituzionali ma senza che ne fosse stata regolamentata in alcun modo le modalità di funzionamento. La crisi degli anni '90 investe le strutture del nostro sistema democratico, dal parlamento alla forma di governo sino al ruolo del Presidente della Repubblica garante e *super partes* tradizionalmente al di fuori della polemica politica, introducendo dei *virus* che in assenza dei necessari anticorpi mettono in crisi prassi e consuetudini consolidate da decenni.

### 3.6 Dal 1994 ai nostri giorni. I partiti personali e la perdurante conferma del deficit democratico: vecchie e nuove criticità

Negli anni '90 la legislazione elettorale viene orientata verso un sistema di tipo maggioritario. Prima con la legge sull'elezione diretta del sindaco e del presidente della provincia (l. 25 marzo 1993, n. 81) poi

---

<sup>62</sup> V. LIPPOLIS, *Partiti. Maggioranza. Opposizione*, Napoli, 2017, p. 16 il quale evidenzia come nella situazione politica istituzionale di quegli anni con un'egemonia dei partiti nella vita politica-istituzionale che provoca la critica sintetizzata nella formula «partitocrazia» la Costituzione prevede due istituti che possiamo qualificare come correttivi: la Corte costituzionale ed il referendum.

con quella per la elezione dei deputati (l. 4 agosto 1993, n. 277) e senatori (l. 23 febbraio 1995, n. 43).

Ovviamente le leggi elettorali avranno un effetto importante sul sistema dei partiti stimolando la nascita di nuove formazioni politiche.

Contestualmente, però, aumenta la frammentazione determinata dalle scissioni e dalle spaccature di cui si renderanno protagonisti i partiti tradizionali.

Nel 1994, infatti, la competizione elettorale vedrà in campo ben diciannove formazioni politiche.

Si afferma l'idea di un modello di partito più snello rispetto a quelli tradizionali. Il rapporto diretto tra *leader* e media, tra *leader* e processi decisionali interni ed esterni finisce non solo per marginalizzare ma per rendere inutile qualsiasi tentativo di organizzazione democratica dei partiti.

Per questo motivo nell'ultimo ventennio abbiamo assistito alla nascita di nuovi partiti o movimenti politici tutti ispirati ad un modello identitario con il *leader*. Si tratta di partiti personali<sup>63</sup> per i quali appare superfluo il tentativo di immaginare un modello di compatibilità con l'ordinamento costituzionale. Di qui le effimere esperienze di movimenti anomali ed in quanto tali intrinsecamente deboli, perché privi di una struttura ma soprattutto di una squadra in condizione di assistere anche il *leader* nel passaggio dalla narrazione all'amministrazione della cosa pubblica.

In questo contesto si è persa la capacità di fare squadra ed i *leader* alla prova della *governance* spesso si sono ritrovati soli al comando di una nave in balia delle onde.

Ma nella modalità in cui si è avverato il *leaderismo senza partiti* risultava dannoso per il successo elettorale immaginare di poter affrontare temi pesanti come la questione della democrazia interna e del dibattito nel partito.

Il modello di partito, certo con quale differenziazione nelle aree che si rifacevano alle esperienze storiche precedenti, fa sì che si «cerchino personalità esterne da candidare alle varie cariche oppure che partiti si formino intorno ad un *leader* e che la competizione elettorale sia centrata sui candidati alla carica di vertice e non sui partiti»<sup>64</sup>.

In conclusione la costituzione materiale «si caratterizza per una democrazia fondata sui partiti»<sup>65</sup> che incidono sulla forma di governo for-

---

<sup>63</sup> S. STAIANO, a cura di, *Nella rete dei partiti. Trasformazione politica, forma di governo, network analysis*, Jovene, Napoli, 2014.

<sup>64</sup> V. LIPPOLIS, *Partiti. Maggioranza. Opposizione*, cit, p. 20.

<sup>65</sup> V. LIPPOLIS, *Partiti. Maggioranza. Opposizione*, cit, p. 16.

giata sulla capacità di questi corpi intermedi di contribuire alla elaborazione dell'indirizzo politico attraverso il coinvolgimento del popolo. L'assetto complessivo del sistema dei partiti attuali, però, tradisce questa speranza allontanando i cittadini dal concorrere realmente alla vita politica del Paese e facendo scivolare il desiderio di cambiamento verso forme di aggregazione del consenso caratterizzate più dalla voglia di protesta che di proposta.

#### *4. Mutamenti del sistema politico e crisi della democrazia*

Lo sviluppo del ruolo dei partiti politici come abbiamo visto è stato tormentato sin dagli albori della Carta costituzionale del 1948.

Il pluralismo partitico fu la stella polare dei costituenti in un sistema democratico che sarebbe stato fondato sulla coesistenza e sull'antagonismo di forze politiche differenti. Come gli aspetti geopolitici condizionarono l'assetto delle istituzioni italiane è indagine che esula dalla presente trattazione; ma una cosa è certa, essi ebbero una notevole influenza nel garantire un sistema a democrazia bloccata. Tale assetto, che ha visto per l'arco di quarant'anni un partito al Governo seppur con fasi altalenanti ma sostanzialmente sempre perno dell'ordinamento democratico, se da un lato ha garantito anche la crescita economica<sup>66</sup> del nostro Paese dall'altro non ha consentito lo sviluppo di una democrazia «matura»<sup>67</sup>. Il sistema istituzionale si è «bloccato» perché è mancato

---

<sup>66</sup> In questo contesto come osserva B. CARAVITA, *Sistema dei partiti e riforme istituzionali*, in *Federalismi.it*, cit. poche e chiare le regole di fondo di questo primo periodo più che quarantennale, caratterizzato comunque da una continua e importante crescita economica, sociale e culturale dell'Italia: centralità della democrazia cristiana, mai esclusa dalle maggioranze di governo (e solo qualche volta, come nel caso delle leggi introduttive del divorzio e dell'aborto, dalle maggioranze parlamentari); impossibilità di alternativa politica, in ragione della dominante posizione a sinistra di un partito non legittimato a governare a causa del suo collegamento con il mondo del comunismo sovietico e internazionale; diffusione del potere con una distribuzione che venti anni fa avevo definito con la formula "poco potere per molti uomini per molto tempo", contrapponendola alla ratio di funzionamento dei sistemi maggioritari, che potrebbe essere riassunta con la formula "molto potere per pochi uomini per poco tempo".

<sup>67</sup> Osserva B. CARAVITA, *Sistema dei partiti e riforme istituzionali*, in *Federalismi.it*, cit. In questa fase di crescita economica, di centralità di un moderato partito popolare, legato a doppio filo da un lato alla potenza dominante del mondo occidentale, dall'altro alla potenza religiosa e culturale del Vaticano, le poche regole costituzionali sui partiti non avevano trovato applicazione. E mentre i due partiti fondati su di una legittimazione oggettivamente anticostituzionale non erano stati esclusi dal gioco politico (pur potendo trovare una tale soluzione un fondamento costituzionale nella XII e XIII disposizione finale e transitoria, pur diversi dal contenuto dell'art.

uno dei cardini della dialettica democratica: l'alternanza. La costante mediazione, con al centro del sistema un partito, ha sviluppato le capacità di compromesso attraverso il metodo consociativo ma non ha consentito al sistema di evolvere verso un modello d'alternanza tra progetti e programmi concorrenziali. La mancanza di abitudine ad un modello di democrazia dell'alternanza sarà il motivo per il quale, nel momento in cui non solo la crisi istituzionale dei partiti ma di tutto il mondo politico italiano implode sotto i colpi di tangentopoli, il sistema non riuscirà ad evolvere verso una democrazia matura.

In quel momento, a cavallo degli anni '90, si è avvertita più che la carenza di idee quella di uomini capaci di interpretare il cambiamento come una *chance* per un rilancio verso una democrazia compiuta. In troppi si sono lasciati abbagliare dall'idea di un nuovo modello politico fondato sul *leader* ma soprattutto su slogan antagonisti. Ed allora ha prevalso la sintesi amico/nemico o destra/sinistra per rispolverare quella mai sopita italica contrapposizione guelfi/ghibellini. Il sistema si è pertanto nuovamente bloccato non più per la centralità di un partito, che aveva una sua dottrina anche costituzionale, ma per le esigenze del leader di turno. Ed allora, come pure è stato acutamente osservato, si è passati dalla partitocrazia dei partiti ad una partitocrazia senza partiti. Quelle che erano state le degenerazioni del sistema partitico dal 1948 al 1992 vengono tutte assorbite nel nuovo instabile equilibrio che ha caratterizzato gli ultimi venticinque anni.

Sullo sfondo l'incapacità dei nostri politici di leggere le trame della storia. A cavallo degli anni '90 il crollo del muro di Berlino più che la scure di tangentopoli ridefinirà il quadro istituzionale non solo italiano ma globale. Tangentopoli è stato solo uno strumento<sup>68</sup> che ha contribu-

---

21 del *Grundgesetz* tedesco), la Democrazia cristiana e il Partito comunista avevano consapevolmente – e concordemente – evitato di perseguire la strada di una legge sui partiti. La prima, per affidare ai mutevoli equilibri delle sue correnti la formazione delle leadership interne, evitando la concentrazione di potere intorno ad un soggetto dotato di una legittimazione troppo forte (nella tradizione democristiana sono stati solo tre, e con scarso successo, i casi in cui la stessa persona aveva svolto contemporaneamente le funzioni di Presidente del Consiglio dei ministri e di segretario del partito); il secondo, per evitare che si ponesse la questione del costituzionalmente previsto “metodo democratico”, che avrebbe potuto mettere a repentaglio la chiave organizzativa del cd. “centralismo democratico”. Eppure, una legge sui partiti avrebbe potuto disciplinare, non solo il finanziamento, ma anche i meccanismi di formazione della volontà politica.

<sup>68</sup> In tal senso anche B. CARAVITA, *Sistema dei partiti e riforme istituzionali*, in *Federalismi.it*, 25 marzo 2015, le vicende di questi ultimi mesi – con il sistematico riemergere di una grave situazione di corruzione incistata nel sistema politico e istituzionale, nazionale e locale – ci dimostrano plasticamente come le indagini della

ito al crollo dei partiti ma le ragioni risiedono nella storia. Diciamo che un coacervo di situazioni sono confluite in quella che abbiamo definito la «tempesta perfetta». Sul piano internazionale il definitivo superamento della contrapposizione tra mondo occidentale e blocco sovietico; sul piano nazionale, la crisi del debito pubblico, le inchieste di tangentopoli, il superamento della *conventio ad excludendum* nei confronti del partito comunista<sup>69</sup>.

I presupposti per una modifica epocale erano tutte contemporaneamente presenti unitamente ad un senso di profonda insoddisfazione per il ruolo che i partiti politici si erano ritagliati nelle istituzioni.

---

magistratura, giornalmisticamente conosciute come “Mani pulite” e “Tangentopoli”, pur tradizionalmente ritenute la causa della caduta venti anni fa del sistema partitico italiano, siano state solo la punta di un iceberg che aveva anche altre ragioni, pure esse profonde, interne al nostro Paese, ma in larga parte esterne.

<sup>69</sup> Per un’analisi lucida delle ragioni del crollo del sistema partitico italiano si v. sempre B. CARAVITA, *Sistema dei partiti e riforme istituzionali*, in *Federalismi.it*, cit. la prima ragione è evidente alle generazioni più adulte, ma forse non altrettanto chiara ai giovani. Il sistema politico italiano era figlio della grande contraddizione del nostro Paese, che nel secondo dopoguerra, da un lato, era stato inserito – dopo qualche iniziale incertezza – nella area di controllo occidentale e americano del globo terracqueo; dall’altro, si era trovato ad avere il partito comunista più forte del mondo occidentale, un partito che non aveva potuto essere dichiarato incostituzionale, come era successo negli anni ‘50 al ben più piccolo (e soprattutto già sconfitto politicamente nel primo dopoguerra) partito comunista tedesco. La caduta del Muro di Berlino nel 1989 e il crollo del regime sovietico negli anni successivi avevano, da un lato, ridotto il ruolo della DC come baluardo contro il rischio dei “Cosacchi a Piazza San Pietro”, dall’altro privato il PCI della sponda teorica, politica e organizzativa che aveva costituito per quarant’anni il suo punto di riferimento (nonostante la fase del compromesso storico e la relativa apertura intellettuale, che gli aveva permesso di esercitare una importante funzione egemonica nel tessuto culturale del Paese, il PCI non aveva mai avuto il coraggio di rompere del tutto con il mondo comunista internazionale, tant’è che il cambio di denominazione da PCI a PDS e la cd. svolta della Bolognina sono contemporanei alla caduta del Muro).

La seconda ragione del crollo dei primi anni ‘90 è collegata alla eccezionale crisi finanziaria di quegli anni, legata al tentativo di rispettare i parametri europei a fronte – allora come oggi – della montagna del debito pubblico (la crisi fu poi affrontata con strumenti *extra ordinem* negli anni successivi da Amato e Ciampi).

La terza e la quarta ragione erano più interne, legata l’una all’attacco della mafia, che proprio in quegli anni aveva avuto una drammatica recrudescenza; l’altra ai primi episodi di una emergente volontà separatista e secessionistica, che aveva condotto al successo elettorale della Lega nelle elezioni del 1992.

In questo quadro gli eventi appena descritti hanno alterato il nostro sistema politico istituzionale incidendo sia sulla forma di Governo che su quella di Stato<sup>70</sup>. Il tutto a Costituzione formale invariata.

In altri termini abbiamo subito gli eventi senza cercare in una qualche maniera di affrontare il cambiamento epocale utilizzando le forze ed energie che pure dallo stesso si erano liberate per disegnare un nuovo assetto dei poteri ed un nuovo equilibrio istituzionale e costituzionale.

Era questo il momento di modificare la nostra Carta per renderla attuale alle esigenze che la modernità esigeva. Era questo il momento per mettere mano ai partiti politici che avevano toccato il minimo indice di gradimento. Per operare una riforma complessiva del sistema e renderlo moderno ed attrezzato per affrontare le sfide del futuro.

In effetti il dibattito sulle riforme sarà quanto mai serrato ma sempre asfittico se pensiamo che ad eccezione della riforma Costituzionale n. 3/2001, che riguarda l'ordinamento regionale, le grandi riforme che hanno riguardato la forma di governo nel 2005/2006 e nel 2016 sono entrambe naufragate in sede di referendum confermativo. Qui potrebbe obiettarsi che il sistema di garanzie delineato dall'art. 138 Cost. abbia correttamente funzionato tenuto conto che il mancato raggiungimento della maggioranza qualificata dei 2/3 in sede di seconda deliberazione preveda appunto la possibilità del referendum confermativo da parte degli elettori proprio in ragione dell'incapacità dei rappresentati di esprimere un progetto di riforma condiviso. L'osservazione, che sotto alcuni profili potrebbe apparire giusta, è che in questa maniera, attraverso l'applicazione delle regole che si è dato, si concreta l'ordinamento. Sono gli elettori attraverso l'attuazione del precetto costituzionale la «sovranità appartiene al popolo» a validare o meno la riforma costituzionale. I citati referendum costituzionali ambedue bocciati dagli elettori sembrerebbero dirci che il popolo non sente la necessità di una modifica costituzionale.

Il problema in questi termini però potrebbe essere mal posto.

Le citate grandi riforme sono arrivate tardi rispetto alle esigenze poc'anzi rappresentate. Se si aggiunge al ritardo, la personalizzazione che ambedue hanno subito, risulta evidente che non il tema della rifor-

---

<sup>70</sup> Anche se non sono gli unici fattori come evidenzia M.S. GIANNINI, *Il pubblico potere*, il Mulino, 1986. A. RUGGERI, *Le convenzioni costituzionali: regole in via di estinzione?*, in S. STAIANO, G. FERRAIUOLO, A. VUOLO, a cura di, *Partiti politici e dinamiche della forma di governo, Atti del Convegno di Napoli 14-15 giugno 2019*, Napoli, 2020, p. 436, l'A. con riferimento alle Convenzioni costituzionali sottolinea criticamente il rischio dell'abbandono di buona parte delle vecchie regolarità, non accompagnato tuttavia dall'affermazione di nuove.

ma (possibile, inutile, necessaria) abbia agitato il dibattito ma sempre la logica del contro qualcuno più che per qualcosa. In effetti il Paese aveva bisogno agli inizi degli anni '90 di una modifica dell'assetto complessivo del sistema istituzionale<sup>71</sup>, forse aveva bisogno anche di una modifica della forma di Governo (semipresidenziale o presidenziale) ma anche i timidi tentativi di riforma in tal senso sono naufragati ben prima di approdare ad un dibattito serio e costruttivo nelle aule parlamentari. Questo ha determinato da un lato un endemico ritardo nella capacità del nostro Paese di essere pronto alle sfide della modernità e dell'efficienza. Basti pensare al nostro scarso peso in Europa ed alla lungaggine dei nostri processi decisionali. Sul fronte interno senza modificare le strutture formali del nostro parlamentarismo, del rapporto di fiducia, del ruolo del Presidente della Repubblica abbiamo assistito inermi a dinamiche del tutto nuove che hanno mutato prassi e consuetudini costituzionali consolidate nel tempo. In questo contesto i vecchi partiti sono stati spazzati via ed i nuovi all'interno di un contenitore sostanzialmente invariato hanno introdotto un linguaggio «nuovo» ma «vuoto». Le parole d'ordine<sup>72</sup> del sistema politico diventano quelle che avrebbero dovuto essere le riforme sbandierate e mai attuate. In un coacervo di irresponsabilità diffusa antipolitici sono i nuovi partiti politici a partire dalla Lega Nord del 1994 a finire al Movimento 5 Stelle dei giorni nostri. Se pur pittoresca questa modalità impropria ed atecnica di fare politica spinge verso l'adozione di sistemi elettorali ed istituzionali in cui, come è stato osservato, «la capacità di mediazione dei partiti politici viene fortemente ridotta ed il *focus* diviene sempre più la persona del *leader* da investire e responsabilizzare»<sup>73</sup>.

---

<sup>71</sup> B. CARAVITA, *Sistema dei partiti e riforme istituzionali*, in *Federalismi.it*, cit. secondo l'A. il crollo del sistema dei partiti nella prima metà degli anni '90 ha colpito così un sistema istituzionale che era rimasto impreparato: non erano stati regolamentati i partiti, che erano, e sono rimasti, associazioni regolate da scarse e generiche regole del codice civile, associazioni la cui nascita, morte, finanziamento, formazione della volontà non erano e non sono in alcun modo disciplinate e ancora oggi lo sono in modo confuso e incompleto; partiti nei quali la selezione delle classi dirigenti e delle candidature ha sempre seguito strade più o meno disordinate e soprattutto oscure. Ma non erano stati disciplinati nemmeno i meccanismi di funzionamento delle istituzioni, affidati alla regola sovrana del primato della politica (e di cui le scarse regole degli articoli 92 e 94 della Costituzione sulla formazione del governo ne sono testimonianza).

<sup>72</sup> Si v. S. GAMBINO, *La democrazia di investitura o democrazia parlamentare? Interrogativi e dubbi su revisione costituzionale ed democrazia maggioritaria*, in rivista de estudios juridicos n. 16/16 (secunda época) Univeridad de Jaén.

<sup>73</sup> Si v. M. GORLANI, *Ruolo e funzione costituzionale del partito politico. Il declino della "forma" partito e la crisi del parlamentarismo italiano*, Cacucci, 2017, l'A. osserva che la conseguenza è stata una competizione fortemente personalizzata e un

Maturano e si avverano le condizioni per una modifica del sistema che non sarà programmata ma estemporanea. Il referendum del 1991 e del 1993<sup>74</sup>, la modifica del sistema elettorale<sup>75</sup>, da proporzionale a maggioritario, non sono progetti sistemici ma tentativi di una classe politica oramai delegittimata e disancorata dalla società civile di gestire la trasformazione in atto. Di qui provvedimenti subiti o «ottriatati» senza alcuna convinzione e senza comprensione della loro capacità di incidere sul sistema istituzionale e sulla stessa forma di Governo. L'impianto costituzionale basato su di una legge elettorale proporzionale pura non poteva non subire le conseguenze di un passaggio ad una legge maggioritaria seppur con un recupero proporzionale quale il *Mattarellum*. Sulla base di questi presupposti il 1994 a sorpresa vince un movimento politico Forza Italia con un leader carismatico Berlusconi che contraddistinguerà la scena politica per oltre un ventennio tra vittorie clamorose e sconfitte brucianti.

---

assetto marcatamente verticistico ed esecutivo delle varie forme di governo – e sempre meno un confronto tra idee, programmi politico-legislativi, visioni della società.

<sup>74</sup> B. CARAVITA, *Sistema dei partiti e riforme istituzionali*, in *Federalismi.it*, cit. i referendum elettorali del 1991 e del 1993 furono poi la “goccia” che spinse definitivamente ad una riforma delle leggi elettorali, che avvenne in mancanza di una seria riflessione sul sistema istituzionale e sul sistema dei partiti.

<sup>75</sup> S. STAIANO, *Trasformazione dei partiti e forma di governo*, in *Federalismi.it*, 7 ottobre 2015, tra i due fattori qui richiamati che incidono sulla forma di governo inducendone il mutamento, l'uno (la legge elettorale) si riconnette all'altro (il sistema dei partiti) in modo molto diretto: nella modificazione della legge elettorale i partiti proiettano la percezione di sé stessi e le proprie aspettative nella competizione per il potere.

I partiti italiani che, allo scorcio degli anni Ottanta del secolo scorso, erano stati toccati da un rapido e severo processo di disarticolazione, ritennero di sostenere (e furono costretti a farlo sotto l'impulso dei risultati del referendum manipolativo del 1993) la ridefinizione del sistema in cui si collocavano con una legislazione elettorale prevalentemente maggioritaria, ma con un robusto correttivo proporzionalistico (leggi 4 agosto 1993, n. 276 e n. 277): in tal modo la frammentazione in formazioni di dimensioni anche piccole veniva moderata attraverso l'incentivo a formare aggregazioni elettorali, nella prospettiva dell'alternanza tra coalizioni.

La più immediata incidenza di questa formula elettorale sulla forma di governo si realizzò attraverso il formarsi di una convenzione attinente all'accordo di coalizione, in ragione della quale il Presidente della Repubblica attribuiva, in prima battuta, l'incarico di formare il governo al leader del cartello che aveva vinto le elezioni (convenzione consolidatasi anche dopo il successivo intervento di riforma della legge elettorale).

I punti critici dell'assetto così realizzato derivavano dalla disomogeneità politica dei cartelli elettorali e dal doppio «potere di coalizione» delle forze minori: sia in sede di accordo in vista delle elezioni, essendo anche una quota di consenso marginale decisivo per la vittoria di una delle due coalizioni maggiori, sia dopo le elezioni, per il mantenimento in vita del governo con l'apporto decisivo dei parlamentari eletti nelle liste delle forze minori in collegi «sicuri», ottenuti in sede di trattativa preelettorale.

Ma al di là della evidente degenerazione del sistema partitico disancorato dal dettato costituzionale è evidente come le leggi elettorali siano entrate dal 1994 in poi nell'agone politico tanto da diventare strumento per evitare di far vincere gli avversari.

Questo porterà la Corte costituzionale con la sentenza n. 1/2014 a dover rappresentare come «le elezioni politiche, nel sistema costituzionale italiano, sono funzionali alla composizione degli organi parlamentari, della rappresentanza politica quindi e non alla scelta del governo, di un *leader* o addirittura, via via sfumando nell'autocrazia, di un capo»<sup>76</sup>. Ed ancora, per quello che è il discorso che si sta svolgendo con riferimento in particolar modo ai partiti politici, la Corte costituzionale evidenzierà un dato che per i costituzionalisti potrà sembrare scontato ma che così non era per il sistema politico e cioè l'incostituzionalità di una legge elettorale nella quale la scelta dei rappresentati è «totalmente rimessa ai partiti»<sup>77</sup>. Il ragionamento della Corte è stato sicuramente influenzato dalla situazione dei partiti politici nell'attuale fase storica così come inverata in Italia negli ultimi anni. Si tratta di un sistema del tutto avulso dal dettato costituzionale sia letterale che programmatico.

---

<sup>76</sup> F. BILANCIA, *“Ri-porcellum” e giudicato costituzionale*, in *Costituzionalismo*. it, 24 gennaio 2014, l'A. afferma che venendo al merito dell'importante sentenza della Corte costituzionale, la prima considerazione che emerge riguarda la decisa presa di posizione sul dato giuspolitico – scontato per i costituzionalisti, forse meno per l'attuale classe politica – che le elezioni politiche, nel sistema costituzionale italiano, sono funzionali alla composizione degli organi parlamentari, della rappresentanza politica quindi e non alla scelta del governo, di un *leader* o addirittura, via via sfumando nell'autocrazia, di un capo. In più punti della sentenza citata, la Corte ribadisce che il diritto di voto, e quindi il sistema elettorale, assumono un'essenziale valenza nella qualificazione dell'ordinamento repubblicano come democratico in quanto strumentali alla selezione della rappresentanza politica ad opera di una scelta direttamente esercitata dai singoli cittadini. Ed è in questa prospettiva, non in funzione della scelta di un governo purchessia, che la Corte ha formulato il proprio giudizio dichiarando illegittime diverse disposizioni della legge elettorale vigente; per un'analisi approfondita sull'opportunità di una stabilizzazione N. LUPO, *Verso un'auspicabile stabilizzazione della legislazione elettorale italiana. Alcuni spunti sulla legge n. 165 del 2017, in rapporto alla Costituzione*, in *Federalismi.it*, 22 novembre 2017; A. MANNINO, *I partiti politici davanti alla Corte costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 3 maggio 2006.

<sup>77</sup> F. BILANCIA, *“Ri-porcellum” e giudicato costituzionale*, cit. nel dispositivo della sentenza si legge, infatti, che le disposizioni della legge elettorale sono incostituzionali “nella parte in cui non consentono all'elettore di esprimere una preferenza per i candidati”. In più punti la sentenza fonda la propria decisione sull'argomento che in tal modo la scelta dei rappresentanti è tolta all'elettore per essere “totalmente rimessa ai partiti”. Anzi, non soltanto sono i partiti, in luogo degli elettori, a determinare l'ordine di elezione dei candidati in relazione all'ordine di collocazione degli stessi nelle liste bloccate, ma tale fenomeno è aggravato dalla “possibilità di candidature multiple e dalla facoltà dell'eletto di optare per altre circoscrizioni sulla base delle indicazioni del partito”.

In altri termini incostituzionale in sé non è il sistema delle c.d. liste bloccate che pur possono essere un sistema di reclutamento della classe dirigente di un sistema democratico. Tale sistema però diventa incostituzionale nella misura in cui i partiti non sono democratici, trasparenti ed inclusivi. Laddove come è avvenuto in Italia negli ultimi venticinque anni i partiti sono divenuti preda di un manipolo di oligarchi che ne gestiscono in maniera padronale le competenze e funzioni<sup>78</sup>. Quanto

---

<sup>78</sup> B. CARAVITA, *Sistema dei partiti e riforme istituzionali*, in *Federalismi.it*, cit. i venti anni che ci separano dalla crisi del 1992-94 sono marcati dallo stesso errore con cui eravamo entrati negli anni '90: la mancanza di regole sia sui partiti, sia sulle istituzioni.

Il farraginoso processo di formazione della volontà istituzionale è noto: leggi elettorali maggioritarie non sono riuscite a stabilizzare il rapporto tra corpo elettorale, Presidente della Repubblica, maggioranza governativa. Ma, nell'ambito della forma di governo parlamentare, sono i partiti, nella loro organizzazione parlamentare, a dettare le regole di funzionamento del sistema istituzionale.

Basta, allora, uno sguardo alla odierna situazione dei partiti per avere il senso dell'abisso in cui, nel procedere incerto della XVII legislatura, ancora ci troviamo.

Il Partito democratico è governato da una persona che è riuscita nel giro di un anno (da fine 2012 a fine 2013) a rovesciare il risultato delle prime primarie e nei tre mesi successivi a conquistare il governo, "scalando" il partito e, grazie a tale "scalata", conquistando l'esecutivo. Questo partito attraversa una profonda crisi dell'organizzazione interna; ha gruppi parlamentari – non corrispondenti alla sua forza elettorale, giacché "pompati" da una legge maggioritaria che ha mal funzionato, prima di essere dichiarata incostituzionale con la sentenza n. 1 del 2014 – originariamente in buona misura contrari alla leadership del partito (poi lentamente adeguatisi). E il suo leader non è in Parlamento.

L'attuale secondo partito per forza dei gruppi parlamentari ha un processo di formazione di volontà oscuro (per chi conosce il web è difficile credere alla sostanziale democraticità della consultazione della rete!) ed è scosso da tensioni difficilmente superabili, che hanno già portato a diverse frammentazioni e fuoriuscite. E il suo leader non è in Parlamento.

Il terzo gruppo parlamentare (Forza Italia) è diverso dal simbolo con cui si è presentato alle elezioni politiche (Partito della libertà); è scosso da tensioni fortissime sia sulla collocazione istituzionale, sia sulle scelte di politica economica e sociale, sia infine sui meccanismi di formazione della volontà. E il suo leader non è in Parlamento.

Gli altri due partiti di governo sono, uno, nato dalla scissione dal partito con cui si era presentato in coalizione alle elezioni del 2013; l'altro, ormai alla deriva rispetto ad un risultato elettorale, basso rispetto alle aspettative suscitate in occasione delle elezioni, ma altissimo rispetto alla capacità politica e organizzativa successivamente dimostrata. E il primo – dimenticato – leader di questo partito è in Parlamento solo perché senatore a vita. Di questo partito, che con il nome di Scelta civica, aveva raggiunto quasi il 10 per cento dei suffragi, pezzi sono entrati nel PD, pezzi si sono aggiunti a NCD, qualche pezzo è rimasto a presidiare la vecchia etichetta.

Alla sinistra del PD è collocata SEL, i cui deputati sono stati sì eletti insieme al PD, ma oggi è posizionata su di una posizione politica diversa, di opposizione al governo presieduto dal leader del partito con cui si era presentata in coalizione, ed ha appena subito una importante scissione proprio verso il PD. E il suo leader non è in Parlamento.

la situazione attuale abbia inciso sulla pronuncia lo si può desumere dalla motivazione laddove afferma che il sistema dichiarato incostituzionale non è «comparabile<sup>79</sup> né con altri sistemi caratterizzati da liste bloccate solo per una parte dei seggi, né con altri caratterizzati da circoscrizioni elettorali di dimensioni territorialmente ridotte nelle quali il numero dei candidati da eleggere sia talmente esiguo da garantire l'effettiva conoscibilità degli stessi e con essa l'effettività della scelta a

---

La Lega Nord, il cui leader non è nel Parlamento nazionale, così come non lo era il segretario precedente, sta confusamente tentando di trasformarsi da partito regionale in partito nazionale, giocando sulla scommessa che alcuni sentimenti di paura – contro l'euro, contro gli immigrati, contro i Rom – possano coagulare un consenso in tutto il paese, dal Nord al Sud. Anche la recentemente proposta alleanza con Fratelli d'Italia (partito presentatosi alle elezioni, ma all'interno della coalizione di centro-destra, poi rotta) deve ancora dimostrare di poter costituire il nucleo di una salda alternativa.

Tutti questi partiti hanno una nascita incerta: nelle ultime due legislature sono nati almeno Fratelli d'Italia, Scelta civica, Nuovo centro destra, Forza Italia; Movimento Cinque Stelle; ma anche il PD è “nato” solo nel 2007; vita altrettanto incerta, essendo tutti sempre a rischio continuo di scissione o comunque sottoposti a tale minaccia (vedi la continua polemica dentro il PD o il rischio all'interno della Lega Nord); e – paradossalmente – non “muoiono” mai, non essendo possibile identificare un formale momento di conclusione dell'esperienza politica (applicandosi le regole civilistiche generali, possono essere sciolti solo con una formale assemblea che ne delibera l'estinzione: pur dopo la scomparsa politica, la vecchia DC “vive” ancora, così come Alleanza Nazionale, così come Italia dei valori dell'ex PM Antonio Di Pietro, e si potrebbe continuare). I loro *leaders* sono quasi tutti, per una ragione o per l'altra, fuori dal Parlamento nazionale e vivono così una vita politica diversa dai parlamentari che pur dovrebbero guidare. Ma questi partiti – così scombinati, così incontrollabili, così al di fuori dell'originario schema costituzionale – gestiscono risorse enormi, se solo si pensa che quasi la metà del prodotto interno lordo del nostro paese (più di 1500 miliardi di euro) è costituito dalla spesa pubblica, che vale circa 700 miliardi di euro, ed è dunque direttamente o indirettamente controllata dai partiti.

<sup>79</sup> Secondo F. BILANCIA, “*Ri-porcellum*” e *giudicato costituzionale*, cit. la Corte vuol dire che il sistema dichiarato incostituzionale, quindi, non è comparabile, vale a dire confrontabile, con gli altri richiamati in ipotesi dalla stessa Corte. Affermazione che giustifica la dedotta incostituzionalità pur in presenza di sistemi elettorali che altrove, seppur con le incomparabili differenze indicate, contemplano liste bloccate. Ma ciò non implica affatto che la Corte abbia sancito la conformità a Costituzione di questo o quel diverso sistema (collegi uninominali o plurinominali in regime maggioritario; collegi uninominali o plurinominali con ridotto numero di candidati in regime proporzionale, ecc.) che in genere contemplano formule miste maggioritarie e proporzionali, incrociando le modalità di selezione dei singoli candidati in modo tale che la loro scelta non sia “totalmente rimessa ai partiti”, circostanza ritenuta dalla Corte illegittima in sé. Conseguenza infatti la incostituzionalità della legge, senz'altro dichiarata senza condizioni, nella parte in cui non consente agli elettori di esprimere una preferenza per i candidati al fine di determinarne l'elezione, seppur qualificata – tale preferenza – come unica “in relazione con quanto risultante dal referendum del 1991(...) in relazione alle formule elettorali proporzionali”.

la libertà del voto (al pari di quanto accade nel caso dei collegi uninominali)»<sup>80</sup>.

Secondo parte della dottrina, «non è, pertanto, possibile dedurre la compatibilità a Costituzione dell'opzione per un sistema elettorale con formula proporzionale in cui la totalità degli eletti sia selezionata dai partiti mediante la composizione delle liste, lunghe o corte che siano»<sup>81</sup>.

A parere di scrive, invece, è la forma partito che in questo caso declina la compatibilità del sistema elettorale con l'ordinamento democratico e non il contrario. Tale interpretazione appare la più armonica con l'impianto costituzionale e con il ruolo che è stato delegato ai partiti dalla Costituzione. La selezione e la formazione della classe dirigente dovrebbe essere una delle loro funzioni. Purtroppo i partiti dovrebbero agire e funzionare nel rispetto di quello che in Costituzione viene indicato come «metodo democratico». D'altronde se è vero che la Costituzione pone al centro del sistema l'uomo<sup>82</sup>, nella sua individualità e socialità, all'interno di un sistema di diritti e di doveri che vuole effet-

---

<sup>80</sup> Va segnalato che come evidenzia F. BILANCIA, *“Ri-porcellum” e giudicato costituzionale*, cit. Alcuni interpreti deducono da tali precisazioni la possibilità di aggirare il divieto di compressione del diritto dell'elettore di esprimere una preferenza qualora le liste concorrenti di candidati siano, viceversa, più corte. Questa interpretazione è, a giudizio di chi scrive, non corretta. Rimettiamoci al testo della sentenza: “è la circostanza che *alla totalità dei parlamentari eletti, senza alcuna eccezione*, manca il sostegno della indicazione personale dei cittadini, che ferisce la logica della rappresentanza consegnata nella Costituzione” (corsivo mio).

<sup>81</sup> F. BILANCIA, *“Ri-porcellum” e giudicato costituzionale*, cit.

<sup>82</sup> N. OCCHIOCUPO, *Liberazione e promozione umana nella Costituzione*, Giuffrè, 1995; si v. anche la ricostruzione di P. LOGROSCINO, *Accordo tra potenze straniere e scelte democratiche nella decisione costituente dell'Italia repubblicana*, in *Federalismi.it*, 28 gennaio 2009, la scelta per la democrazia liberale occidentale – emersa dalle urne elettorali, ma neanche prima posta seriamente in discussione – segna infatti solo la “cornice” dell'ordinamento. Il “quadro” è tutto ancora da dipingere. Il postulato antropocentrico, secondo cui è il potere (e quindi lo Stato) che deve essere funzionale all'uomo e mai il contrario, rende necessario definire il “come” di tale centralità. Come garantire alla persona una libertà vera ed una vera possibilità di decidere, di essere parte attiva nel governo del paese è l'interrogativo la cui risposta costituisce il compito da attendere attraverso il lavoro costituente. Le tre anime principali della Costituente – quella cristiano-popolare, quella marxista e quella liberale – partono da punti di riferimento ideologici molto distanti, ma, poiché nessuna di esse è in condizioni tali da poter decidere autonomamente, il confronto è indispensabile. Quel confronto rivela, però, quanto sia ampio il “substrato comune”. E a rivelarlo è, paradigmaticamente, proprio il dibattito in cui le premesse assiologiche sono più direttamente coinvolte: quello sulla costituzionalizzazione del presupposto antropocentrico; quello sulla formulazione delle prescrizioni (giuridiche) di principio – poi rifluite, nella sostanza, negli artt. 2 e 3 della Costituzione – che devono costituire la base di impianto per la risposta al quesito sul “come” garantire la libertà e la democrazia, di cui tutte le altre

tivo non avrebbe alcun senso la possibilità di scelta tramite il voto di preferenza qualora la formazione delle liste, la selezione delle candidature restino monopolio di partiti che non rispettano alcuno dei principi democratici cui è informata la Carta costituzionale.

Una soluzione di questo tipo appare inappagante, pilatesta e poco rispettosa dei cittadini e degli elettori. Ed in questa maniera torna il tema che poi è quello di fondo: l'organizzazione democratica dei partiti politici e di tutte le forma associative che vogliono veicolare i cittadini a concorrere «con metodo democratico a determinare la politica nazionale»<sup>83</sup>. Il dato costituzionale costituisce il punto di partenza della

---

prescrizioni sono svolgimento; sulla persona umana G. LA PIRA, *Principi*, Libreria Editrice Fiorentina, 2000.

<sup>83</sup> P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, cit., secondo l'A. in armonia con il principio democratico, inteso nel suo nucleo formale, l'art. 49 traduce questa esigenza di fondo in alcune regole e garanzie procedurali (principio del concorso, limite del metodo democratico), volte ad assicurare il libero confronto delle forze politiche, l'alternanza fra partiti al governo e partiti all'opposizione, la tutela delle minoranze.

Di tale nucleo di garanzie, la regola del «concorso» appare come la proiezione più immediata o più precisamente come il profilo dinamico della pluralità dei partiti. L'art. 49 individua infatti nella concorrenza il regime tipico della partecipazione politica dei cittadini e della dialettica fra i partiti. Essa postula anzitutto una posizione paritaria nella competizione politica, e cioè l'eguale possibilità di tutte le forze politiche di partecipare alla formazione degli organi rappresentativi ed alla direzione politica dello Stato. Come tale, il principio del concorso, e quello della cosiddetta eguaglianza delle *chances*, che ne costituisce l'espressione più significativa, hanno una portata assai ampia, riguardante non esclusivamente lo *status* dei partiti politici, ma in generale la partecipazione politica dei cittadini, ai quali del resto l'art. 49 è immediatamente riferito, e consistente nella esaltazione della «competizione» come metodo, o come momento centrale e qualificante del confronto democratico fra le forze politiche.

Né possono meravigliare l'estensione dell'ambito di operatività della regola del concorso e ad un tempo la collocazione di essa nel contesto della disciplina costituzionale dei partiti, ove si consideri non soltanto che i partiti medesimi sono il principale strumento della partecipazione politica dei cittadini, ma soprattutto che il principio della concorrenza fra le forze politiche rinviene le sue origini nell'ambito dell'assetto istituzionale e della elaborazione teorica dello Stato di partiti. Quest'ultimo invero ha anzitutto trasferito, come si è già osservato, il tradizionale principio liberale della «discussione», riflesso nella sfera politica del *laissez faire* e del liberismo economico, dal terreno del confronto delle opinioni su quello più sostanzioso della competizione fra i partiti per la direzione politica dello Stato. Parallelamente a questa diversa connotazione della lotta politica, l'incidenza dei partiti nel tessuto istituzionale e la evoluzione della forma di governo parlamentare nel cosiddetto parlamentarismo maggioritario hanno trasformato il tradizionale principio della divisione dei poteri da criterio organizzativo fondato sulla separazione e sull'equilibrio fra parlamento e governo in un modello incentrato piuttosto sulla dialettica fra maggioranza e opposizione, e dunque tra forze politiche, realizzato attraverso la tutela della regola dell'alternanza e della posizione costituzionale delle minoranze. In una democrazia fondata sui partiti,

riflessione non essendo sufficiente, per come avvertito già in sede costituente, a garantire soprattutto nell'attuale fase storica ed istituzionale la partecipazione libera e soprattutto reale dei cittadini alla determinazione della politica nazionale.

Tutto questo a maggior ragione quando a mettere a rischio la tenuta delle istituzioni democratiche sono anche le differenti forme organizzative fondate sulle nuove tecnologie e su sistemi di comunicazione di massa che possono incidere in maniera determinante sulla formazione dell'opinione pubblica.

In conclusione, una cosa è certa, non possiamo nuovamente restare in mezzo al guado è giunto il momento di affrontare consapevolmente delle riforme strutturali tra le quali quella istituzionale e quella dei partiti che sono determinanti per lo sviluppo e la tenuta del sistema democratico<sup>84</sup>.

---

in definitiva, nel principio della concorrenza e dell'eguaglianza delle *chances* sono confluiti i due postulati dell'*Harmonienlehre* e della divisione dei poteri, sui quali era fondato il parlamentarismo liberale ottocentesco.

<sup>84</sup> Si vedano le condivisibili riflessioni di B. CARAVITA, *Sistema dei partiti e riforme istituzionali*, in *Federalismi.it*, cit. l'immagine dello stare "in mezzo al guado" è sicuramente abusata, ma resta quella che meglio descrive la situazione del sistema istituzionale italiano. Il nostro guado è però assolutamente particolare. Indietro sicuramente non si torna. La riva da cui ci siamo mossi, la riva dei partiti post-seconda guerra mondiale, apparentemente sovranisti e nazionalisti, in realtà legati da rapporti di subordinazione con le due grandi potenze del dopo Yalta, semplicemente non c'è più, è crollata e nessuno può pensare di ricostruirla. Il guado è caratterizzato, nello stesso tempo, da un fondo melmoso e da una forte corrente. Se stiamo fermi sprofondiamo nella melma, se ci muoviamo rischiamo di trovare una corrente che ci spinge verso ripide cascate. L'altra riva è lontanissima, quasi non si vede. Per arrivarci, dobbiamo abbandonare il guado – e se non lo facciamo la melma ci trascina tutti giù (politica, istituzioni, economia, cultura, turismo) – e lasciarci trasportare dalle rapide, evitando gli scogli e correggendo di volta in volta la direzione, per un lungo tratto di fiume. Giunti sulla riva opposta, c'è un chiaro sistema con l'elezione diretta del Capo dello Stato, con partiti leggeri, senza apparati, funzionanti solo come macchine elettorali. Ma quanto ci mettiamo? E riusciremo con le bracciate di un corpo indebolito a mantenere il controllo della direzione, evitando scogli e rapide?

Nel frattempo, abbarbicati all'ultimo ramo non ancora strappato dalla corrente, vediamo due piccoli fari: uno su di un altopiano posto in cima una isola dalle coste scoscese, addirittura un po' a monte del nostro guado, l'altro su di isola a metà tra la nostra posizione e la riva lontanissima, sempre dopo aver affrontato un lungo tratto di rapide.

Per arrivare al primo, dobbiamo addirittura fare un tratto controcorrente, per poi tirarci su per i capelli come il barone di Münchhausen: in cima, c'è una bella pianura di un razionale sistema parlamentare, con una legge elettorale proporzionale, ma selettiva (le abbiamo già viste, in Germania o in Spagna), e partiti disciplinati e regolati

## 5. Nuove tecnologie e attività politica organizzata

Le nuove tecnologie sono in costante evoluzione e sempre molto complesse per la velocità con cui procedono, tanto da rendere se non difficile quasi inutile una ricerca empirica che potrebbe rilevarsi superata prima di essere elaborata.

Purtuttavia nel campo della comunicazione e dell'organizzazione politica, fissando dei paletti in merito a quali tipologie di tecnologie vogliamo discutere, una riflessione può essere interessante in questa sede. Non fosse altro per cercare di comprendere in quale misura l'assetto dei partiti possa essere inciso o debba tener conto dell'evolversi del sapere tecnologico anche in ragione della forma organizzativa che allo stesso si vuol dare<sup>85</sup>. È noto che nell'attuale sistema politico italiano c'è un movimento politico che della Rete ha fatto il suo «mantra». Ed attraverso la rete che seleziona le proprie candidature e la classe dirigente del Paese (sulla selezione delle candidature attraverso il voto on-line si rinvia più diffusamente al Cap. II, § 3).

---

da una consolidata e rispettata legge sui partiti e sul finanziamento della politica. Ma, appunto, come risalire la corrente e come issarci sulle coste dell'isola?

Il secondo è – come è successo in questi ultimi venti anni – il miraggio di un sistema neoparlamentare. Rischia di essere il solito miraggio, ma forse non c'è altra scelta: proprio per questo era la direzione che fu indicata dalla Commissione degli esperti nominata dal Governo Letta.

Una sola cosa è certa: un sistema in cui oltre la metà del PIL è data dalla spesa pubblica e in cui le ipotesi di rilancio dalla morsa recessiva ruotano addirittura intorno ad un rilancio dell'intervento pubblico non può non avere istituzioni funzionanti e meccanismi di formazione della volontà pubblica chiari e trasparenti, ruotino essi intorno ai partiti solidi, anche se un po' pachidermici, di un funzionante regime parlamentare, ovvero ai partiti un po' più strutturati come macchine elettorali, tipici di un modello presidenziale o semipresidenziale (e ancora una volta il modello neo-parlamentare sta in mezzo, richiedendo partiti leggeri, ma strutturati).

Piaccia o non piaccia, nell'uno come nell'altro caso, un sistema politico funzionante richiede leadership, limitate da adeguati contropoteri, ma in grado di dirigere il paese e di governarlo, fronteggiando le sfide molteplici che si pongono ad economie mature, per poi rispondere democraticamente al corpo elettorale. E l'Italia è stata sempre molto brava ad impedire la crescita di leadership democratiche, nascondendosi strumentalmente dietro i fantasmi del passato. Succederà così anche questa volta?

<sup>85</sup> Per una puntuale riflessione di rinvia a F. PIZZETTI, *Partiti politici e nuove tecnologie*, in *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Atti del XXIII Convegno annuale Alessandria, 17-18 ottobre 2008, Jovene Editore 2009 ed a A. PAPA, *Partiti politici, informazione e disintermediazione dei processi di formazione del consenso nella prospettiva della "democrazia della comunicazione"*, cit.

Non solo quindi tecnologia per comunicare su larga scala e soprattutto con i più giovani ma tecnologia come strumenti per l'esercizio del potere.

È evidente che al tema in Assemblea costituente non fu dedicata alcuna attenzione non solo in ragione del dato tecnologico sconosciuto ma anche ed a maggior ragione della circostanza che lo stesso sarebbe stato derubricato come strumento per «migliorare l'organizzazione e le modalità operative – ma difficilmente in grado di modificare la natura, il ruolo, e le caratteristiche essenziali dei partiti»<sup>86</sup>. Purtuttavia ciò vale se si vede il partito dal punto di vista “statico” ma se, come è stato rilevato da Pizzetti già nel 2008, si accetta una nozione “dinamica” del partito la prospettiva cambia radicalmente. In questa versione dinamica «il *prius* non è più il partito e la sua struttura organizzativa, ma la funzione alla quale esso è chiamato»<sup>87</sup>. Questa funzione non può che essere quella di garantire al maggior grado possibile la partecipazione dei cittadini alla politica nazionale. Ed in quest'ottica virtuosa che andrebbe indagata la possibilità o meno delle nuove tecnologie di riuscire ad essere un volano per il coinvolgimento democratico dei cittadini. Fino ad arrivare a verificare se le nuove tecnologie possono anche essere utili per offrire nuove forme organizzative<sup>88</sup>.

Va anche detto che le nuove tecnologie, anche per il basso costo e l'alta possibilità di divulgazione, sono state utilizzate, soprattutto la Rete, come cassa di risonanza delle forze antisistema più attente e sensibili a comprendere, forse perché escluse dal circuito della rappresentanza, le potenzialità intrinseche nel sistema<sup>89</sup>.

---

<sup>86</sup> F. PIZZETTI, *Partiti politici e nuove tecnologie*, cit.

<sup>87</sup> F. PIZZETTI, *Partiti politici e nuove tecnologie*, cit., secondo l'A. appunto il valore tutelato non è il partito pesante del novecento ma la partecipazione politica dei cittadini; E. CASTORINA, *Democrazia diretta e democrazia rappresentativa in Italia: crisi dei tradizionali istituti di partecipazione politica e riforma mancate*, in *Federalismi.it*, 2 ottobre 2017; G. CAVAGGION, *La democrazia rappresentativa e le sfide della società multicultural*, in *Federalismi.it*, 2 ottobre 2017; L. D'ANDREA, *La democrazia diretta ai tempi del costituzionalismo interlivello*, in S. STAIANO, G. FERRAIUOLO, A. VUOLO, a cura di, *Partiti politici e dinamiche della forma di governo, Atti del Convegno di Napoli 14-15 giugno 2019*, Napoli, 2020, pp. 371-376.

<sup>88</sup> F. PIZZETTI, *Partiti politici e nuove tecnologie*, cit., in quest'ottica l'A. osserva che non a caso spesso le ambigue etichette della *e-democracy* e della *e-participation* sono utilizzate tanto per indicare forme nuove di democrazia e di partecipazione quanto nuove forme di organizzazione politica.

<sup>89</sup> Afferma in tal senso I. RIVERA, *Il ruolo di Internet nell'ordinamento democratico contemporaneo. Prospettive evolutive e direttrici di sviluppo*, in *Federalismi.it*, 2 ottobre 2017, che nel generale scolorimento delle strutture partitiche, la Rete è diventata con il tempo lo strumento di rafforzamento di movimenti e di partiti antisistema, il

In quest'ottica si è già accennato per restare in Italia al fenomeno del Movimento 5 Stelle che sicuramente nella fase iniziale della sua ascesa ha fatto perno proprio sulle nuove tecnologie per raggiungere i potenziali elettori e nel tempo stesso gli iscritti la movimento. Si è trattato però di un utilizzo strumentale della Rete molto più «propagandato» che reale<sup>90</sup>.

In realtà le potenzialità della Rete nell'attuazione del sistema democratico e come mezzo di espressione e di partecipazione dei cittadini sono altro rispetto a quanto appena visto. Nell'epoca in cui la malattia della democrazia è appunto la scarsa partecipazione dei cittadini, qualsiasi possibilità per mobilitare le masse nelle scelte appaiono da non trascurare<sup>91</sup>.

---

cui nucleo operativo risiede nell'intento di porsi in contrasto alle Istituzioni. La vocazione di questi movimenti – tendenzialmente populistici – è quella di farsi collettori del malcontento dei cittadini, stanchi di una classe politica percepita spesso volte come corrotta, e di farne stimolo per un cambiamento radicale. In buona sostanza, questi movimenti politici si nutrono delle criticità nei processi rappresentativi per offrire una possibilità espressiva diretta a i cittadini che si sentono esclusi dai circuiti della politica. Si tratta di soggetti politici che si sviluppano in aderenza con l'evoluzione della società e che sempre più spesso vengono ad assumere una portata “pubblicitaria” per la messa in opera di una politica di intrattenimento, di rissa e di confronto astioso.

Ad ogni modo, a bene vedere, questi partiti o movimenti<sup>31</sup> – quali ad esempio, il Movimento 5 Stelle in Italia e Podemos in Spagna – nati dalla piccola realtà locale, hanno trovato allocazione poi direttamente nelle Aule parlamentari e hanno mantenuto quella struttura verticistica, criticata proprio nei confronti dei partiti tradizionali.

<sup>90</sup> I. RIVERA, *Il ruolo di Internet nell'ordinamento democratico contemporaneo. Prospettive evolutive e direttrici di sviluppo*, cit., per l'A. ciò che ha caratterizzato in origine alcuni di questi “gruppi politici” – come nel caso del Movimento 5 Stelle – è stata la volontà di manifestare fin da subito la libera composizione dell'associazione degli iscritti, tutti parimenti legittimati alla individuazione della linea politica da imprimere a livello interno. La condivisione delle scelte dall'interno ha portato al vantaggio di mostrare, almeno all'inizio, la rappresentazione di un organismo coeso e in grado di riprodurre in modo completo la complessità delle istanze sociali. A ben vedere, questa caratteristica, poi dimostratasi problematica, ha informato solo la prima fase di costituzione poiché non sono mancati, nei successi passaggi elettorali e non, casi di protagonismo di vertice nei riguardi dei membri della base associativa. L'atteggiamento di superiorità gerarchica è spesso sfociato in decisioni di chiusura e di allontanamento di soggetti lontani dalla visione “d'insieme” abbracciata o potenzialmente in grado di assumere un ruolo più forte e, quindi, sgradito, nella articolazione interna.

<sup>91</sup> Tornando più nello specifico alla Rete come mezzo di espressione dei cittadini e di partecipazione diretta alle decisioni pubbliche, si assiste alla proliferazione di occasioni di consultazione diretta, cui i cittadini prendono parte nella scelta dei propri rappresentanti e nella condivisione delle direttrici politiche in corso di formazione. Il consenso popolare veicola l'azione pubblica, che, quindi, deve ambire ad una dimensione trasparente e ad un'operazione di *accountability* verso i cittadini; si v. A. TORRE, *Chi dirige la democrazia diretta? Leviathan e Behemot, il monstrum bifronte della sovranità*, in *Federalismi.it*, 2 ottobre 2017.

Certo si tratta di strumenti che possono concorrere ma non sostituire le sedi dove vengono assunte le decisioni pubbliche<sup>92</sup>.

Non va trascurato infatti il rischio che può derivare dalla rivoluzione innescata dai *social media* che, come è stato autorevolmente sostenuto, può diventare una minaccia per la stessa democrazia<sup>93</sup>. Nell'arco di pochi anni siamo passati dall'epoca dei sondaggi, che hanno reso tangibili i bisogni e le aspettative consentendo alla proposta politica di adeguarsi alle esigenze del contingente, alla possibilità di profilare l'elettore attraverso gli algoritmi che vengono utilizzati da Facebook e Google. In questa maniera filtrando le informazioni di cui lasciamo traccia in rete vengono individuati i nostri gusti, le nostre scelte, le nostre idee. Questo porta a costruire intorno a ciascuno di noi una bolla ideale che è il perimetro delle nostre posizioni consolidate che si radicalizzano. Nell'ambito dell'agone politico questo porta alla definizione di posizioni sempre più estreme che rendono di per sé difficile il confronto tra le forze politiche e conseguentemente mettono a rischio la tenuta dell'edificio democratico.

Si tratta di un problema che supera sicuramente i confini nazionali e che complessivamente si può ricondurre alla crisi della democrazia rappresentativa. In questa dimensione emerge ancora una volta il tema

---

<sup>92</sup> Questo processo, ad ogni modo, non deve essere interpretato in senso sostitutivo delle classiche sedi di formazione delle decisioni pubbliche, bensì in senso supplementivo e, in un certo senso, in rapporto sinergico, consentendo un'ulteriore raffigurazione delle istanze sociali nella perimetrazione dell'azione pubblica da intraprendere.

La connotazione positiva di Internet quale collettore sociale non sembra però escludere un profilo negativo che origina dalla mancanza di un controllo sistematico sui canali comunicativi che si affermano sulla Rete e che possono importare, dietro processi anonimi, lo sviluppo di un atteggiamento denigratorio e antisistema, che è scaturigine esclusivamente di un intento destrutturante della macchina istituzionale.

Il *web*, come detto, rappresenta una piattaforma virtuale di confronto di idee e di proposte. In questo senso, il sentire sociale si manifesta in tutta la sua fluidità espressiva, poiché passibile di nuove combinazioni a seconda degli interessi coinvolti. Le piattaforme digitali consentono la diversa traduzione del volere dei consociati a seconda delle questioni trattate. Questo, in altre parole, sta a significare che anche posizioni ideologiche lontanissime "corrono il rischio" di convergere nella trattazione concreta delle materie in evidenza; per una riflessione più ampia si v. B. CARAVITA, *I circuiti plurali delle decisioni nelle democrazie moderne*, in *Federalismi.it*, 2 ottobre 2017.

<sup>93</sup> C. SUSTEIN, *#Republic.com. La democrazia nell'epoca dei social media*, Il Mulino, 2017, secondo l'A. internet, grande promessa di democratizzazione e di accessibilità, si è trasformato, nei fatti, in una compartimentazione di individui e delle loro idee, più funzionale al loro profilo algoritmico e al mercato che alla crescita personale. Ma, al di là delle cybercascades e del marketing della profilazione, a minacciare la democrazia è soprattutto l'obsolescenza dell'idea di confronto.

centrale della discussione che è quello di cercare di recuperare la partecipazione<sup>94</sup>. Occorre reinventare o inventare nuove forme di democrazia partecipata che consentano il confronto ed il dialogo tenuto conto che le sedi naturali, i partiti non riescono più ad assolvere almeno per il momento tale funzione fondamentale per la vitalità della democrazia.

Si pone quindi il problema dell'individuazione di forme nuove di sviluppo del dialogo per una partecipazione-deliberazione che sia il più possibile inclusiva<sup>95</sup>. Non appare assolvere a questa funzione la piazza telematica della *e-democracy*. In tale contesto virtuale ma anche molto

---

<sup>94</sup> P. BILANCIA, *Crisi nella democrazia rappresentativa e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica*, in *Federalismi.it*, 2 ottobre 2017, secondo l'A. nelle democrazie occidentali contemporanee il tema della crisi della democrazia rappresentativa è ampiamente dibattuto: in realtà non è la democrazia di per sé che viene messa in discussione ma è la portata della rappresentanza mediante la quale il popolo affida ai rappresentanti le decisioni che regolano la vita dei cittadini, la determinazione dei diritti e dei doveri, aspettando la scadenza dei mandati parlamentari per una nuova decisione sulla loro riconferma o meno. Considerato che gli istituti della democrazia sono sorti per il controllo del governo della cosa pubblica e che il passaggio dall'oligarchia alla democrazia è avvenuto tramite l'istituto della rappresentanza politica, necessaria per il controllo e l'indirizzo delle istituzioni politiche di governo, va considerato come con un ulteriore passaggio la partecipazione nell'ordinamento italiano si stia progressivamente realizzando tramite strumenti atti alla democratizzazione della società. Lo sviluppo completo della democrazia in un ordinamento statale non si basa, infatti, solo sulla rappresentanza politica o sull'attuazione degli istituti tradizionali di democrazia diretta, ma anche attraverso la partecipazione dei cittadini alle decisioni che li riguardano e negli spazi in cui possono esercitare questi diritti: nelle scuole, nelle fabbriche e nelle diverse formazioni sociali; per un'analisi del rapporto tra costituzionalismo e democrazia si v. M. RUOTOLO, *Costituzionalismo e democrazia. Il contributo di Lorenza Carlassare alla rivista «costituzionalismo.it»*, in *Il diritto costituzionale come regola e limite al potere. Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, Jovene, Napoli, 2009, vol. V, pp. 1959-1975; P. RIDOLA, *Diritti di libertà e costituzionalismo*, Giappichelli, 1997.

<sup>95</sup> P. BILANCIA, *Crisi nella democrazia rappresentativa e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica*, cit., l'A. si domanda quale agorà possa essere individuata per una partecipazione nel mondo contemporaneo dove presentare progetti, idee, instaurare un dialogo costruttivo, dibattere liberamente ed arrivare a soluzioni condivise, ma soprattutto le cui conclusioni vengano effettivamente assorbite dalle istituzioni. Si potrebbe paventare il rischio della creazione di circoli chiusi, o ristretti solo ai portatori di interesse, che inficerebbe senza dubbio la portata di una legittimazione del *demos*.

In definitiva sarebbe necessario individuare uno spazio sociale funzionale ad uno spazio pubblico istituzionale, in grado di veicolare e indirizzare il lavoro delle istituzioni pubbliche: uno spazio in cui le voci e le domande della cittadinanza emergano direttamente, in un dibattito in contrapposizione, ma basandosi su un'informazione aggiornata e corretta. Sarebbe così possibile, secondo i fautori di una democrazia partecipativa, colmare il distacco tra cittadini e istituzioni, dal momento che eviden-

reale le posizioni vengono pur sempre mediate e sintetizzate da un *leader*. Ma non solo. C'è un problema non trascurabile di *digital divide*<sup>96</sup> e quindi di possibilità di accesso ed utilizzo del mezzo digitale.

Non completamente soddisfacenti almeno per il discorso che si sta svolgendo appaiono le esperienze di accesso alla piazza telematica utilizzate dai partiti politici e dai movimenti.

Sicuramente in tal senso il Movimento 5 stelle è la formazione politica che dimostra di essere stata la prima a comprendere le potenzialità della rete. Purtroppo tale esperienza sembra ancora potersi ricondurre alla presentazione di proposte e voti ma non ad un dibattito vero e proprio, orizzontale, in condizioni di parità<sup>97</sup>.

---

temente il canale partitico – che dovrebbe fungere da vettore delle domande sociali – appare allo stato inadeguato.

Salvatore Veca ha ben evidenziato come, a proposito dello scollamento tra Istituzioni e società, non si debba fare riferimento alla crisi della democrazia, ma alla crisi nella democrazia: Pur nella considerazione che costituzione e ordinamento in genere hanno definito istituzioni, procedure per la selezione dei governanti e procedimenti per le scelte pubbliche atte a definire un regime democratico pluralistico, il quadro appare ancora incompleto. Manca infatti uno spazio pubblico sociale di confronto tra cittadini, “lo spazio delle voci della cittadinanza”, il luogo sociale – e non istituzionale – del pluralismo, in grado di intercettare ed esprimere le metamorfosi sociali che le istituzioni non sono in grado di metabolizzare: interessi, ideali, bisogni e pretese la cui conformazione cambia rapidamente in un mondo globalizzato.

<sup>96</sup> P. BILANCIA, *Crisi nella democrazia rappresentativa e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica*, cit., che nel Paese rende non accessibile a tutti il dialogo telematico. Infatti, secondo stime ufficiali, il 47% della popolazione italiana ha competenze digitali di base (mentre la media europea è al 59%). Poco meno del 30% ha invece conoscenze superiori alle minime. Il 37% degli italiani non usa Internet in maniera regolare e sono comunque in pochi a svolgere attività complesse *online*; si v. anche G. AZZARITI, *Crisi dei partiti come crisi della loro capacità rappresentativa*, in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, I. VERONESE, a cura di, *Il diritto costituzionale come regola e limite al potere. Studi in onore di Lorenza Carlassare* – vol. V, Napoli, 2009.

<sup>97</sup> P. BILANCIA, *Crisi nella democrazia rappresentativa e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica*, cit., per accedere a detta piazza, bisogna iscriversi al suddetto movimento politico ed offrire quindi, nel tempo, il proprio profilo telematico ad una piattaforma (Rousseau) gestita da un soggetto privato, che peraltro non consente di avere alcun controllo sui dati (neanche sulla verificabilità dei voti espressi su proposte messe in rete) e sul suo operato in genere. In realtà, poi, nella piazza telematica non si svolge un vero dibattito tra gli iscritti, utile per la formazione delle opinioni, ma solo la presentazione di proposte alla quali fare riferimento per il voto. Il blog di riferimento appare poi, più che uno spazio sociale costruttivo, come uno spazio destinato alla libera espressione di proteste, lamentele, ansie, preoccupazioni, malumori. Appare evidente che la democrazia in Rete esiga qualcosa di più.

## CAPITOLO II

# Le garanzie giuridiche tra prescrizioni vigenti ed esigenze da soddisfare

*È fiorente un popolo  
che è solcato da grandi idee  
e quando ha partiti convinti  
e discussioni libere.*

*È cadente un popolo  
quando i partiti si corrompono in sette  
e la discussione si fa muta o pettegola*

Tupini in Assemblea costituente 5 marzo 1947 citando Giovanni Bovio

Sommario: 1. La democrazia nei partiti e nei movimenti. 1.1. Le norme nella Costituzione: in particolare gli artt. 49 e 18. 1.2. Il valore costituzionale della partecipazione dei cittadini alla determinazione della politica nazionale. 1.3. Le modalità di attuazione del precetto costituzionale. 2. Partiti e movimenti nel “momento elettorale”: la selezione delle candidature. 2.1. Un tema controverso in equilibrio tra rilevanza interna e proiezione esterna. 2.2. Le primarie all’italiana. 2.3. Partiti e democrazia digitale: la selezione delle candidature attraverso il voto *on-line*. 3. Giustiziabilità delle candidature. 4. L’organizzazione interna dei partiti ed il conflitto tra singolo e gruppo dirigente. 5. Le sanzioni agli iscritti: alla ricerca di un centro di gravità permanente. 6. Finanziamento dell’attività politica organizzata e responsabilità. 6.1. Dalla prima legge sul finanziamento ai partiti del 1974 alla l. 13/2014. 6.2. Prime riflessioni sull’abolizione del finanziamento pubblico ai partiti. 7. Le misure per la trasparenza dei partiti e dei movimenti politici e delle fondazioni, con particolare riferimento al loro finanziamento, introdotte con la l. 9 gennaio 2019, n. 3 e con il d.l. n. 34 del 2019.

### *1. La democrazia nei partiti e nei movimenti*

Il tema del metodo democratico, con particolare attenzione alla democrazia all’interno dei partiti, è stato in parte già affrontato nell’analisi

si sulla genesi dell'art. 49 Cost. attraverso la lente del dibattito tenutosi in assemblea costituente<sup>1</sup> (sul punto si rinvia al Cap. I).

Purtuttavia non può trascurarsi che proprio il dibattito in quella sede non è del tutto appagante<sup>2</sup> rispetto all'indagine in corso tenuto conto che «il significato del metodo democratico fu piuttosto determinato negativamente»<sup>3</sup> alla luce della scelta operata in quella sede di abbandonare, prima che fosse seriamente discusso, l'emendamento con il quale tra gli altri Costantino Mortati avrebbe voluto introdurre una disciplina più penetrante per i partiti politici<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Per una puntuale ricostruzione di quel dibattito e di quel periodo storico di rinvia a S. MERLINI, *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, in AA. VV., *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Napoli, 2009, p. 62 e ss e dello stesso Autore, *I partiti politici e la Costituzione (rileggendo Leopoldo Elia)*, in S. MERLINI, a cura di, *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Bagno a Ripoli (Firenze), 2009; A. POGGI, *È ancora attuale il dibattito sul "metodo" democratico interno ai partiti?* in *Federalismi.it*, n. 24/2014; E. ROSSI, *La democrazia interna nei partiti politici*, in *Rivista Aic*, n. 1/2011.

<sup>2</sup> È proprio L. ELIA, *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, in *Atti del XXIII Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti "Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione" Alessandria, 17 e 18 ottobre 2008*, Torino, 2010, ad osservare come il dibattito sui partiti politici che si svolse in Assemblea il 22 maggio del 1947 non riuscì a superare l'incompletezza dell'art. 47 del Progetto di Costituzione a causa «...più che degli errori dei veti incrociati dei costituenti, del contesto politico italiano di quel periodo, in cui scomparso Roosevelt, si va affermando la strategia del *containement*».

<sup>3</sup> P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXXII, 1982, secondo l'A. i contorni della formula adoperata dai Costituenti non appaiono ancora con sufficiente nettezza, né i lavori preparatori offrono elementi completamente chiarificatori, giacché in quella sede il significato del metodo democratico fu piuttosto determinato negativamente, per effetto del progressivo sfaldamento del più articolato sistema di limiti al diritto di associarsi in partiti, suggerito da quegli emendamenti miranti ad introdurre un limite ideologico-programmatico (emendamento Bellavista), o a stabilire espressamente l'estensione del metodo democratico alla istituzionalità interna (emendamento Mortati-Ruggiero), o ancora a configurarlo esplicitamente come un limite di ordine pubblico costituzionale, consistente nel «rispetto delle libertà fondamentali e dei diritti garantiti dalla Costituzione» (emendamento Mastino).

<sup>4</sup> F. LANCHESTER, *Nota introduttiva*, C. MORTATI, *Concetto e funzione dei partiti politici in Quaderni di Ricerca, s. l.*, 1949, in *Nomos*, 2-2015, l'A. nella nota introduttiva evidenzia come ci sono due ragioni per cui il testo sui partiti politici di Costantino Mortati (1891-1985) del 1949 assume oggi un interesse peculiare. In primo luogo per la sua attualità alla luce delle Proposte di legge in materia (l'A. si riferisce, all'epoca nel 2015, alle proposte Lorenzo Guerini – Atto Camera n. 3147 e Sposetti – Atto Senato n. 1852 e n. 1938). In secondo luogo perché il saggio di Mortati evidenzia non soltanto la parabola della discussione sull'attuazione dell'art. 49 della Costituzione, ma anche il significativo percorso dello stesso Mortati (e di uno dei suoi allievi Leopoldo Elia) in argomento. Il che testimonia come il dibattito sopito in assemblea co-

Come abbiamo anche ricordato in quella sede si optò per dare prevalenza alla più ampia possibilità dei cittadini di potersi organizzare in partiti.

La scelta fu motivata dall'esigenza di dare slancio al principio di pluralità (del sistema partitico) a discapito di una disciplina più incisiva che probabilmente avrebbe ostacolato il fluire della società nello Stato<sup>5</sup>.

Al fine di individuare la portata normativa della disposizione non trascurabili appaiono anche le motivazioni di carattere più squisitamente politico che oggi è più facile mettere a fuoco come sovente avviene quando iniziano a sedimentarsi i detriti della storia.

La posizione a favore di una regolamentazione del partito politico a cui era sensibile la parte più attenta del ceto politico costituente cedette il passo alla strada dell'integrazione del sistema dei partiti ai fini dell'attuazione della Costituzione. Furono le condizioni ambientali, la polvere ed il vento del periodo post bellico a consigliare di abbandonare le ipotesi di regolamentazione giuridica del partito politico che «nella nuova atmosfera di contrasto radicale di interessi fra partiti»<sup>6</sup> rischiava di «tradursi in strumento di persecuzione contro quelli dell'opposizione, con grave danno per le esigenze del dinamismo sociale particolarmente avvertito nel nostro paese»<sup>7</sup>.

---

stituente sia poi proseguito negli anni successemi sino ai giorni nostri all'inseguimento del tentativo di costruire uno "Stato dei partiti regolato".

<sup>5</sup> P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, cit. la ricerca dei limiti posti dalla Costituzione alla libertà dei partiti non può essere scissa dalle condizioni storico-politiche che prepararono e diedero vita al nuovo assetto costituzionale. Dapprima il ruolo istituzionale assunto dalla coalizione dei partiti antifascisti nella gestione del trapasso dal vecchio al nuovo ordine, e successivamente il raggiungimento di un accordo su una Costituzione di compromesso, nella quale si riconoscevano forze di origini e di ispirazioni ideologiche assai lontane, furono alla base della volontà di assicurare la più ampia legittimazione delle forze politiche alla determinazione della politica nazionale, e di arretrare la soglia dei partiti antisistema al di qua del limite ideologico-programmatico, con la sola eccezione dei movimenti che si riconoscevano nei presupposti ideali e nei moduli organizzativi del regime fascista; ma anche A. POGGI, *La democrazia nei partiti*, in *Rivista AIC*, n. 4/2015.

<sup>6</sup> F. LANCHESTER, *Nota introduttiva*, cit.

<sup>7</sup> F. LANCHESTER, *Nota introduttiva*, cit., l'A. evidenzia l'importanza del saggio di Mortati del 1949, che pur non potendosi definire un inedito, manifesta ancora oggi tutta la sua attualità e testimonia la parabola della discussione sull'attuazione dell'art. 49 della Costituzione. Il saggio del 1949 rappresenta, insomma, la prosecuzione del dibattito costituente e la prosecuzione del tentativo di costruire uno "Stato dei partiti regolato", in cui gli stessi fossero la cerniera fondamentale tra società civile, società politica e istituzioni. I temi fondamentali della funzione pubblicistica del partito politico sono ben presenti a Mortati che li individua, come aveva fatto anche il suo allievo Leopoldo Elia, nei diritti degli iscritti, da un lato, e nella individuazione dei candidati, dall'altro. La ragione per cui questo saggio non è stato inserito nella Raccolta di scritti mortatiani del 1972 sta probabilmente nel fatto che lo stesso evidenzia ancora una posi-

Quanto questa scelta alla fine abbia realmente consentito la formazione di un sistema plurale è difficile da stabilire ma di sicuro oggi ci consentono di comprendere le ragioni storiche che non consigliarono la regolamentazione dei partiti politici.

Una cosa è certa i temi fondamentali della funzione pubblicistica del partito politico che Mortati individuava nei diritti degli iscritti, da un lato, e nella individuazione dei candidati, dall'altro sono rimasti sullo sfondo ed ancora oggi stentano ad avverarsi proprio in ragione di questa primigenia omissione.

Certo i partiti presenti nell'Assemblea costituente e che hanno fatto l'Italia repubblicana avevano una forte legittimazione affondando le loro radici nella resistenza e nell'azione messa in campo con il Comitato di Liberazione Nazionale nel periodo pre-costituente.

I due grandi partiti antagonisti la DC ed il PCI, che stabilmente hanno calcato il palcoscenico per almeno 40 anni della storia politica italiana, si ispiravano alle correnti ideologiche più rappresentative del '900 senza precludere la crescita e lo sviluppo di ulteriori esperienze partitiche che hanno contraddistinto la vita istituzionale del nostro Paese. In ragione anche di una rigorosa legge elettorale proporzionale in Parlamento sono approdate le differenti anime presenti nel Paese.

Il sistema delineato dalla Costituzione del '48 è stato talmente aperto da aver consentito anche la riorganizzazione della destra italiana nel Movimento Sociale Italiano e di altre forme partitiche che si ispiravano a quella esperienza.

Per oltre un quarantennio il sistema dei partiti, pur senza regolamentazione o forse grazie all'assenza di una regolamentazione, è stato stabile e sostanzialmente omogeneo pur se ad un'analisi empirica sem-

---

zione decisa per l'intervento in materia, che la dinamica della forma di regime italiana avrebbe successivamente sconsigliato. Costantino Mortati nel corso dei suoi successivi interventi passò, infatti, dalla posizione favorevole alla regolazione del partito politico al tema dell'integrazione del sistema dei partiti ai fini di attuazione della Costituzione. In questa prospettiva è sicuramente significativa la vera e propria abiura di qualsiasi regolazione pubblicistica operata dallo stesso Mortati nel corso del Convegno nazionale di Studio dell'Unione Giuristi Cattolici Italiani sui I partiti politici nello Stato democratico. Come ho già ricordato in altra sede, nel dicembre 1958 Mortati aveva sostenuto in quel specifico consesso che "l'esperienza si era incaricata di dimostrare che tutto era una illusione" e che le ipotesi di regolazione del partito politico "nella nuova atmosfera di contrasto radicale di interessi fra partiti" rischiavano di "tradursi in strumento di persecuzione contro quelli dell'opposizione, con grave danno per le esigenze del dinamismo sociale particolarmente avvertito nel nostro paese". Mortati aveva esplicitamente riconosciuto, quindi, che la frattura del 1947 (ma soprattutto la situazione post-18 aprile 1948) avevano reso impossibile la regolazione del partito politico così come essa era stata ipotizzata dalla parte più attenta del ceto politico costituente.

brerebbe che non sia stata la formulazione dell'art. 49 Cost. a favorire la formazione di un sistema plurale e soprattutto a garantire ai cittadini la partecipazione alla vita politica del Paese.

I partiti sono stati da sempre poco inclusivi. Anche i partiti di massa del '900, che contavano nel caso dei maggiori partiti milioni di iscritti, erano gestiti dai notabili e/o dai capi corrente. C'era un'educazione al confronto ed alla dialettica interna. Le sezioni di partito consentivano un radicamento sul territorio e l'attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale. Dalla sezione di quartiere alla segreteria cittadina, provinciale, regionale e nazionale le istanze dalla periferia arrivavano via via al centro in ragione della loro importanza attuando un principio di sussidiarietà verticale. Allo stesso modo le elezioni degli organi di partito a tutti i livelli territoriali sino ai grandi congressi nazionali<sup>8</sup> erano la manifestazione di un progetto e di una linea politica che si confrontava appunto attraverso le mozioni congressuali.

Insomma, seppur in un certo qual modo non fosse tutto cristallino in quanto gran parte delle decisioni venivano assunte altrove rispetto ai luoghi a ciò deputati, che servivano per lo più a ratificare gli accordi e gli equilibri raggiunti, sicuramente c'era un'abitudine ed un'attitudine al confronto.

Rispetto a quello che avverrà, dopo il crollo dei partiti, dal 1994 in poi, possiamo dire che, pur con notevoli difetti, fosse un sistema che viveva l'idea del partito come dottrina<sup>9</sup> nel rispetto dell'avversario.

Clima che ricorda quello che caratterizzò i lavori dell'Assemblea costituente dove i confronti furono serrati ma corretti perché «seppero riconoscersi<sup>10</sup> come uomini in buona fede»<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> A. SPADARO, *L'assenza cronica dei congressi dalla politica italiana*, in *www.termometropolitico.it*, 28 settembre 2015.

<sup>9</sup> A. DE GASPERI, *Discorsi politici*, Edizione Cinque Lune, 1976.

<sup>10</sup> Il riconoscimento sul piano personale è frutto della alta levatura culturale e politica dei Costituenti. Essi appartengono in massima parte ad una élite molto ristretta, all'interno della quale ambienti politici differenti entrano in contatto in ragione della comune tensione morale, dello slancio emotivo verso la rinascita, ma anche di intrecci familiari e culturali che si sviluppano trasversalmente; E. CHELI, *Il problema storico della Costituente*, in *"Politica del diritto"*, 1973, pp. 494 ss.; P. CIARLO, *Verso una costituzione normale: 1948 e dintorni*, in *La nascita delle costituzioni europee*, pp. 235 ss.

<sup>11</sup> Il riferimento è alle sedute che la Prima Sottocommissione ("Diritti e doveri dei cittadini") tiene nel settembre 1946. La discussione, che vede protagonisti alcuni tra i principali leader dei diversi schieramenti, è certo serrata, a tratti accesa. Ma «un ampio terreno di intesa» è offerto dal susseguirsi di interventi in cui emerge un reciproco affidamento tra i Costituenti, non solo sul piano personale – nel riconoscersi reciprocamente come «uomini di dottrina in buona fede» come ricostruito da P. LOGROSCINO, *Accordo tra potenze straniere e scelte democratiche nella decisione costituente*

*1.1 Le norme nella Costituzione: in particolare gli artt. 49 e 18*

L'art. 49 Cost. nello stabilire che «Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale» appare intimamente collegato all'illustre tradizione di pensiero che ritiene «immanente ad ogni ordinamento democratico»<sup>12</sup> l'accettazione delle diversità d'opinione e del pluralismo delle formazioni sociali.

Non torno sulla genesi di tale controversa disposizione costituzionale<sup>13</sup>, già analizzata nel primo Capitolo, appare sufficiente qui ricordare, nel tentativo di dare un'interpretazione del portato normativo, come l'accordo costituzionale partorì una statuizione legislativa caratterizzata da una voluta «incompiutezza»<sup>14</sup>.

Una disposizione valorizzata come fattispecie aperta è contraddistinta da un equivoco di fondo «alla base di due interpretazioni entrambe

---

*dell'Italia repubblicana*, in *Federalismi.it*, 28 gennaio 2009. Si rammenta che L'Assemblea, una volta eletta, aveva nominato al proprio interno una Commissione, di 75 componenti, assegnandole il compito di predisporre un progetto generale di Costituzione per la discussione plenaria. Questa si era suddivisa in tre Sottocommissioni – a) Diritti e doveri dei cittadini; b) Organizzazione dello Stato (a sua volta poi articolatasi in due Sezioni: b1) Potere esecutivo; b2) Potere giudiziario ed un Comitato ristretto: Ordinamento regionale); c) Rapporti economici e sociali – e aveva costituito un Comitato ristretto (18 componenti) incaricato di redigere il progetto, coordinando ed armonizzando i risultati dei lavori delle tre Sottocommissioni. Su tale organizzazione dei lavori v., per tutti, V. FALZONE, P. GROSSI, voce *Assemblea costituente italiana*, in *Enciclopedia del Diritto*, III, 1958, pp. 373-375.

<sup>12</sup> P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, cit. sotto questo aspetto, l'art. 49 appare intimamente legato a quel presupposto relativistico che un'illustre tradizione di pensiero ha ritenuto immanente ad ogni ordinamento democratico, in base al quale l'unica possibile regola e garanzia di vitalità del processo di decisione politica è la comune accettazione della diversità delle opinioni e del pluralismo delle formazioni sociali, cosicché la formazione della volontà popolare sia il risultato di un processo dialettico di compensazione delle forze politiche operanti nella società. Il metodo democratico esprime per l'appunto l'esigenza ineliminabile del rispetto da parte di queste delle condizioni che assicurano la libertà e l'eguaglianza nella lotta politica, la possibilità di alternanza al potere, la tutela delle prerogative dell'opposizione; si v. L. BASSO, *Considerazioni sull'art. 49 della Costituzione*, in L. BASSO, M. D'ANTONINO, a cura di, *Indagine sul partito politico. La regolazione legislativa*, Milano, 1966; G. PASQUINO, *Art. 49*, in *Comm. Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Bologna-Roma, 1992; A. PACE, *Art. 18*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di BRANCA, Roma-Bologna, 1977.

<sup>13</sup> Si rinvia ai richiami bibliografici in nt. 1.

<sup>14</sup> S. MERLINI, *I partiti politici e la Costituzione (rileggendo Leopoldo Elia)*, cit., p. 7.

legittime ancorché contrastanti»<sup>15</sup> chiamate a coesistere per la salvezza della Repubblica.

L'art. 49 Cost. per la prima interpretazione, giustamente ritenuta di carattere rivoluzionario<sup>16</sup>, si fondava sulla legittimazione che i partiti politici erano stati in grado di acquisire sia prima nel CLN che successivamente in Assemblea Costituente.

Tale interpretazione consentiva di legittimare e giustificare «tutti i poteri, anche quelli di fatto, da essi esercitati prima e dopo l'approvazione della carta costituzionale»<sup>17</sup>.

Un potere libero proprio perché “costituente” e scevro da controlli sulla disciplina interna anche da parte dello Stato.

Per la seconda il ruolo dei partiti nel processo di avveramento dello Stato costituzionale non rendeva necessario l'inserimento organico all'interno dello Stato costituzionale<sup>18</sup> e, quindi, necessaria una regolamentazione nella convinzione che sarebbe stato il patto tra i partiti<sup>19</sup> a garantire l'assetto democratico<sup>20</sup>.

---

<sup>15</sup> S. MERLINI, *I partiti politici e la Costituzione (rileggendo Leopoldo Elia)*, cit., p. 7.

<sup>16</sup> L'espressione è utilizzata da S. MERLINI, *I partiti politici e la Costituzione (rileggendo Leopoldo Elia)*, cit., p. 7, che sottolinea come l'art. 49 Cost. sarebbe stato il naturale prodotto di un evento storico e, nella sostanza, rivoluzionario.

<sup>17</sup> S. MERLINI, *I partiti politici e la Costituzione (rileggendo Leopoldo Elia)*, cit., p. 7.

<sup>18</sup> Qui emerge tutta la differenza con la coeva Legge Fondamentale Tedesca, come evidenziato sempre da S. MERLINI, *I partiti politici e la Costituzione (rileggendo Leopoldo Elia)*, cit., p. 7, la cui formazione non fu direttamente determinata dai partiti politici ma dai circoli alleati, anzitutto, e dalla influenza “tecnica” della dottrina costituzionale più liberale della Germania (direttamente rappresentata da G. Leibholz), che riuscirà a far inserire nell'art. 21 del Grundgesetz il principio che l'ordinamento interno, la finalità dei partiti e il comportamento dei loro aderenti debbano essere corrispondenti ai principi fondamentali della Costituzione.

<sup>19</sup> S. MERLINI, *I partiti politici e la Costituzione (rileggendo Leopoldo Elia)*, cit., p. 8, l'A. evidenzia come in Italia la convinzione che la comune matrice antifascista dei partiti fondatori della Repubblica escludesse di per sé l'esistenza di partiti antisistema si rompe, come ha rilevato Leopoldo Elia, proprio in coincidenza con il dibattito nel *plenum* della Costituente sull'art. 47 del Progetto. Cosciché, con il ritiro dell'emendamento Mortati – Ruggiero, insieme alla solenne dichiarazione del relatore Merlin che il principio del metodo democratico nella determinazione della politica nazionale non avrebbe consentito di controllare le finalità politiche dei partiti, ma soltanto di punirne l'attività esterna se diretta a compiere atti contrari alle istituzioni.

<sup>20</sup> S. MERLINI, *I partiti politici e la Costituzione (rileggendo Leopoldo Elia)*, cit., p. 9, il quale evidenzia come emerge dagli Atti della Costituente con chiarezza che la norma contenuta nel 49 della Costituzione fu, alla fine, approvata con l'accompagnamento di un impegnativo patto politico, stretto tra i maggiori partiti, in base al quale (e salvo i divieti della violenza politica e della ricostituzione del partito fascista) il rispetto effettivo del metodo democratico sarebbe stato affidato agli stessi partiti politici ed avrebbe trovato la sua garanzia solo nell'esistenza di un largo pluralismo politico.

La storia ha dimostrato da un lato la debolezza e la contraddittorietà di questa scelta che limitava l'attuazione del precetto costituzionale dall'altro che vi fosse anche in realtà una profonda diversa sensibilità rispetto al contenuto del metodo democratico. E quindi si aprì subito dopo l'entrata in vigore della Costituzione una frattura insanabile dovuta alle divergenze in merito alla natura ed all'idea di partito.

In questa nuova dimensione si dissolveva il patto costituente e prendevano prepotentemente piede le diffidenze reciproche dettate anche dalla paura che una possibile maggioranza parlamentare potesse utilizzare la regolamentazione dei partiti politici per mettere a tacere l'opposizione.

Per molti anni, pertanto, il dibattito costituzionalistico in merito al metodo democratico ha subito «una lunga eclisse»<sup>21</sup> essendo pacifica, ma oserei dire pacificata, la portata del precetto normativo limitato a regolamentare solo la proiezione esterna del partito politico con assoluta preclusione di qualsiasi ingerenza dello Stato nella loro vita interna.

La portata normativa dell'art. 49 Cost., pertanto, è stata condizionata e limitata da una *conventio*, successiva ma accessiva al patto in Assemblea Costituente, caratterizzata da un impegno reciproco per il futuro a non mettere mano ad alcuna disciplina che potesse anche latamente attivare delle forme di «controllo in ordine alle loro ideologie o alla democrazia interna»<sup>22</sup>.

Come si è già anticipato il patto non ha retto a lungo. Sin dalla prima elezione del 18 aprile 1948 lo scontro elettorale molto aspro fece riaffiorare le profonde divergenze tra i partiti che pure avevano proficuamente collaborato in Assemblea Costituente e prima nel Comitato di Liberazione Nazionale.

Divergenze sopite ma mai realmente superate tenuto conto che differenti risultarono anche le interpretazioni sulla portata del compromesso costituzionale.

In questo contesto le contraddizioni del testo costituzionale portarono parte del partito di maggioranza relativa la DC ad ipotizzare la possibilità di approvare una legge che dichiarasse illegittime le finalità

---

<sup>21</sup> L'espressione è utilizzata da A. POGGI, *La democrazia nei partiti*, cit., la quale osserva che neppure il tentativo di Leopoldo Elia, attraverso la famosa voce *Forme di governo* di riflettere attentamente sullo stravolgimento del sistema causato da partiti non assoggettati ad alcuna forma di controllo e, dunque, sempre più esterni ed estranei alla democrazia degli elettori ebbe la sorte di inaugurare un dibattito sul tema che si è fatto strada solo a partire dall'inizio della crisi della prima Repubblica ma che, per le caratteristiche che per lungo tempo ha avuto di fatto il sistema, stenta a decollare.

<sup>22</sup> S. MERLINI, *I partiti politici e la Costituzione (rileggendo Leopoldo Elia)*, cit., p. 8.

politiche dei partiti antisistema. E se fosse prevalsa questa scelta interpretativa dell'art. 49 Cost., sicuramente più aderente al senso letterale della disposizione ma anche in armonia con il complessivo disegno del sistema costituzionale, al di fuori del perimetro di una tale legge si sarebbero ritrovati non solo i neo partiti di destra (movimento sociale italiano e partito nazionale monarchico), che non avevano partecipato al patto costituzionale, ma anche il partito comunista e quello socialista.

Nell'interpretazione dell'art. 49 della Cost., pertanto, ha prevalso l'idea che lo stesso non potesse dare copertura costituzionale ad una regolamentazione normativa che si estendesse a prevedere norme sulla disciplina interna dei partiti<sup>23</sup>.

Purtuttavia è evidente che l'art. 49 Cost. non può neanche essere una superflua specificazione o letto in mera sovrapposizione con l'art. 18 della Cost. in quanto «nonostante la varietà e la somiglianza delle formule adoperate dalla Costituzione (...), i cosiddetti diritti di libertà si possono raggruppare in due grandi categorie: quelli relativi allo *status libertatis* (libertà-autonomia) e quelli relativi allo *status civitatis* (libertà partecipazione)»<sup>24</sup>. Con la conseguenza che nel primo caso a prevalere è l'interesse del singolo rispetto alla collettività in una sorta di contrapposizione a tutela di una sfera di situazioni giuridiche che appunto vendono definite inviolabili. Nel secondo caso, invece, i diritti

---

<sup>23</sup> S. BONFIGLIO, *La disciplina giuridica dei partiti e la qualità della democrazia. Profili comparativi e il caso italiano visto dalla prospettiva europea*, in *Nomos*, n. 3/2015, l'A. evidenzia come nella Costituzione italiana a differenza di quanto previsto in altri testi costituzionali del secondo dopoguerra (si veda: l'art. 21 della Legge Fondamentale della Repubblica federale di Germania; l'art. 4 della Costituzione della V Repubblica francese; negli Settanta, l'art. 29 della Costituzione della Grecia; l'art. 6 della Costituzione spagnola; l'art. 10, comma 2, della Costituzione del Portogallo; nonché, negli anni Novanta, la disciplina costituzionale sui partiti dei paesi dell'Europa orientale), l'art. 49 non ha ad oggetto la disciplina dell'organizzazione interna dei partiti. Ciò non fu il frutto di una dimenticanza, si v. sul punto E. CHELI, *Per una legge-quadro sui partiti politici*, in ID., *Nata per unire. La Costituzione italiana tra storia e politica*, Bologna, il Mulino, 2012, p. 182, ma semmai l'esito di una precisa volontà dei costituenti (si v. 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, 239) per evitare una disciplina che avrebbe potuto fornire pretesto a misure antidemocratiche. Il rischio sarebbe stato un possibile uso strumentale contro i partiti di opposizione con una forte contrazione del pluralismo partitico (Non a caso, per quanto riguarda la disciplina legislativa dei partiti, erano i liberali e, soprattutto, i comunisti ad essere fortemente contrari. Si veda: L. ELIA, *L'attuazione della Costituzione in materia di rapporto fra partiti e istituzioni* (1965), in *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, il Mulino, 2009, 124).

<sup>24</sup> L. BASSO, *Considerazioni sull'art. 49 della Costituzione*, in *Indagine sul partito politico*, volume redatto dall'ISLE, Milano, Giuffrè, 1966, p. 146.

sono intesi come membri della collettività ed in quanto tali rendono tangibile ed avverano il principio di sovranità popolare, e «costituiscono l'autentico patrimonio democratico»<sup>25</sup>.

In questa dimensione a prevalere è il sentimento di partecipazione che rende i singoli cittadini un popolo ed una collettività in grado di incidere realmente esercitando pienamente la sovranità così come delineata nell'art. 1 Cost. ed è, altresì, chiara la distinzione tra quei diritti che incidono in via indiretta sul principio democratico e quelli che invece hanno un'attinenza forte con la vita della collettività statale. E quindi pur nella parziale, oserei dire naturale sovrapposizione, rimane ferma la netta distinzione tra i primi e quei diritti, invece, il cui esercizio non avrebbe alcun senso se non orientato ai fini politici della collettività, «diritti il cui contenuto esclusivo è la partecipazione all'esercizio della funzione sovrana, e fra questi occupano un posto eminente quelli specificati dagli artt. 48 e 49; il diritto di voto e il diritto di associarsi in partiti politici, che non costituisce quindi una semplice garanzia degli individui ma una garanzia dell'ordinamento democratico»<sup>26</sup>.

Ecco perché come bene spiegherà Lelio Basso l'art. 49 Cost. viene collocato sotto il titolo delle libertà politiche e non come la libertà di associazione (art. 18 Cost.) tra le libertà civili.

L'art. 49 Cost., infatti, non tutela semplicemente la libertà di associarsi in partiti politici ma il «afferma il diritto dei cittadini di concorrere, mediante una pluralità di partiti, alla determinazione della politica nazionale»<sup>27</sup>.

In questa dimensione emerge il significato dell'avverbio «liberamente» contenuto nell'art. 49 Cost. che diventa il baluardo e tutela di una libertà che non può subire alcuna limitazione. Quindi non può prevedersi da parte del legislatore alcuna limitazione alla libertà di fondazione di esistenza dei partiti politici né prevedersi autorizzazioni da parte dell'Autorità amministrativa in quanto una tale ipotesi verrebbe ad incidere ed a negare «l'essenza stessa dello Stato democratico solennemente proclamato nel primo articolo»<sup>28</sup>.

In questa linea interpretativa trova anche una precisa collocazione l'idea che i Costituenti diedero alla locuzione «metodo democratico» contenuta nell'art. 49 Cost.

---

<sup>25</sup> L. BASSO, *Considerazioni sull'art. 49 della Costituzione*, in *Indagine sul partito politico*, cit., p. 147.

<sup>26</sup> L. BASSO, *Considerazioni sull'art. 49 della Costituzione*, in *Indagine sul partito politico*, cit., p. 148.

<sup>27</sup> L. BASSO, *Considerazioni sull'art. 49 della Costituzione*, in *Indagine sul partito politico*, cit., p. 148.

<sup>28</sup> L. BASSO, *Considerazioni sull'art. 49 della Costituzione*, in *Indagine sul partito politico*, cit., p. 149.

La disposizione fu collocata nell'alveo esterno ai partiti e, quindi, «sotto il profilo della democraticità dei fini politici perseguiti»<sup>29</sup>. Ancora suadente suona la lezione di Lelio Basso<sup>30</sup> che esprime in maniera forte il sentimento che animò il dibattito in Assemblea Costituente e la pratica della Costituzione nell'avveramento quotidiano della sua missione. La tensione emotiva calata nell'attualità della storia ci restituisce una dimensione del diritto che deve essere necessariamente diacronica<sup>31</sup>. Ed allora negli anni a seguire il varo della Costituzione dal 1948 in poi alla luce del complessivo assetto geopolitico può ritenersi fondata una lettura oggettivamente restrittiva sintetizzata nell'affermazione che «nel nostro ordinamento costituzionale la libera gara di partiti concorrenti su piede di eguaglianza costituisce il genuino metodo democratico e che a questo debbono attenersi i cittadini e i partiti per realizzare la democrazia e la sovranità popolare»<sup>32</sup>.

In termini politici questo ha determinato quel particolarismo del sistema italiano che vide alcuni partiti ed in particolar modo il partito Comunista escluso dal governo del Paese ma ammessi alla funzione di indirizzo politico.

---

<sup>29</sup> S. MERLINI, *I partiti politici e la Costituzione (rileggendo Leopoldo Elia)*, cit., p. 43.

<sup>30</sup> L. BASSO, *Considerazioni sull'art. 49 della Costituzione*, in *Indagine sul partito politico*, cit., p. 150, l'A. evidenzia come l'articolo 49 dice in ultima istanza quello che i costituenti vollero effettivamente dire, e cioè che in una democrazia moderna, in cui il supremo potere decisionale spetta alla collettività popolare, l'iter necessario per estrarre l'unità dalla molteplicità, la decisione sovrana dal contrasto e dal confronto delle diverse volontà dei cittadini, è il concorso di una pluralità di partiti: in questo sta l'essenza del metodo democratico. (...). In sostanza (...) la Costituzione afferma semplicemente che questa è la via maestra per dare pratica attuazione all'affermazione contenuta nel primo comma del primo articolo (...). Così come un'altra via maestra è quella indicata dal capoverso dell'art. 3: modificare la struttura economico-sociale del paese per permettere la libera e cosciente partecipazione di tutti i cittadini all'esercizio della sovranità.

<sup>31</sup> Si recupera la lezione di K. HESSE, *La posizione costituzionale dei partiti nello Stato moderno (1959)*, Herrenhaus, Seregno, 2012, p. 19 per il quale la norma costituzionale non vive una propria esistenza indipendente dalla realtà. L'essenza della norma consiste nella sua validità, ovvero nella volontà di dare attuazione nella realtà alle situazioni disciplinate normativamente [*normieren*]. Questa pretesa di validità non può essere separata dalle condizioni storiche della sua realizzazione, perché è attraverso i molteplici rapporti di interdipendenza tra queste condizioni che si creano i particolari riferimenti di legittimità [*Gesetzlichkeiten*] della pretesa stessa. Quindi, la pretesa di validità della norma giuridica non si realizza, se la norma non tiene in debito conto tutte quelle condizioni naturali, tecniche, sociali e politiche che rientrano tra le condizioni storiche di realizzazione.

<sup>32</sup> L. BASSO, *Considerazioni sull'art. 49 della Costituzione*, in *Indagine sul partito politico*, cit., p. 151.

Non è questa la sede per analizzare la pratica e gli effetti di quella che fu definita *conventio ad excludendum* ma è evidente che la portata normativa<sup>33</sup> e l'interpretazione dell'art. 49 fu forzata per la ragion di stato<sup>34</sup>.

Quella italiana fu definita così una democrazia protetta proprio perché il giudizio di non affidabilità politica e costituzionale dei partiti antisistema portò con sé un complessivo rallentamento del progetto complessivo previsto in Costituzione. Si pensi alle regioni ma anche al CSM ed alla Corte costituzionale. Divenne, pertanto, improponibile in questa prima fase della storia repubblicana un'interpretazione dell'art. 49 della Cost. che proponesse l'introduzione di una regolamentazione dei partiti politici secondo un «modello unico (anche se minimo) di metodo democratico negli statuti dei partiti politici italiani»<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> Si accede sotto questo profilo alle condivisibili riflessioni di K. HESSE, *La posizione costituzionale dei partiti nello Stato moderno (1959)*, cit., p. 21, per il quale la forza normativa della costituzione non rientra nel novero delle grandezze immutabili in quanto inevitabilmente, essa è soggetta a una definizione variabile, più o meno ampia, dei suoi confini. Per questo motivo, tutto dipende dalla realizzazione dei presupposti che consentono al dettato costituzionale di poter rimanere entro questi confini e di poter conservare la sua efficacia. Per uno approfondimento del tema di v. K. HESSE, *La forza normativa della Costituzione*, Herrenhaus, Seregno, 2008, p. 11, il quale prendendo le mosse dalla lezione di Lassalle, che afferma che la costituzione in senso giuridico, altro non è che un pezzo di carta [*Papier Stuck*], evidenzia come la capacità della costituzione di operare sul piano delle motivazioni e sul piano regolativo riesca solo nella misura in cui concorda con la costituzione reale e quando questa concordanza manchi avrà luogo un conflitto che non può essere evitato: ed in questo conflitto la costituzione scritta, il nudo foglio di carta, necessariamente, presto o tardi, soccomberà ai reali rapporti di forza esistenti nel paese.

<sup>34</sup> Sul punto si rinvia alla puntuale ed interessate ricostruzione di S. MERLINI, *I partiti politici e la Costituzione (Rileggendo Leopoldo Elia)*, cit., p. 18, il quale ritiene possibile che i partiti della sinistra abbiano volutamente ignorato il grave *vulnus* che la *conventio ad excludendum* portava all'art. 49 perché essi si rendevano conto che l'alternativa ad una pessima interpretazione convenzionale di quell'articolo sarebbe stata quella legge sui partiti che era richiesta da esponenti anche autorevoli del centro e della destra e con la quale si intendeva mettere fuori legge i partiti comunista e socialista. È, infine, plausibile che i partiti dichiarati antisistema dalla *conventio* abbiano accettato la incostituzionalità di quella procedura e di quella dichiarazione di esclusione ritenendo che essa corrispondesse ad una situazione eccezionale (quella della guerra fredda e dei suoi riflessi nelle democrazie occidentali) che sarebbe stata, perciò, temporanea: cosicché la fine di quella situazione avrebbe automaticamente coinciso con il pieno recupero, da parte degli esclusi, della pienezza del loro *status* di partiti costituzionali.

<sup>35</sup> S. MERLINI, a cura di, *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, cit., p. 18.

Questo assetto con alterne fortune ha caratterizzato il sistema istituzionale sino a 1992 e, cioè, sino alla caduta del muro di Berlino.

Le vicende che caratterizzarono quelli agli anni e la caduta dell'impero sovietico fecero venir meno le motivazioni sulle quali si era poggiata la *conventio* escludente. Come si è già detto, pertanto, non poteva continuare a persistere un'interpretazione dell'art. 49 Cost. che appariva già allora a limite di compatibilità con i principi costituzionali. E puntualmente l'assetto complessivo del sistema si adeguò portando ad un complessivo rinnovamento delle istituzioni italiane.

D'altronde dal punto di vista elettorale con il referendum del 1989 ed ancora di più con la riforma parzialmente maggioritaria del 1993 sembrava aprirsi una nuova stagione nel nostro Paese. Il corpo elettorale, i cittadini per la prima volta potevano sostituirsi ai partiti nella scelta delle alleanze di governo.

Tuttavia come è stato acutamente rilevato tali elementi non sono stati sufficienti «a correggere quei vizi di scarsa democraticità sostanziale, di dominio partitocratico, di irresponsabilità politica, di inefficienza ed anche di instabilità che erano stati largamente deprecati nel quarantennio precedente al 1992»<sup>36</sup> ed i partiti persero l'occasione di rinnovare il sistema.

Quindi, mentre la dottrina costituzionalistica faceva emergere l'opportunità di approvare anche in Italia una legge sui partiti<sup>37</sup>, che avrebbe potuto contribuire ad una «trasformazione della forma di governo italiana verso modelli più francamente europei»<sup>38</sup>, dal 1994 con il crollo del sistema dei partiti si determinò, invece, una profonda regressione del sistema. Una regressione sia nella ricerca di determinare un «metodo democratico» all'interno dei partiti che hanno caratterizzato la «Seconda Repubblica» sia nella dialettica tra le forze tra loro in lotta per la conquista del potere.

Il breve tentativo bipolare italiano è stato becerato. La contrapposizione «rozza» nei metodi non è stata tra idee e progetti su di una differente visione del futuro del Paese ma personalizzata tesa a screditare l'altra parte senza riconoscerle alcuna legittimazione. Come è stato affermato «l'assetto politico che si è delineato in questi anni è assai diverso dai modelli immaginati dagli ingegneri istituzionali. Esso può essere defi-

---

<sup>36</sup> S. MERLINI, a cura di, *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, cit., p. 36.

<sup>37</sup> Si v. tra i tanti L. ELIA, *A quando una legge sui partiti?* in MERLINI S., a cura di, *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Bagno a Ripoli (Firenze), 2009.

<sup>38</sup> S. MERLINI, a cura di, *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, cit., p. 35.

nito un bipolarismo conflittuale»<sup>39</sup>. In questo modo «la politica, tradendo una delle sue funzioni, crea disordine ed ingenera nuovi conflitti»<sup>40</sup>.

Questa pratica di «inquinare i pozzi» alla fine ha determinato una pesante regressione ed i partiti già poco inclusivi hanno iniziato ad essere avvertiti come contaminati. Questo ha determinato un allontanamento della società civile dalla partecipazione politica ed anche una disaffezione dall'esercizio del voto come testimoniano le percentuali sempre più basse di partecipazione alle competizioni elettorali. In altri termini è sicuramente di questi anni il livello più basso di democraticità dei partiti sia a livello esterno che interno.

Per questo motivo, come è stato osservato, il metodo democratico è tornato d'attualità<sup>41</sup> seppur non sono mancati in passato tentativi di sollecitare l'attenzione «sullo stravolgimento del sistema causato da partiti non assoggettati ad alcuna forma di controllo e, dunque, sempre più esterni ed estranei alla democrazia degli elettori» così come ricorda la Poggi citando la voce *Forme di governo* di Leopoldo Elia.

D'altronde i partiti nuovi, i partiti a vocazione maggioritaria, i partiti carismatici nati a seguito della frattura del 1992, delle scissioni e del nuovo contesto geo-politico non potevano vantare alcun titolo per rivendicare la qualifica di «padri della Costituzione»<sup>42</sup>. È caduto in questa maniera il baluardo eretto dai partiti per giustificare la mancata attuazione dell'art. 49 Cost. e quello che è stato considerato il male minore rischia di tramutarsi in un «rischio mortale per la democrazia»<sup>43</sup>.

---

<sup>39</sup> V. LIPPOLIS – G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della Seconda Repubblica*, Rubettino 2007.

<sup>40</sup> V. LIPPOLIS – G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della Seconda Repubblica*, cit.

<sup>41</sup> A. POGGI, *La democrazia nei partiti*, in *Rivista AIC*, cit., secondo l'A. il tema del metodo democratico è tornato da qualche anno nuovamente di attualità, dopo una lunga eclisse dal dibattito costituzionalistico dovuta al subitaneo affermarsi nella dottrina della posizione secondo cui il requisito richiesto dall'art. 49, a differenza di quello prescritto per i sindacati, dovesse riguardare unicamente la modalità di azione esterna dei partiti stessi e non la loro vita interna. L'art. 49, secondo questa impostazione sarebbe stato il prodotto storico che condusse i partiti politici, prima attraverso il CLN e poi in Assemblea Costituente, ad essere i veri “padri” della Costituzione italiana e pertanto non assoggettabili a controlli o comunque prescrizioni decisi da soggetti diversi dai partiti stessi.

<sup>42</sup> S. MERLINI, a cura di, *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, cit., p. 47.

<sup>43</sup> S. MERLINI, a cura di, *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, cit., p. 47.

## *1.2 Il valore costituzionale della partecipazione dei cittadini alla determinazione della politica nazionale*

Si potrebbe pensare che tramontata l'epoca dei partiti di massa e venuti meno i partiti organizzati come conosciuti potrebbe non aver senso parlare di metodo democratico.

La questione non è di poco conto in quanto è fuor di dubbio che passato il primo momento di scoramento sarebbe sicuramente un sollievo per i gruppi organizzati che si contendono il potere perseverare in linea di continuità con il passato che vede i partiti politici godere di una quasi assoluta ed indiscutibile assenza di controlli e limitazioni basati su di una rigorosa regolazione legislativa.

Ma accedere ad un'ipotesi tal genere vorrebbe dire abdicare ad una dei capisaldi del nostro ordinamento democratico.

L'art. 49 Cost. «nella sua idea di far partecipare i cittadini alla determinazione della politica nazionale» evidenzia quello che «è il vero valore costituzionale»<sup>44</sup>.

Nella prospettiva costituzionale la «partecipazione permanente» del popolo è un presupposto per l'esercizio degli altri diritti politici e non solo tutelati in Costituzione. La partecipazione è un valore «immanente»<sup>45</sup> per l'esercizio democratico del potere e consente di determinare democraticamente la politica nazionale.

---

<sup>44</sup> A. POGGI, *La democrazia nei partiti*, in *Rivista AIC*, cit., l'art. 49 e la sua idea di far partecipare i cittadini alla determinazione della politica nazionale è il vero valore costituzionale. La possibilità effettiva per i cittadini di partecipare alla determinazione della politica nazionale costituisce, infatti, il più potente baluardo a difesa del principio di eguaglianza, e a difesa dei diritti fondamentali il cui rispetto deve vincolare qualunque esercizio di potere pubblico.

Per questo motivo venuta meno la forma partito tradizionale e, dunque venuto meno quello che per decenni è stato un potente canale di intermediazione di interessi generali e particolari, si è posta la questione della partecipazione dei cittadini alla determinazione della politica nazionale, ed è tornato alla ribalta il tema del metodo democratico e della necessità di attuazione dell'art. 49 Cost.

<sup>45</sup> In questa dimensione si recupera la lezione di due Maestri del diritto costituzionale come G. SILVESTRI, *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Roma-Bari, 2009, 95) il quale osserva come «la Costituzione non si riduce a una fonte del diritto gerarchicamente superiore a tutte le altre: essa è immanente all'ordinamento» e A. RUGGERI, *Gerarchia, competenza e qualità nel sistema costituzionale delle fonti normative*, Milano, 1977 e *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, Torino, 2009, il quale sin dal 1977 concludeva il suo ragionamento sulle fonti sostenendo che «l'unitarietà dell'ordinamento giuridico non può essere raggiunta solo sul piano astratto della compatibilità formale tra fonti sulla produzione e fonti di produzione bensì su quello reale e concreto della effettività del sistema di valori che sta a fondamento dell'ordinamento medesimo» per poi arrivare a sintetiz-

Tale valore non può essere esercitato solo sporadicamente attraverso il momento elettorale ma deve essere letto ed applicato in una linea ideale di continuità con il principio di cui all'art. 1 per il quale la sovranità appartiene al popolo.

In questa dimensione si recupera l'insegnamento di Esposito che nel Commento all'art. 1 della Costituzione afferma che sono i partiti a costituire «il tratto di unione tra il popolo e gli investiti del potere»<sup>46</sup> e, quindi, il reale raccordo tra il popolo ed i rappresentanti si realizza attraverso la mediazione dei partiti politici.

Si tratta, appunto, di una partecipazione permanente che si manifesta nelle libertà fondamentali di riunirsi, di associarsi, di manifestazione del pensiero che costituiscono un antecedente logico rispetto alla scelta dei rappresentanti.

Ecco perché i partiti ed in particolar modo nei partiti che garantiscono una vita democratica si esprime ed avvera pienamente il precetto costituzionale di far concorrere effettivamente i cittadini alla determinazione della politica nazionale<sup>47</sup>.

---

zare il suo pensiero nel 2009, in una rigorosa linea di continuità, tanto da poter affermare, come sapientemente messo in luce da L. D'ANDREA, *Criteri ordinatori delle fonti e valori costituzionali, nel pensiero di Antonio Ruggeri*, in *dirittifondamentali.it*, 2/2019, che l'intera riflessione di Antonio Ruggeri relativa ai criteri ordinatori delle fonti si potrebbe definire come il poderoso tentativo di modellarne la fisionomia sull'esigenza di garantirne la funzionalità all'istanza di unificare l'ordinamento intorno al patrimonio dei valori costituzionali. In primo luogo, costante si presenta, negli scritti di Ruggeri, l'appello ad abbandonare, nella ricostruzione del sistema delle fonti normative, una (piatta ed asfittica) prospettiva formale-astratta a favore di una prospettiva assiologico-sostanziale: così, la definizione dei rapporti di natura gerarchica tra le fonti normative non viene affidata alla posizione che nella struttura piramidale del sistema viene da ciascuna di esse occupata in forza della forma che complessivamente la connota, ma piuttosto all'attitudine esibita dalle stesse fonti (rectius: dalle norme in esse contenute) di offrire effettiva garanzia e concreta protezione ai valori costituzionali.

<sup>46</sup> C. ESPOSITO, *Commento all'art. 1 della Costituzione*, in Id., *La Costituzione italiana*. Saggi, Padova, 1954.

<sup>47</sup> E si deve ad A. POGGI, *La democrazia nei partiti*, in *Rivista AIC*, cit., la puntuale ricostruzione del pensiero dell'insigne Maestro l'attribuzione ai partiti della funzione di mezzo attraverso cui i cittadini concorrono a determinare la politica nazionale, infatti, «trae origine dalla constatazione che in un regime meramente rappresentativo, nel quale fosse concesso ai cittadini il solo potere di votare, tali cittadini sarebbero schiavi per lunghi anni e (nella migliore delle ipotesi) liberi e sovrani nel solo giorno della libera scelta dei rappresentanti». Inoltre, neppure nel giorno elettorale i cittadini eserciterebbero «un effettivo potere se, con il diritto elettorale, non fossero attribuiti al popolo altri poteri: i diritti di riunione, di associazione, la libertà di manifestazione del pensiero, la libertà di stampa e le altre libertà, che costituiscono i presupposti indispensabili per una cosciente ed illuminata elezione». Sono queste le libertà che «con-

Ecco perché il tema di dare attuazione a tale previsione è tornato più che attuale in quanto rappresenta l'unica maniera per dare effettiva garanzia e concreta protezione ai valori costituzionali tutelati.

### *1.3 Le modalità di attuazione del precetto costituzionale*

Come si è osservato due sono gli orientamenti che si contrappongono in materia, quello che ritiene che l'attuazione debba passare attraverso una legge possibilmente organica e quello invece che ritiene che siano i partiti attraverso gli Statuti a doversi autoregolamentare<sup>48</sup>.

---

sentendo ai cittadini le pubbliche critiche e il controllo sugli eletti e sulla loro opera, evitano che gli istituti rappresentativi si riducano ad una mera finzione e permettono una qualche partecipazione indiretta e mediata del popolo all'esercizio del potere dei propri rappresentanti».

Per Carlo Esposito, dunque, ciò che determina il tasso di democrazia (nesso elettori-decisioni statali) è la *partecipazione continua alla determinazione della politica nazionale*. Alla domanda dove questa si realizzi principalmente tra gli istituti previsti dalla Costituzione, Egli risponde che non certamente nel voto e nel referendum (che sono episodici), bensì essenzialmente nei partiti politici. Di più: non nei partiti quali che siano, bensì in quelli che, grazie alla vita democratica che si esprime al proprio interno, permettono ai cittadini di concorrere effettivamente alla determinazione della politica nazionale.

Nel pensiero del Maestro, emerge limpidamente come l'importanza dogmatica del transito dalla rappresentanza istituzionale ottocentesca (dello Stato come delegato dal popolo) alla rappresentanza politica dei partiti che (richiede condizioni precise tra cui «organizzazione dei partiti stessi, tale da inquadrare la maggioranza della popolazione attiva, realizzando una effettiva saldatura tra gli elettori e le masse dei non elettori»), non poteva oscurare la novità costituzionale dei partiti e il rapporto tra i partiti stessi, la partecipazione popolare e lo Stato. Rapporto che, al contrario, si ritenne opportuno non esplorare eccessivamente al fine di non ingabbiare i partiti nelle eccessive prescrizioni condizionanti la loro esistenza, o peggio ancora in gabbie di merito condizionanti la loro istituzione, in un momento in cui, invece, era indispensabile riconoscere e consolidare il principio del pluralismo politico.

<sup>48</sup> A. POGGI, *La democrazia nei partiti*, in *Rivista AIC*, cit., dalle più accurate analisi sugli statuti dei partiti, tuttavia, emerge una spiccata vocazione all'accentramento, particolarmente nella figura del leader, carenza di effettivi strumenti di partecipazione alle decisioni da parte degli iscritti (le primarie, mai concepite tuttavia come obbligatorie, sono previste esplicitamente dal solo statuto del PD), mentre si punta decisamente sugli aspetti connessi alla trasparenza e alla moralità del personale politico, e cioè a quei profili decisamente connessi al finanziamento pubblico.

Si tratta, per la verità, di statuti approvati in precedenza all'adozione della legge n. 13 del 2014, che, finalmente compie, invece, un passo deciso verso l'osservanza, ad opera dei partiti, del metodo democratico di cui all'art. 49 Cost. La legge, infatti, subordina i benefici economici previsti dalla legge stessa (abolendo così il finanziamento pubblico precedente) al fatto che i partiti redigano uno statuto in forma di atto pubblico che, tra l'altro, indichi, la cadenza delle assemblee; le modalità di parteci-

Al riguardo va rilevato che con riferimento alle norme di autoregolamentazione le esperienze che abbiamo avuto non sono state tra le più incoraggianti.

Gli Statuti al di là delle affermazioni di principio sono rimasti dal punto di vista precettivo lettera morta sotto quasi tutti i profili.

Ad oggi in Italia nonostante risultino pendenti presso i due rami del Parlamento sei proposte di legge<sup>49</sup> sulla disciplina giuridica dei partiti

---

pazione degli iscritti alle attività del partito; i criteri di protezione delle minoranze; i criteri con cui vengono assicurate le risorse alle eventuali articolazioni territoriali.

Gli statuti dei partiti, prevede ancora la legge, dovranno essere trasmessi ad una Commissione costituita *ad hoc* (Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici) che, dopo aver verificato la sussistenza dei requisiti previsti dalla legge provvederà all'iscrizione del partito nel registro nazionale che costituisce in sostanza la pre-condizione per usufruire dei benefici economici.

Infine la legge prevede che in caso di diniego di iscrizione al registro da parte della Commissione (nel caso questa ritenga insussistenti i requisiti richiesti) il partito possa ricorrere al giudice amministrativo in sede di giurisdizione esclusiva.

<sup>49</sup> C.325 – 18a Legislatura On. Fabio Rampelli (FDI) e altri Norme in materia di riconoscimento della personalità giuridica e di finanziamento dei partiti politici, nonché delega al Governo per l'emanazione di un testo unico delle leggi concernenti i partiti politici 23 marzo 2018: Presentato alla Camera 26 giugno 2018: Assegnato (non ancora iniziato l'esame);

C.558 – 18a Legislatura On. Roger De Menech (PD) Modifiche al decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, e al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, per l'attuazione dell'articolo 49 della Costituzione in materia di democrazia interna dei partiti. Delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle norme riguardanti la disciplina dei partiti 24 aprile 2018: Presentato alla Camera 12 luglio 2018: Assegnato (non ancora iniziato l'esame);

C.906 – 18a Legislatura On. Federica Dieni (M5S) Modifiche al decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, e altre disposizioni in materia di trasparenza e controllo dei partiti e movimenti politici e delle fondazioni e associazioni politiche 11 luglio 2018: Presentato alla Camera 16 novembre 2018: Assegnato (non ancora iniziato l'esame);

S.1303 – 18a Legislatura Sen. Dario Parrini (PD) e altri Norme sulla democrazia nei partiti e sulla selezione democratica e trasparente delle candidature per le cariche elettive 23 maggio 2019: Presentato al Senato 18 novembre 2019: Assegnato (non ancora iniziato l'esame);

S.422 – 18a Legislatura Sen. Matteo Richetti (PD) Disposizioni in materia di partiti politici in attuazione dell'articolo 49 della Costituzione. Norme per favorire la trasparenza e la partecipazione democratica 24 maggio 2018: Presentato al Senato Da assegnare;

S.350 – 18a Legislatura Sen. Stefano Bertacco (Fdi) e altri Norme in materia di riconoscimento della personalità giuridica e di finanziamento dei partiti politici, nonché delega al Governo per l'emanazione di un testo unico delle leggi concernenti i partiti

politici a dimostrazione dell'importanza del tema come è noto non si è giunti all'approvazione di una regolamentazione organica.

Ad oggi la materia è tuttavia regolata da molteplici disposizioni normative che compongono un quadro espressivo di riferimento alquanto frammentario e poco omogeneo soprattutto perché si è preferito agire non sotto il profilo di una regolamentazione specifica e puntuale ma tramite interventi che, prendendo spunto dalla disciplina relativa al finanziamento dei partiti politici<sup>50</sup>, hanno cercato di introdurre elementi di regolamentazione per gli stessi.

Con l'entrata in vigore della legge 2 gennaio 1997, n. 2 intitolata «Norme per la regolamentazione della contribuzione volontaria ai movimenti o partiti politici», si è prevista l'obbligatorietà di redigere annualmente un rendiconto, composto dallo stato patrimoniale e dal conto economico (corredato dai relativi allegati: nota integrativa, relazione sulla gestione, verbale di approvazione e parere della società di revisione) da trasmettere alla Commissione che, ai sensi della legge n. 96 del 2012, esegue il relativo controllo.

Con tale ultimo intervento normativo, come è noto, sono stati ridotti i contributi pubblici per il finanziamento dell'attività politica dei partiti e dei movimenti politici.

Con la successiva conversione del d.l. 28 dicembre 2013, n. 149<sup>51</sup> con legge 21 febbraio 2014, n. 13 si è disposta l'abolizione dei contributi statali ai partiti e la loro sostituzione con benefici previsti dagli articoli 11 (detrazioni per le erogazioni liberali in denaro in favore dei partiti politici) e 12 (destinazione volontaria del 2 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche) in favore dei partiti iscritti nel registro nazionale in possesso dei prescritti requisiti.

Anche la legge n. 13 del 2014<sup>52</sup> con la quale sicuramente si è compiuto un primo passo avanti per imporre ai partiti l'osservanza del metodo

---

politici 8 maggio 2018: Presentato al Senato 5 marzo 2019: Assegnato (non ancora iniziato l'esame).

<sup>50</sup> C. PINELLI, *Il punto su disciplina e finanziamento dei partiti*, in *Id.*, *Nel lungo andare. Una costituzione alla prova dell'esperienza. Scritti scelti 1985-2011*, Napoli, 2012.

<sup>51</sup> M. FRANCAVIGLIA, *La decretazione d'urgenza alla luce della vicenda dell'abolizione del finanziamento pubblico dei partiti. Brevi note a margine del procedimento di conversione del decreto-legge n. 149/2013*, in *Rivista AIC*, 1/2014.

<sup>52</sup> La legge ha sostanzialmente recepito la proposta formulata nell'Aprile del 2013 da Astrid secondo cui la legge in questione avrebbe dovuto contenere: a) definizione delle finalità e dei compiti di rilevanza costituzionale attribuiti ai partiti politici; b) qualificazione dei partiti come "associazioni riconosciute" da iscrivere in un apposito albo tenuto da un organo di natura giurisdizionale e in grado di dare pubblicità agli elementi identificativi essenziali (atto costitutivo, statuto, organi dirigenti, etc.). Iscrizione nell'albo come condizione per l'esercizio delle funzioni di rilevanza pub-

democratico, si è rilevata del tutto inidonea al raggiungimento dello scopo<sup>53</sup> anche in ragione della circostanza che la premilità per i partiti virtuosi viene contraddittoriamente riconosciuta in un momento nel quale il finanziamento pubblico ai partiti è stato abolito.

Inoltre, la “Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici”, istituita dall’art. 9, comma 3, della legge 6 luglio 2012, n. 96, che deve valutare i requisiti previsti dalla legge per procedere all’iscrizione del partito nel registro nazionale ed è competente ad elaborare una relazione sugli esiti del controllo di regolarità e di conformità alla legge dei rendiconti presentati dai partiti e dai movimenti politici per ciascun esercizio contabile (art. 9, comma 5, della legge 96/2012), ha iniziato a lavorare con un po’ di ritardo.

---

blica e per il godimento del regime speciale (compreso l’eventuale finanziamento pubblico) attribuito ai partiti; c) obbligo per i partiti di adottare uno statuto conforme al “metodo democratico”. A tal fine la legge dovrebbe indicare le condizioni minime che gli statuti sono tenuti a rispettare in tema di: iscrizione e recesso; elezione delle cariche interne e loro temporaneità; partecipazione degli iscritti alla formazione degli indirizzi ed alla scelta delle candidature alle cariche pubbliche (elezioni primarie o procedure di designazione democratica da parte degli organi di partito); tutela delle minoranze e dei generi; circolazione delle informazioni; responsabilità e controlli sulla raccolta dei fondi e distribuzione delle risorse. L’esistenza di tali condizioni minime dovrebbe formare oggetto di verifica all’atto dell’iscrizione nel registro dei partiti, mentre il finanziamento pubblico, ove previsto, andrebbe in ogni caso subordinato al rispetto di tali condizioni; d) previsione di organi di controllo interni (di natura arbitrale) ed esterni (di natura giurisdizionale) a garanzia del rispetto della disciplina statutaria. Eventuale attribuzione alla giustizia costituzionale di una verifica degli statuti ai fini del rispetto del metodo democratico; e) previsione di una disciplina speciale in tema di scioglimento del partito, di assegnazione dei beni e di disponibilità della denominazione e dei simboli.

<sup>53</sup> A. POGGI, *La democrazia nei partiti*, in *Rivista AIC*, cit., la legge, infatti, subordina i benefici economici previsti dalla legge stessa (abolendo così il finanziamento pubblico precedente) al fatto che i partiti redigano uno statuto in forma di atto pubblico che, tra l’altro, indichi, la cadenza delle assemblee; le modalità di partecipazione degli iscritti alle attività del partito; i criteri di protezione delle minoranze; i criteri con cui vengono assicurate le risorse alle eventuali articolazioni territoriali.

Gli statuti dei partiti, prevede ancora la legge, dovranno essere trasmessi ad una Commissione costituita *ad hoc* (Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici) che, dopo aver verificato la sussistenza dei requisiti previsti dalla legge provvederà all’iscrizione del partito nel registro nazionale che costituisce in sostanza la pre-condizione per usufruire dei benefici economici.

Infine la legge prevede che in caso di diniego di iscrizione al registro da parte della Commissione (nel caso questa ritenga insussistenti i requisiti richiesti) il partito possa ricorrere al giudice amministrativo in sede di giurisdizione esclusiva.

Si è dovuto attendere, infatti, la legge 27 ottobre 2015, n. 175 recante «Disposizioni concernenti la funzionalità della Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza ed il controllo dei rendiconti dei partiti politici», che ha disciplinato la modalità di controllo, consistente nella verifica di conformità delle spese effettivamente sostenute e delle entrate percepite alla documentazione prodotta a prova delle stesse.

Con la legge 9 gennaio 2019, n. 3, infine, nell'ambito della normativa varata per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici, sono state attribuite nuove ed importanti funzioni alla Commissione.

La Commissione nel 2018 con l'adozione della deliberazione n. 1 del 12 febbraio, recentemente modificata con la deliberazione n. 2 del 22 gennaio 2020, ha approvato le «linee guida per la redazione e presentazione degli statuti dei partiti e dei movimenti politici»<sup>54</sup>.

Con l'introduzione a livello pubblicistico di tali linee di indirizzo si concorre a rendere effettiva, secondo i principi sanciti dall'art. 49 della Costituzione, l'osservanza del metodo democratico nei suoi riflessi non solo esterni, ma anche interni, con specifico riguardo ai diritti di partecipazione degli iscritti. Ai sensi dell'articolo 9, comma 5, della legge 6 luglio 2012, n. 96, la Commissione approva una relazione in cui esprime il giudizio di regolarità e di conformità alla legge dei rendiconti dei partiti politici. La relazione è trasmessa ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, che ne curano la pubblicazione

---

<sup>54</sup> Le stesse sono state adottate per fornire un supporto ai partiti o movimenti politici che intendono dotarsi di uno statuto, redatto nelle forme dell'atto pubblico, ai sensi dell'art. 3 del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13. La redazione e la pubblicazione dello statuto, cui segue l'iscrizione del partito nel registro nazionale istituito dall'art. 4 del summenzionato decreto legge, assicura la trasparenza degli assetti organizzativi interni del partito, la possibilità di conoscenza da parte di ogni interessato delle informazioni in relative al funzionamento degli organi sociali, dei diritti e doveri degli associati, delle modalità di gestione delle risorse economiche a sostegno dell'iniziativa politica e dei relativi livelli di responsabilità. Fermo il diritto dei cittadini di associarsi liberamente per concorrere a determinare l'indirizzo politico in ambito sia nazionale che locale, l'introduzione a livello pubblicistico di linee di indirizzo concorre a rendere effettiva, secondo i principi sanciti dall'art. 49 della Costituzione, l'osservanza del metodo democratico nei suoi riflessi non solo esterni, ma anche interni, con specifico riguardo ai diritti di partecipazione degli iscritti. La conformità dello statuto al citato art. 3 e la conseguente iscrizione nel registro nazionale consente, inoltre, alle formazioni politiche interessate di accedere ai benefici previsti dagli articoli 10, 11 e 12 del decreto-legge n. 149 del 2013 (detrazioni per le erogazioni liberali in denari; destinazione volontaria del due per mille sul reddito delle persone fisiche).

nei siti internet delle rispettive Assemblee. Per i soli rendiconti relativi all'esercizio 2013 la legge 27 ottobre 2015, n. 175, ha differito il termine di presentazione della relazione al 1° dicembre 2015.

Come si evince dall'ultima relazione della Commissione del 28 aprile 2020<sup>55</sup> alla data del 15 giugno 2019 hanno ottemperato all'obbligo di presentazione del rendiconto solo 74 partiti e movimenti dei 101 obbligati a farlo. Dei 74 rendiconti presentati n. 52 sono stati riconosciuti regolari e conformi alla legge.

La Commissione nella relazione ha anche evidenziato come siano state estesi i poteri di controllo atteso che con il decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito con modificazione dell'art. 1 della legge 28 giugno 2019, n. 58 recante «Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi» sono stati modificati i criteri di assoggettamento, inizialmente introdotti dall'art. 1 comma 20 della legge n. 3 del 2019, delle fondazioni, delle associazioni e dei comitati, che presentino indici di collegamento con i partiti ed i movimenti politici, al regime dei controlli e sanzioni previsto per i soggetti che stabilmente e per statuto svolgono attività ai fini politici.

Sotto questo profilo è chiaro che la platea dei potenziali soggetti sottoposti al controllo si è ampliata anche a tutte le organizzazioni che svolgono attività ricollegate a finalità politiche. È evidente che si tratta di una generalizzazione molto ampia<sup>56</sup> che rischia di rendere difficile un controllo effettivo come poi emerge nelle conclusioni della stessa Commissione che lamenta la scarsa dotazione organica e di mezzi.

Non secondario appare anche l'abbattimento della soglia di rilevanza che, con riguardo ai contributi erogati in favore dei partiti e dei movimenti politici di cui all'articolo 18 del decreto-legge n. 149 del 2013, nonché delle liste e dei candidati alla carica di sindaco partecipanti alle elezioni amministrative nei comuni con più di 15.000 abitanti, è stata individuata nell'importo superiore ad euro 500 annui (rispetto ai 5000 stabiliti dalla normativa previgente). Si tratta, come è evidente, di una somma forse troppo esigua che rischia di esporre la Commissione ad un lavoro che potrebbe paralizzarne l'attività.

---

<sup>55</sup> Si rinvia al testo della relazione del 28 aprile 2020, prot. 2020/0000479/CRP, presentata dal Presidente della Commissione Amedeo Federici al Presidente del Senato e della Camera dei Deputati, ai sensi del comma 5 dell'art. 9 della legge 6 luglio 2012, che ne curano la pubblicazione nei siti internet delle rispettive Assemblee.

<sup>56</sup> Al riguardo la Commissione si è premurata la diramazione di note istruttorie dirette ad identificare le realtà associative che ricadono nell'area precettiva dell'articolo 43, comma 1, del decreto-legge n. 34 del 2019 e ss.mm.ii. (fondazioni, associazioni, e comitati che presentino indici di collegamento con le formazioni politiche).

Inoltre sono previsti a carico dei partiti e movimenti specifici obblighi di annotazione mensile dei contributi ricevuti in apposito registro e di rendiconto annuale, nonché di pubblicazione sul sito internet del partito del movimento politico, della lista elettorale o del candidato alla carica di sindaco.

La Commissione ha, altresì, il potere di applicare la sanzione amministrativa pecuniaria di cui ai commi 21 e 22 dell'articolo 1 nelle ipotesi di contesa annotazione, di mancata trasmissione del rendiconto ai sensi della legge n. 2 del 1997 e di mancata pubblicazione su internet per un tempo non inferiore ai cinque anni.

È, altresì, assegnato alla Commissione il potere di sanzionare i partiti che ricevono contributi elargiti da governi o enti pubblici di Stati esteri e da persone giuridiche aventi sede in uno Stato estero non assoggettate a obblighi fiscali in Italia e da persone fisiche maggiorenni non iscritte nelle liste elettorali o private del diritto di voto (articolo 1, comma 12).

Il comma 14 dell'articolo 1 – con riguardo alle competizioni elettorali di qualsiasi tipo, escluse quelle nei comuni con meno di 15.000 abitanti – ha interrotto l'obbligo per i partiti, i movimenti politici e le liste di candidati di pubblicare nel proprio sito internet il curriculum vitae dei candidati e il relativo certificato penale, rilasciato dal casellario giudiziario non oltre novanta giorni prima della data fissata per la consultazione elettorale, ed ha attribuito alla Commissione il potere di sanzionare le condotte omissive.

Particolare attenzione merita il comma 16 dell'articolo 1, il quale prevede che “i partiti e i movimenti politici” trasmettono annualmente alla Commissione i rendiconti di cui all'articolo 8 della legge 2 gennaio 1997, n. 2, e i relativi allegati, corredati dalla certificazione e del giudizio del revisore legale.

Vengono attratti nell'alveo del controllo della Commissione tutte le formazioni che intendono concorrere, ai diversi livelli, nella determinazione della politica nazionale, indipendentemente dagli indici di rilevanza nel contesto politico stabiliti dal previgente articolo 9, comma 1, della legge n. 96 del 2012 (aver conseguito almeno il 2 per cento dei voti validi nell'elezione della Camera dei deputati, ovvero almeno un rappresentante eletto alla Camera medesima, al Senato della Repubblica, al Parlamento europeo, o in un consiglio regionale o nei consigli delle province autonome di Trento e Bolzano).

La Commissione, inoltre, nella già richiamata relazione del 2020, non ha mancato di evidenziare le ulteriori competenze di cui è investita «giova, infatti, ricordare come ad essa sia conferito il controllo degli statuti approvati dai partiti e/o movimenti politici che richiedono

l'iscrizione nel registro nazionale; il riscontro a richieste di pareri preventivi finalizzati all'iscrizione in detto registro nazionale o inerenti ad ogni altra questione applicativa della normativa di settore nonché le nuove e numerose funzioni di controllo attribuite dalla legge n. 3 del 2019 e ss.mm.ii.».

Infine la Commissione ha proceduto alla formalizzazione di intese con le amministrazioni pubbliche che a diverso titolo sono competenti nella materia elettorale (Ministero dell'Interno, Corte dei Conti, Corti di Appello, Collegi regionali di garanzia elettorale, Tribunali, Consigli e Associazioni regionali) o che, per compiti ispettivi o di indagine possono fornire elementi utili all'esercizio delle funzioni istituzionali (Guardia di Finanza, Agenzia delle Entrate).

Si tratta di un aspetto che sicuramente dal punto di vista istituzionale potrà fornire alla Commissione gli ulteriori supporti necessari per l'esercizio dei compiti assegnati. Purtroppo non può non sottolinearsi come la normativa sembrerebbe orientarsi in una direzione nella quale appare troppo preponderante l'aspetto ispettivo. Invero se da un lato appare necessaria una regolamentazione dei partiti politici allo stesso modo deve evitarsi un'eccessiva penalizzazione di movimenti e dei partiti in ragione di un'eccessiva procedimentalizzazione.

## *2. Partiti e movimenti nel “momento elettorale”: la selezione delle candidature*

### *2.1 Un tema controverso in equilibrio tra rilevanza interna e proiezione esterna*

La disamina che stiamo svolgendo mette a nudo la crisi degli attuali partiti<sup>57</sup> come reale strumento di raccordo tra il popolo e le istituzioni. Si tratta di una crisi che, come abbiamo detto, impone una rilettura dell'art. 49 Cost.<sup>58</sup> alla luce del ruolo che pure la nostra Costituzione aveva loro

---

<sup>57</sup> A. RUGGIERI, *I malati gravi (e incurabili) degli Stati costituzionali: i partiti politici*, in *Federalismi.it*, 22 novembre 2017, nell'incipit del suo intervento l'A. evidenzia come i partiti, da noi come altrove, versano in una condizione di palese sofferenza, a giudizio di molti di agonia, da cui sembra che non riescano più a riprendersi, al punto che la questione sul tappeto parrebbe esser solo quella di stabilire – ammesso che possa farsi con un minimo di attendibilità – quanto potrà durare questa condizione prima dell'esito fatale e quale scenario terrificante potrebbe ad esso conseguire.

<sup>58</sup> S. BONFIGLIO, *I partiti e la democrazia. Per una rilettura dell'art. 49 della Costituzione*, il Mulino, 2013, p. 84.

originariamente affidato. Va recuperato qui l'insegnamento, a cui si è data già voce nell'ambito della ricostruzione esegetica dell'art. 49 Cost., di quella parte della dottrina che sensibilmente sottolinea come la norma soprattutto costituzionale «non va interpretata sulla base delle sole intenzioni originarie, a pena di irrigidirne la lettura e di provocarne prima o poi l'obsolescenza»<sup>59</sup>. In questo senso non può che condividersi la posizione della dottrina più attenta che oramai considera superata l'interpretazione più restrittiva del «metodo democratico» limitata alla sola attività esterna dei partiti. Una lettura *in progress* non può che risentire oggi dei passaggi della storia più recente dalla caduta del Muro di Berlino in poi che hanno di fatto spazzato i condizionamenti che avevano bloccato il sistema politico istituzionale nel nostro Paese.

Sotto il profilo interpretativo potremmo dire che a seguito del mutato contesto geopolitico è avvenuta l'automatica riespansione della norma costituzionale con la conseguente primigenia esigenza di una pretesa del rispetto del «metodo democratico» in tutte quelle attività interne che assumono un peso sotto il profilo pubblicistico<sup>60</sup>.

Uno di questi momenti è sicuramente quello in cui i partiti scelgono le candidature.

Se c'è un momento nel quale, infatti, i partiti fanno valere il loro «peso» questo è il momento elettorale. All'avvicinarsi delle elezioni si avverte aleggiare un primordiale spirito di sopravvivenza. L'eco di fuochi lontani, riti tribali che coinvolgono sistemi collaudati di amicizie ed alleanze rispetto alle quali più che mai il cittadino appare uno spettatore non protagonista. Relegato al ruolo di comparsa il guscio vuoto dell'elettorato attivo diventa sempre più un baluardo debole per poter definire i connotati di un ordinamento democratico.

I perimetri dell'elettorato passivo oggi più che mai pongono il tema centrale che è quello ancora una volta della partecipazione. La democrazia si avvera attraverso la partecipazione<sup>61</sup> che deve essere attiva nel

---

<sup>59</sup> C. PINELLI, *Il paradosso di una partitocrazia senza partiti. Uno sguardo costituzionale*, in ID., *Nel lungo andare. Una costituzione alla prova dell'esperienza. Scritti scelti 1985-2011*, Napoli, 2012, p. 646.

<sup>60</sup> Come già osserva S. BARTOLE, *Scienza politica e diritto: commento*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 1, 1991, p. 133, va definitivamente disegnato compiutamente il ruolo e posizione dei partiti con riguardo a tutte le implicazioni che la loro frammentata considerazione a opera del diritto positivo comporta sul piano elettorale, parlamentare e dell'insediamento nella società civile, se non all'interno degli stessi apparati governativi.

<sup>61</sup> G. AZZARITI *Democrazia partecipativa; cultura giuridica e dinamiche istituzionali*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2009 e dello stesso A. si v. *Critica della democrazia identitaria*, Roma – Bari, 2005.

momento della predisposizione dell'offerta politica. Ma da sola questa non basta. Il momento della selezione delle candidature e soprattutto la possibilità di ampliare la platea di aspiranti all'elezione costituisce la linfa vitale per poter dare un futuro non solo ai partiti politici ma al sistema democratico.

Da un lato le leggi elettorali a qualsiasi livello ma soprattutto a livello nazionale non semplificano in alcuna maniera l'affacciarsi di nuove formazioni politiche. Basti pensare al sistema di presentazione delle liste, alla raccolta delle firme, alle forme di finanziamento che in passato con il sistema dei rimborsi elettorali hanno irragionevolmente premiato chi prendeva più voti quasi a voler aumentare il divario invece che ridurlo tra i cittadini che dovevano concorrere ed i partiti che dovevano consentirlo con «metodo democratico».

Tutto questo ha contribuito a determinare un diffuso sentimento di disaffezione al momento elettorale tale da giustificare larghe fasce di astensionismo<sup>62</sup> alle competizioni elettorali.

Le forze politiche si preoccupano formalmente del problema ma in effetti nessuno pone in essere azioni tali da ridare credibilità al sistema dei partiti.

Il dato è evidente, alla fine al sistema partitico interessa vincere per poter assumere il potere.

---

<sup>62</sup> A. RUGGERI, *I malati gravi (e incurabili) degli Stati costituzionali: i partiti politici*, cit. È lucida l'analisi dell'A. nell'evidenziare che ciò che, però, maggiormente dovrebbe attrarre l'attenzione degli stessi operatori politico-istituzionali, ad oggi vistosamente ed irresponsabilmente insensibili al riguardo, è proprio il dato dell'astenteismo. Forse, non si è riflettuto a sufficienza sul fatto che, non partecipando alle elezioni più della metà degli aventi diritto al voto, i vincitori delle elezioni stesse, *quale che sia il meccanismo di conversione dei voti in seggi*, non hanno *legittimazione sostanziale* all'esercizio dell'attività di governo: un'attività, dunque, che è in sé e per sé non rispondente al valore democratico, nella sua ristretta e propria accezione.

Certo, nessuno dubita della *legittimazione formale* né, ovviamente, si sta qui a dire che dovrebbe stabilirsi una regola secondo cui, non raggiungendosi il *quorum* strutturale della metà più uno degli aventi diritto, le elezioni dovrebbero essere ripetute. Sarebbe, questo, uno scenario da incubo, palesemente non prospettabile. E però un modo, a mia opinione buono, c'è per scoraggiare l'astensionismo, di cui – è appena il caso qui di rammentare – i maggiori responsabili sono gli stessi partiti, *tutti* i partiti, di qualsivoglia colore ed orientamento. Perché è chiaro che chi non si reca alle urne, al di là dei casi d'impedimento personale, è, il più delle volte, persona che non si riconosce ed identifica in alcun partito in lizza, neppure – si badi – in quelli di protesta: contesta, insomma, tanto il modo con cui si è governato quanto quello con cui si è fatta opposizione.

L'affluenza al voto è un indice che alla fine dello scrutinio acquisisce un valore meramente statistico relegato ai commenti giornalistici pre-scrutinio. In realtà è il termometro della vitalità del sistema democratico.

Nella competizione elettorale, invece, è ritenuto importante solo il risultato finale. Se la vittoria consentirà di Governare in nome del Popolo Italiano poco importa se la maggioranza rappresenterà solo una piccolissima parte del corpo elettorale. Con astensioni che spesso hanno raggiunto il 50% del corpo elettorale anche la maggioranza assoluta dei votanti vuol dire rappresentare appena il 25% dei cittadini. Certo nessuno può dubitare della legittimità formale di siffatte maggioranze ma è anche evidente che possono nutrirsi non pochi dubbi dal punto di vista della legittimazione sostanziale.

Una soluzione<sup>63</sup> potrebbe essere quella pure sostenuta di prevedere un “quorum” minimo di votanti per la concessione del premio di maggioranza. Di modo che i partiti dovrebbero non solo auspicare il ritorno al voto dei delusi ma sostanzialmente coltivarlo anche con comportamento virtuosi<sup>64</sup>.

Dicevamo delle modalità di selezione delle candidature.

Sino a quando per la selezione delle candidature, i *casting* saranno appannaggio degli impresari di partito sarà difficile poter pensare che la situazione possa migliorare.

---

<sup>63</sup> Una soluzione potrebbe essere quella proposta da A. RUGGIERI, *I malati gravi (e incurabili) degli Stati costituzionali: i partiti politici*, cit. il modo vi è per ridurre il fenomeno in parola; ed è quello, altrove prospettato, di prevedere un premio di maggioranza legandone tuttavia l'assegnazione non soltanto al raggiungimento di una certa soglia di consensi riscossi ma anche (e prima ancora) alla condizione che si sia recata a votare una consistente porzione del corpo elettorale (se si vuole, il cinquanta o almeno il quaranta per cento): non raggiungendosi questa soglia, dunque, niente premio (non era però così per la precedente disciplina elettorale e non è così neppure per il *rosatellum*). Puntando molti partiti o loro aggregazioni elettorali al conseguimento dell'obiettivo, è evidente che ne verrebbe una spinta poderosa all'adozione di comportamenti nel corso della legislatura tali da non allontanare da sé il consenso della gente ma, all'inverso, da incrementarlo.

<sup>64</sup> A. RUGGIERI, *I malati gravi (e incurabili) degli Stati costituzionali: i partiti politici*, cit., l'A. testualmente afferma che qui è, però, il *punctum crucis* della questione ora nuovamente discussa. Il vero è che i partiti, con le lotte intestine che ne segnano il quotidiano operare e che non di rado sfociano in disgregazioni insanabili, esibiscono una generale, tangibile incapacità di progettazione politica e di azione volta all'appagamento di taluni bisogni elementari diffusamente ed intensamente avvertiti nel corpo sociale. La cosa è ormai talmente evidente che, invero, si può dubitare che basterebbe il colpo di bacchetta magica dato con legge elettorale per ciò che attiene alla condizione relativa al premio suddetto a ridare ampiezza di respiro ai disegni politici messi a punto dai partiti ed alle loro conseguenti realizzazioni; O. CHESSA, *Voto popolare e sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017.

Questi indici unitamente alla incapacità di elaborare un progetto politico di medio o lungo respiro sono le ragioni per una disaffezione del corpo elettorale dal gioco della politica.

Ma proprio il tema della selezione delle candidature<sup>65</sup>, in passato relegato ad una questione squisitamente di rilevanza interna al partito, ha iniziato a ricevere la corretta attenzione da parte degli osservatori politici ed in particolar modo da parte degli studiosi di diritto pubblico.

L'istanza di attuazione del metodo democratico ai partiti passa anche (e soprattutto) dalla capacità dei movimenti di rendere maggiormente trasparenti ed accessibili anche i processi di scelta dei candidati. Su questo versante ovviamente molte sono le resistenze in quanto si tratta dell'ultimo vero appannaggio delle oligarchie che condizionano la vita dei partiti politici.

La rilevanza della scelta del candidato assume d'altronde ancora più rilevanza nel caso di liste bloccate, come è avvenuto in Italia negli ultimi anni, ma anche nelle ipotesi di sistema maggioritari con collegi uninominali, dove l'investitura assume il sapore di una vera e propria chiave d'accesso ad una carica pubblica. In alcuni di questi casi la vittoria è la candidatura atteso che, come è noto, l'elezione diviene una mera formalità.

Sotto questo profilo è evidente come la «selezione è la fase più importante nel generale processo di reclutamento della classe politica»<sup>66</sup>.

Possiamo affermare che dal punto di vista costituzionalistico c'è una stretta connessione tra il sistema di selezione delle candidature e la rappresentanza politica. È difficile immaginare un sistema pienamente democratico se il filtro d'accesso alle cariche pubbliche diventa un imbuto rovesciato.

La questione assume una rilevanza anche dal punto di vista metodologico sino al punto di definire l'essenza stessa dell'idea della rappresentanza. Non può trascurarsi, infatti, come possano individuarsi metodologicamente dei modelli ben precisi da applicare alle metodologie di scelta dei candidati. Sinteticamente esiste il modello *a)* «territoriale» quello *aa)* pluralistico quello *aaa)* del «partito responsabile» ed infine quello *aaaa)* «demografico». Ora non è questa la sede per un approfondimento.

---

<sup>65</sup> F. R. DE MARTINO, *la selezione delle candidature attraverso il metodo delle primarie. Partecipazione politica e rappresentatività dei partiti*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013.

<sup>66</sup> O. MASSARI, *I partiti politici nelle democrazie contemporanee*, Editori Laterza, 2004, p. 122, l'A. evidenzia come già gli studi classici avevano avvertito, la scelta dei candidati alle cariche pubbliche è una delle funzioni più importanti svolte dai partiti politici (con l'eccezione dei partiti statunitensi), rappresentando il punto di partenza cruciale dell'intero processo democratico dal partito agli elettori e alle istituzioni.

dimento ulteriore ma quello che emerge plasticamente è che «la scelta di determinate procedure nella selezione dei candidati non è neutra rispetto alle conseguenze che si hanno sul piano del funzionamento delle istituzioni rappresentative»<sup>67</sup>.

Non secondario dal punto di vista del diritto costituzionale è indagare la evidente interrelazione esistente tra il sistema di selezioni delle candidature e gli aspetti legislativi e/o ordinamentali che vanno ad incidere in maniera più o meno evidente.

Non può, infatti, sottacersi che alla base di comportamenti più o meno virtuosi assumono un ruolo decisivo il sistema elettorale ma anche il sistema federale o meno dello Stato o quello di governo.

Sono tutti indici che vanno a condizionare le opzioni di scelta a disposizione del partito non meno della natura stessa di questi e/o dell'esistenza o meno di una regolamentazione legislativa.

Nell'esperienza italiana questo aspetto che, come si è detto, appare decisivo nel delineare la democraticità complessiva dell'ordinamento, è stato affidato completamente ai partiti ed è tutta dentro i partiti. Questo vale anche nelle esperienze più recenti in cui movimenti politici hanno introdotto il sistema delle c.d. «primarie» o altre forme di selezione delle candidature affidate alla rete che di seguito brevemente andremo ad analizzare sotto la lente del diritto costituzionale.

## 2.2 *Le primarie all'italiana*

Quello delle primarie è un tema dal punto di vista pubblicistico controverso.

Si tratta di uno strumento che dovrebbe avverare i principi di partecipazione dei cittadini che, come si è dimostrato, costituiscono un valore immanente all'ordinamento democratico un «*prius* logico all'organizzazione del potere pubblico»<sup>68</sup>.

Il problema dello strumento in Italia, però, sconta una serie di fattori che ne hanno condizionato lo sviluppo ordinato. In primo luogo l'assenza di una disciplina normativa che ha fatto emergere non poche contraddizioni e molte patologie. In secondo luogo un epifenomeno tutto italiano che ha portato le primarie a trasbordare dalla funzione propria in ragione di una sempre più personalizzazione dello scontro politico

---

<sup>67</sup> O. MASSARI, *I partiti politici nelle democrazie contemporanee*, cit., p. 124.

<sup>68</sup> M. A. GLIATTA, *Le elezioni primarie in Italia: Leader, iscritti ed elettori*, STAIANO S. (a cura di), *Nella rete dei partiti. Trasformazione politica, forma di governo, network analysis*, Jovene, Napoli, 2014; A. VALASTRO, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, in ID (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa*, Napoli, 2010.

anche all'interno del partito. Le primarie sotto questo aspetto sono diventate la notte dei lunghi coltelli, il referendum sul gradimento dei leader o presunti tali, il sistema per portare una scalata ai partiti laddove, in pochi casi, questi siano realmente contendibili.

Insomma nell'esperienza italiana il sistema di selezione attraverso le primarie ha manifestato sin dalle origini i profondi limiti. Poche sono state, invero, le note positive ma questo non tanto per lo strumento in sé ma per l'applicazione che ne è stata data.

Ovviamente anche in questo caso non può non evidenziarsi come il problema sia strettamente connesso alla mancata strutturazione su basi regolamentate comuni del sistema partitico. Le primarie italiane *pret a porter* se pur hanno avuto il merito in un primo momento di portare un vento di novità alla fine si sono rilevate effimere nella misura in cui ancora una volta è mancata una benché minima regolamentazione.

Dal punto di vista costituzionalistico la sensibilità al tema trova conferma anche nei diversi progetti di legge pendenti per la riforma del sistema dei partiti. In questi progetti uno dei temi principali è proprio quello della selezione dei candidati alle cariche pubbliche. Senza un tessuto normativo minimo che stabilisca le modalità di tali selezioni è difficile poter sperare che lo strumento possa andare oltre quello che è stato in questi ultimi venti anni: un metodo di selezione della classe dirigente e/o della candidatura apicale in un ambito di coalizione legato all'autoregolamentazione dei partiti e/o movimenti del tutto avulso da un sistema di controllo democratico.

### *2.3 Partiti e democrazia digitale: la selezione delle candidature attraverso il voto on-line*

La democrazia digitale è un tema con il quale la dottrina pubblicistica si confronta da diverso tempo. La velocità dei progressi telematici e le conseguenti potenzialità pongono non pochi problemi ed altrettante plausibili suggestioni.

Non è questa la sede per approfondire un tema che esige una trattazione monografica autonoma per le molteplici implicazioni che vanno alle radici del sistema democratico ed alle possibilità di avveramento della c.d. democrazia diretta<sup>69</sup> mettendo in discussione la declinazione

---

<sup>69</sup> Un tempo, quando i maggiori teorici della democrazia moderna come Jean Jacques Rousseau, Thomas Hobbes, John Locke e Montesquieu riflettevano sui concetti di volontà generale, di libertà, di patto sociale e di bilanciamento dei poteri dello Stato democratico, non era immaginabile che a decidere la miglior legge possibile sarebbe stata tutta la popolazione riunita in assemblea. L'ipotesi era stata considerata

del concetto stesso di sovranità popolare<sup>70</sup> così come si è andato in concreto avverando<sup>71</sup>.

Non va trascurato che la dottrina non si è sottratta in passato dall'evidenziare come «La forza in politica si ha o non si ha... Il popolo non è riuscito ad imporre l'intero complesso degli istituti di democrazia diretta perché non ne ha avuto la forza»<sup>72</sup>. Queste conclusioni partono dalla premessa che «una piena realizzazione della sovranità popolare avrebbe richiesto l'introduzione della responsabilità di tutti gli organi nei confronti del popolo. I teorici della sovranità popolare non hanno mai cessato di consigliare l'adozione di istituti quali il mandato imperativo, la revoca del mandato, lo scioglimento del parlamento su iniziativa popolare, il referendum abrogativo e così via...»<sup>73</sup>. Emerge nelle parole dell'insigne giurista, come è stato sottolineato, la sensibilità per

---

ma subito accantonata come folle, in quanto avrebbe scatenato caos e inefficenza. Tuttavia, nella digital-lifeworld come la chiama J. SUSSKIND, *Future politics. Living together in a world transformed by tech*, OUP Oxford, 2020 (dove esisterebbe un sistema-piattaforma digitale integrato), non servirebbe riunirsi fisicamente in assemblea per votare in tempo reale. Non è difficile immaginarsi che giornalmente ci arrivi una notifica sullo smartphone avvisandoci sulle questioni su cui è necessario votare ed entro quando. Le notifiche sarebbero accompagnate da un'introduzione generata attraverso l'intelligenza artificiale in grado di sintetizzare il senso del provvedimento e le argomentazioni pro e contro. Per esempio, il sistema ci potrebbe chiedere di votare sulla necessità o meno della Tav oppure se un nuovo programma scolastico debba essere introdotto o meno.

<sup>70</sup> Sul punto sono sempre attuali le riflessioni di G. GUARINO, *Lezioni di diritto pubblico*, rist., Milano, 1969, p.75 laddove l'insigne Maestre evidenzia come «il contenuto della sovranità popolare è dato dall'insieme delle situazioni giuridiche costituzionali che i singoli cittadini sono competenti ad esercitare vuoi singolarmente, vuoi in forma associata o collettiva [...] non [si] deve indurre a ritenere che la sovranità del popolo si manifesti solo nelle situazioni in cui i cittadini operano con atti collettivi o come organi, in quanto una parte qualitativamente non meno rilevante e quantitativamente preminente di detta sovranità è rappresentata dalle situazioni ad esercizio individuale».

<sup>71</sup> Di recente la dottrina con riferimento alle proposte di modifica costituzionale in tema di iniziativa legislativa popolare ha sottolineato i rischi di torsione plebiscitaria dell'istituto e di conseguente rottura dei limiti alla sovranità popolare, si v. M. BELLETTI, *I rischi di sbilanciamento e di contrapposizione tra democrazia partecipativa e democrazia rappresentativa nel ddl AS n. 1089, di riforma costituzionale, recante Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum*, in *Federalismi.it*, 10/2019.

<sup>72</sup> G. GUARINO, *Lezioni di diritto pubblico*, cit., ma si v. anche G. FERRARA, *Alcune osservazioni su popolo, Stato e sovranità nella Costituzione italiana*, in *Rassegna di diritto pubblico*, n. 2, 1965; T. E. FROSINI, *Sovranità popolare e costituzionalismo*, Giuffrè, 1997, pp. 208 ss.

<sup>73</sup> G. GUARINO, *Lezioni di diritto pubblico*, cit.

un tema molto complesso approcciato in maniera “realistica” e concreta che porta ad uno approfondimento del problema della sovranità popolare non tanto sotto il profilo della titolarità, ma piuttosto sotto il profilo dell’esercizio in concreto<sup>74</sup>. In questa accezione «la sovranità è di chi l’esercita. La portata normativa delle espressioni costituzionali che attengono alla sovranità popolare si verifica sulla base della disciplina dettata per delineare *chi esercita il potere sovrano ed in che modo*»<sup>75</sup>. Ed ecco quindi che «la questione della sovranità popolare cambia, per così dire, rotta»<sup>76</sup> dirigendosi al cuore del problema che è quello posto dalla seconda parte della proposizione costituzionale che ci invita all’esame delle strutture organizzative e delle modalità che «si pongono (ed in quanto si pongano) come forme di esercizio della sovranità popolare»<sup>77</sup>. Tali strutture organizzative, come vedremo, nella ricostruzione classica sono «le formazioni volontarie (i partiti) e di origine legale (il corpo elettorale)»<sup>78</sup> che costituiscono l’organizzazione che consente l’esercizio della sovranità popolare. Ma non può escludersi che l’esercizio della sovranità popolare possa concretamente svolgersi anche attraverso forme diverse e dirette di democrazia; soprattutto allorquando strumenti tecnologici, un tempo sconosciuti, dovessero consentire di sintetizzare la volontà del popolo non più mediata dai corpi intermedi.

Alla crisi del sistema dei partiti, che nella tesi prospettata in questo contributo mette a rischio il sistema democratico, si aggiungono le suggestioni della democrazia diretta. Il fenomeno si intreccia con la crisi che sta attraversando il sistema democratico in termini di fiducia nelle istituzioni e di partecipazione alla vita democratica. Allo stesso modo forti sono le istanze che provengono dal basso in termini di attivazione delle c.d. forme di democrazia diretta. In questo contesto all’orizzonte sempre maggiori appaiono le possibilità offerte dalla tecnologia tanto da poter ritenere che ci troviamo in uno spazio «bianco della storia»<sup>79</sup> che può essere paragonato a quello vissuto dai padri della democrazia moderna e rappresentativa. In questo spazio bianco secondo i fautori della democrazia digitale occorre scrivere nuove regole in grado di

---

<sup>74</sup> T. E. FROSINI, *Sovranità popolare e costituzionalismo*, Giuffrè, 1997, p. 209.

<sup>75</sup> G. FERRARA, *Alcune osservazioni su popolo, Stato e sovranità nella Costituzione italiana*, cit.

<sup>76</sup> T. E. FROSINI, *Sovranità popolare e costituzionalismo*, cit., p. 209.

<sup>77</sup> T. E. FROSINI, *Sovranità popolare e costituzionalismo*, cit., p. 209.

<sup>78</sup> T. E. FROSINI, *Sovranità popolare e costituzionalismo*, cit., p. 209.

<sup>79</sup> Espressione utilizzata dal filosofo Carlo Sini per identificare un momento storico in cui l’egemonia di un sistema concettuale frana perché uno nuovo sta prendendo il suo posto.

normare il fenomeno conosciuto come *e-democracy* e più in generale il rapporto tra politica e tecnologia.

L'Italia in questo ambito è sicuramente in ritardo. Il digitale è approdato nella pubblica amministrazione con il programma denominato Spid (Sistema pubblico per l'identità digitale) e diversi sono stati gli esperimenti tramite l'utilizzo di piattaforme digitali per implementare lo scambio di informazioni a livello istituzionale (*Liquid Feedback*).

La soluzione del voto elettronico che pure aveva iniziato ad affacciarsi nel panorama elettorale attraverso delle sperimentazioni<sup>80</sup> avviate sul campo trova un ostacolo proprio nella previsione costituzionale che prevede il voto «personale e segreto». Il sistema elettronico esige un'identificazione dell'elettore ed anche se il voto è segreto ci sono i pericoli conseguenti alle possibili penetrazioni informatiche che incidono sulla complessiva sicurezza di tali sistemi. Il tema ovviamente è complesso ma in evoluzione. Le difficoltà sul fronte della sicurezza informatica certo importanti non fermeranno il progresso e sicuramente nel prossimo futuro potranno essere risolte o contenute ad un livello accettabile di rischio. D'altronde anche il sistema elettorale tradizionale con schede, matite copiative, scrutatori non è in termini assoluti esente da rischi e/o manomissioni.

Il voto elettronico potrebbe essere una frontiera importante anche per avvicinare all'esercizio di questo fondamentale diritto le nuove generazioni. Sicuramente consentirebbe di recuperare percentuali di partecipazione importanti con conseguente rivitalizzazione del sistema politico nel suo complesso.

I partiti politici sul fronte dell'utilizzo degli strumenti digitali e delle connesse potenzialità in Italia sono molto indietro.

Si deve essenzialmente ad una nuova forza politica il Movimento 5 Stelle (M5S) l'introduzione dei sistemi tecnologici avanzati per l'attuazione della c.d. democrazia diretta.

Non è questa la sede per analizzare *funditus* le piattaforme già disponibili e gli strumenti utilizzati che sono alquanto complessi. Sarà sufficiente una breve riflessione sulle modalità di funzionamento di queste piattaforme che ai fini del discorso che si sta svolgendo sollecita una riflessione,

---

<sup>80</sup> Come ricorda M. VITA, *La democrazia digitale. Il caso M5S*, Aracne Editrice, 2017, un tentativo di consultazione elettronica è stato sperimentato alle politiche del 2006: gli elettori hanno votato in quattro Regioni ed i dati sono stati scrutinati virtualmente e trasmessi al Viminale attraverso una chiavetta USB. In quella competizione elettorale vince Romano Prodi e il suo rivale, Silvio Berlusconi, ne denuncia la manomissione dei dati elettorali. Da allora, l'esperimento del cosiddetto scrutinio elettronico in Liguria, Sardegna, Lazio e Puglia, è stato messo nel dimenticatoio.

che deve necessariamente continuare, sulla compatibilità costituzionale di tali sistemi con i valori tutelati dalla nostra carta fondamentale.

La generalizzata modalità di consultazione diretta degli iscritti per la selezione delle candidature è stato uno dei tratti distintivi del M5S come stabilito all'art. 7 del Non Statuto. La novità del sistema introdotto dai pentastellati è stata quella di prevedere che tali consultazioni si potessero svolgere attraverso una piattaforma *on-line* denominata Rousseau di proprietà privata. Sono notevoli le perplessità sotto il profilo giuridico sia sotto quello della sicurezza che dell'affidabilità del sistema che riverberano il loro effetti sulla trasparenza e segretezza del voto.

Insomma notevoli sono le attuali perplessità in merito a tale modalità di selezione delle candidature che non appare almeno al momento in armonia con le caratteristiche costituzionali del voto così come delineate dall'art. 48 Cost. che esige il rispetto dei principi di personalità, eguaglianza, libertà e segretezza.

Queste sicuramente le criticità più importanti. Va anche detto che sotto il profilo della partecipazione tali esperienze sono state sino ad oggi anche abbastanza deludenti.

### 3. *Giustiziabilità delle candidature*

Non deve sorprenderci che alla luce delle criticità appena esaminate il potere giudiziario abbia iniziato a svolgere gioco forza un ruolo di supplenza.

L'incapacità dei partiti politici di armonizzarsi con il «metodo democratico» si avverte in particolar modo nel momento pre-elettorale e fa emergere un «tema essenziale per la verifica dell'azione democratica dei partiti»<sup>81</sup>: la sindacabilità della scelta dei partiti nelle candidature.

---

<sup>81</sup> C. PINELLI, *Possibilità e limiti di intervento dei giudici nelle controversie interne ai partiti nella recente esperienza italiana*, in ID., *Nel lungo andare. Una costituzione alla prova dell'esperienza. Scritti scelti 1985-2011*, Napoli, 2012; G. DEMURO, *Giustiziabilità delle candidature e leggi sui partiti*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 11 marzo 2011, secondo l'A. la Corte costituzionale con la sentenza 256 del 2010 pone all'attenzione della comunità degli interpreti un tema essenziale per la verificabilità dell'azione democratica dei partiti. La sentenza, pur non avendo attratto l'attenzione degli studiosi, illumina con alcuni passaggi argomentativi il tema riassumibile nella domanda: sono sindacabili le candidature scelte dai partiti? Domanda alla quale sarebbe necessario dare una risposta a breve, in una fase della democrazia italiana nella quale i sistemi elettorali, nei vari livelli di governo, si sviluppano in maniera autonoma rispetto a qualsiasi valutazione imparziale della loro legittimità costituzionale, quasi fossero liberi di fluttuare in assenza di un qualunque controllo. Tanto che per la legge elettorale nazionale vi è chi, apertamente, parla di «modifica tacita» della Carta

La questione è emersa all'attenzione del Giudice amministrativo chiamato ad esprimersi sul ricorso di alcuni aderenti ad una formazione politica che lamentavano la violazione delle norme statutarie in materia di designazione dei candidati. Il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione staccata di Lecce, con due sentenze di analogo tenore, rispettivamente n. 1296 del 2009 (reg. ord. n. 233 del 2009) e n. 2314 del 2009 (reg. ord. n. 3 del 2010), ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli articoli 30 e 33 del decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570 (Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali), «nella parte in cui non prevedono il sindacato, da parte dell'Ufficio elettorale centrale, in ordine al rispetto, da parte dei presentatori delle liste, delle disposizioni statutarie o di legge in ordine alla presentazione delle candidature ed alla partecipazione del partito politico ad una competizione elettorale», deducendo la violazione degli articoli 49 e 51 della Costituzione<sup>82</sup>. Di particolare sensibilità è il passaggio argomentativo

---

costituzionale (E. Rossi). Il meccanismo di selezione delle candidature dei parlamentari infatti è totalmente delegato ai partiti e nessuna valutazione appare possibile da parte dei giudici. In un contesto siffatto possiamo cominciare a ritenere che le scelte dei partiti possono essere considerate justiciable? Possiamo ritenere che l'articolo 49 della Costituzione sia interpretato *magis ut valeat* e sia in grado di radicare un giudizio di legittimità costituzionale? Possiamo far valere il diritto individuale ad una partecipazione democratica alla scelta delle candidature?

<sup>82</sup> Si legge nella sentenza del Tar n. 2314/2009 in buona sostanza, siamo, infatti, in presenza di un gruppo di aderenti ad un partito politico che ha chiesto (con l'attecnicismo "ricorso" previsto dall'art. 33, ult. comma del d.P.R. n. 570 del 1960) all'Ufficio elettorale centrale presso la Corte d'Appello di Lecce un controllo di legalità in ordine al rispetto delle previsioni dello Statuto del "Popolo della Libertà" e, quindi, in buona sostanza, in ordine alla legittimazione dei soggetti che hanno presentato la lista in questione a rappresentare all'esterno un determinato movimento politico; controllo che è stato sostanzialmente negato dall'Ufficio elettorale centrale che si è limitato a rilevare la propria incompetenza «ad interferire in tutto ciò che è a monte... (del procedimento di presentazione delle candidature), in particolare nella scelta da parte del gruppo delle candidature».

A questo proposito, la Sezione ritiene necessario precisare come non abbia sostanziale importanza se la fattispecie debba essere decisa dando applicazione alla previsione dell'art. 25 dello Statuto del "Popolo della Libertà" (che, ai sensi della VI disposizione transitoria dell'atto statutario, è destinata ad operare solo dopo il secondo Congresso nazionale della formazione politica), dell'art. 2 del d.P.R. 28 aprile 1993 n. 132 (che prevede, con riferimento ai gruppi politici presenti in Parlamento, la possibilità di allegare alla presentazione delle candidature «una dichiarazione sottoscritta dal presidente o dal segretario del partito o gruppo politico o dai presidenti o segretari regionali o provinciali di essi, che tali risultino per attestazione dei rispettivi presidenti o segretari nazionali ovvero da rappresentanti all'uopo da loro incaricati con mandato autenticato da notaio, attestante che le liste o le candidature sono presentate in nome

della seconda delle citate decisioni del Giudice Amministrativo laddove

---

e per conto del partito o gruppo politico stesso») o di altra norma; con tutta evidenza, si tratta, infatti, di problematica attinente al merito della contestazione mossa da parte ricorrente che non può esplicitare effetti in una fattispecie in cui la Sezione deve innanzitutto affrontare la problematica della legittimità della declaratoria di inammissibilità e di non luogo a provvedere assunta dall'Ufficio elettorale centrale e quindi deve preliminarmente risolvere la problematica preliminare dell'ambito di sindacato riconosciuto dall'ordinamento a detto organo.

Con riferimento a questa problematica, le norme di riferimento sono, indubbiamente, costituite dagli artt. 30 e 33 del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570 (applicabili anche alle elezioni provinciali, per effetto del rinvio operato dall'art. 14, ult. comma della l. 8 marzo 1951 n. 122) che attribuiscono all'Ufficio elettorale centrale il compito di:

a) verificare che le candidature siano sottoscritte dal numero prescritto di elettori, eliminando quelle che non lo sono;

b) ricusare i contrassegni di lista che siano identici o che si possano facilmente confondere con quelli presentati in precedenza o con quelli notoriamente usati da altri partiti o raggruppamenti politici, ovvero riproducenti simboli o elementi caratterizzanti di simboli che, per essere usati tradizionalmente da partiti presenti in Parlamento, possono trarre in errore l'elettore. In tali casi la Commissione assegna un termine di non oltre 48 ore per la presentazione di un nuovo contrassegno. Ricusa altresì i contrassegni riproducenti immagini o soggetti di natura religiosa;

c) eliminare i nomi dei candidati a carico dei quali viene accertata la sussistenza di alcuna delle condizioni previste dal comma 1 dell'art. 15 della L. 19 marzo 1990, n. 55, o per i quali manca ovvero è incompleta la dichiarazione di accettazione di cui al sesto comma dell'art. 28, o manca il certificato di iscrizione nelle liste elettorali;

d) cancellare i nomi dei candidati già compresi in altre liste presentate in precedenza;

d-bis) verificare che nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi sia rappresentato in misura superiore ai tre quarti dei consiglieri assegnati. In caso contrario invita i delegati di lista a ripristinare detto rapporto percentuale entro il termine di cui alla lettera b). Scaduti i termini, la commissione ricusa le liste per le quali non si sia provveduto;

e) ricusare le liste che contengono un numero di candidati inferiore al minimo prescritto e ridurre quelle che contengono un numero di candidati superiore al massimo consentito, cancellando gli ultimi nomi;

e-bis) assegnare un numero progressivo a ciascuna lista ammessa, mediante sorteggio da effettuarsi alla presenza dei delegati di lista appositamente convocati;

e-ter) comunicare ai delegati di lista le decisioni di ricusazione di lista o di esclusione di candidato.

Una decisione del giudice amministrativo (T.A.R. Sicilia Catania, sez. I, 28 novembre 2006, n. 2380) ha ritenuto di poter interpretare estensivamente le analoghe previsioni vigenti nella Regione Sicilia, ricomprendendo nell'ambito di sindacato dell'Ufficio elettorale centrale anche la verifica in ordine ai poteri rappresentativi dei soggetti che presentino la lista, così estendendo sostanzialmente il proprio sindacato anche al rispetto delle previsioni statutarie che attribuiscono tale potestà decisionale e rappresentativa; l'interpretazione estensiva è, in buona sostanza, radicata sulla necessità di garantire al cittadino elettore una corretta informazione e una potestà

evidenzia che «la verifica in ordine al rispetto delle previsioni statutarie

---

decisionale effettiva in sede di espressione del voto: «l'Ordinamento ha apprestato un preciso meccanismo di filtro che presiede alla presentazione delle liste, avendo di mira lo scopo di assicurare che a detta competizione prendano parte solamente soggetti dotati di effettiva capacità rappresentativa e quindi in possesso di una precisa legittimazione (derivante cioè: dall'essere appartenenti a formazioni politiche già "riconosciute" in quanto presenti in altri organismi elettivi, come in Parlamento, o, in Sicilia, nell'Assemblea regionale; oppure derivante dalla sottoscrizione di un numero predeterminato e rilevante di cittadini elettori), altrimenti si rischierebbe di chiamare i cittadini ad esprimere le proprie preferenze in ordine a candidati di cui non è certa la collocazione, l'appartenenza ed addirittura l'identità politica, con ovvie conseguenze di sviamento delle preferenze e di alterazione dei risultati elettorali.

Pertanto, quando tale legittimazione "d'ingresso" appare dubbia, o meglio, è contestata per ragioni afferenti la titolarità del nome e del simbolo del partito, l'esigenza di tutelare l'affidamento degli elettori deve essere tutelata al massimo grado e quindi deve impedirsi l'accesso alle competizioni elettorali da parte di quelle formazioni politiche "in forse", fino a quando il conflitto interno non sia risolto con gli ordinari strumenti, anche qui, chiaramente previsti dall'Ordinamento (ossia tutele endoassocieative oppure una pronuncia del giudice civile, che, come si vedrà, è pure soggetta a precisi limiti)».

La Sezione ritiene però che l'interpretazione estensiva delle previsioni che determinano l'ambito valutativo dell'Ufficio elettorale centrale sia preclusa, nella materia che ci occupa, dalla stessa incidenza su due ambiti di particolare rilevanza come il diritto di voto e la libertà di associazione; da cui la necessità (già rilevata da Corte cost. 29 ottobre 1999, n. 407) che la valutazione dell'Ufficio elettorale centrale si svolga secondo parametri obiettivi che non determinino «incertezza incrementando il contenzioso, stante l'ampio margine di apprezzamento che verrebbe, in ipotesi, riconosciuto alla commissione elettorale» (esigenza di certezza che ha trovato espressione in un contesto normativo che enumera espressamente le possibilità di sindacato riconosciute all'Ufficio elettorale centrale e che non può certo essere integrato attraverso lo strumento dell'interpretazione estensiva).

In buona sostanza, quindi la decisione 11 maggio 2009 dell'Ufficio elettorale centrale presso la Corte d'Appello di Lecce (che ha indubbiamente esplicitato efficacia nella fase preliminare della presentazione delle candidature di una competizione elettorale il cui risultato finale è stato contestato da parte ricorrente attraverso la proposizione del presente ricorso elettorale) si presenta sostanzialmente corretta ed aderente alla sistematica degli artt. 30 e 33 del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570 che non prevedono attualmente la possibilità, per l'Ufficio elettorale centrale, di sindacare la legittimazione del soggetto che presenti la lista, con riferimento, soprattutto, alle norme di legge o di Statuto che regolamentano la stessa formazione della volontà di una determinata associazione politica e, quindi, in definitiva, garantiscono che una determinata lista di candidati costituisca genuina espressione di una formazione politica e non di iniziative "esterne" al contesto politico di riferimento.

Ad avviso della Sezione, l'attuale e ristretta formulazione nel senso sopra rilevato degli artt. 30 e 33 del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570 non è però conforme a Costituzione e contrasta, soprattutto, con la previsione dell'art. 49 della Costituzione che garantisce a tutti i cittadini il «diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale»; in particolare, ai fini

o di legge in materia di formazione delle liste elettorali è però del tutto

---

che ci occupano, particolare importanza deve essere attribuita all'espresso riferimento, presente nella disposizione citata, al principio di democraticità che deve trovare esplicitazione anche con riferimento all'organizzazione interna dell'associazione ed in particolare, al rispetto delle norme che regolamentano la formazione interna della volontà dell'associazione politica.

A questo proposito, è di tutta evidenza come l'effettiva possibilità, per i cittadini, di concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale abbia necessità di una serie di garanzie che investono anche vicende interne ai partiti politici ed in questa linea interpretativa, è quasi superfluo richiamare la giurisprudenza dell'A.G.O. che ha ammesso l'impugnazione da parte del singolo aderente anche delle determinazioni assunte dai partiti politici, per violazione di disposizioni di legge o di statuto (tra le tante, si vedano, Trib. Roma, 18 agosto 2001; 3 giugno 1995), anche con riferimento alla possibile esclusione dell'associato o alla stessa utilizzazione del nome o del simbolo del partito (Trib. Roma, 21 marzo 1995).

Secondo l'attuale formulazione degli artt. 30 e 33 del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, la verifica in ordine al rispetto delle previsioni statutarie o di legge in materia di formazione delle liste elettorali è però del tutto preclusa, proprio nel delicato momento della presentazione delle liste elettorali; si giunge, pertanto, al sostanziale paradosso per cui una decisione in ordine alla presentazione di una lista assunta in violazione delle previsioni statutarie (come nella vicenda che ci occupa) potrebbe essere sindacata dal giudice ordinario in sede di impugnazione della delibera dell'associazione irregolarmente adottata, ma non potrebbe costituire oggetto di alcuna valutazione in sede di presentazione delle liste, dando così vita ad una sistematica che, in assenza di un filtro adeguato da parte dell'Ufficio elettorale centrale, può dare vita ad una competizione elettorale viziata dalla presentazione di una lista che non costituisce corretta espressione della volontà degli aderenti alla stessa formazione politica (per effetto della violazione delle norme statutarie in materia).

La complessiva irrazionalità dell'attuale ambito di sindacato dell'Ufficio elettorale centrale è poi ulteriormente percepibile, ove si abbia anche riferimento all'attuale strutturazione degli artt. 30 e 33 del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570 che non si limita ad un sindacato "formale" delle liste, ma che investe anche la tutela di interessi di particolare pregnanza, come la tutela della collettività da infiltrazioni criminose (assicurata dalla previsione che impone di eliminare dalle liste i soggetti che versino in particolari condizioni) che non rivestono certo minore importanza della tutela della possibilità di concorrere democraticamente alla politica nazionale ex art. 49 Cost. o del diritto di accedere agli uffici pubblici elettivi garantito dall'art. 51 Cost. (previsione che può essere lesa da decisioni in ordine alla presentazione delle liste che non rispettino le norme statutarie in ordine alla corretta formazione delle decisioni dei partiti politici).

Del resto, si tratterebbe di una forma di sindacato che non costituirebbe certamente una forma di interferenza (come ritenuto dal provvedimento 11 maggio 2009 dell'Ufficio elettorale centrale presso la Corte d'Appello di Lecce e da una parte della dottrina) sulla vita interna dei partiti e che non entrerebbe in collisione con la libertà di associazione; come già chiarito, il sindacato dell'Ufficio elettorale centrale si esaurirebbe (così come avviene per l'impugnazione delle deliberazioni dei partiti politici) nel sindacato "esterno" in ordine al rispetto delle previsioni statutarie in ordine alla presentazione delle candidature ed in generale, in ordine alla legittimazione di chi presenti la lista e non investirebbe, quindi, il "merito" di determinate scelte.

preclusa, proprio nel delicato momento della presentazione delle liste elettorali; si giunge, pertanto, al sostanziale paradosso per cui una decisione in ordine alla presentazione di una lista assunta in violazione delle previsioni statutarie (come nella vicenda che ci occupa) potrebbe essere sindacata dal giudice ordinario in sede di impugnazione della delibera dell'associazione irregolarmente adottata, ma non potrebbe costituire oggetto di alcuna valutazione in sede di presentazione delle liste, dando così vita ad una sistematica che, in assenza di un filtro adeguato da parte dell'Ufficio elettorale centrale, può dare vita ad una competizione elettorale viziata dalla presentazione di una lista che non costituisce corretta espressione della volontà degli aderenti alla stessa formazione politica (per effetto della violazione delle norme statutarie in materia)».

La lettura fornita dal T.A.R. Puglia sollecita un nervo scoperto all'interno dell'ordinamento che appare oggettivamente non in armonia con la previsione dell'art. 49 della Costituzione che garantisce a tutti i cittadini il «diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale». Si tratta di un tema che volontariamente è stato abbandonato e che si riaffaccia in maniera prepotente proprio in questo momento storico nel quale leggi elettorali manifestamente incostituzionali hanno ulteriormente minato la stabilità democratica dell'ordinamento. Ed allora potrebbe essere un bene il tentativo di giustiziare il meccanismo di selezione delle candidature.

---

Per effetto della natura estremamente semplice degli adempimenti e del sindacato in ordine al rispetto delle previsioni statutarie relative alla presentazione delle candidature (che si esaurirebbe nel mero riscontro della conformità delle decisioni in ordine alla presentazione delle candidature a previsioni statutarie), si tratterebbe poi di una forma di valutazione sostanzialmente in linea con i «requisiti essenziali di linearità, semplificazione e puntuale scansione degli adempimenti» che, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale (Corte cost. 29 ottobre 1999, n. 407), costituiscono una caratterizzazione fondamentale dell'intervento dell'Ufficio elettorale centrale in sede di ammissione delle liste.

4. In conclusione, il Collegio ravvisa la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, per violazione degli artt. 49 e 51 della Costituzione, degli artt. 30 e 33 del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570 (t.u. delle leggi per la composizione e l'elezione degli organi delle Amministrazioni comunali), nella parte in cui non prevedono il sindacato, da parte dell'Ufficio elettorale centrale, in ordine al rispetto, da parte dei presentatori delle liste, delle disposizioni statutarie o di legge in ordine alla presentazione delle candidature ed alla partecipazione del partito politico ad una competizione elettorale.

Va pertanto disposta – ai sensi degli artt. 134 della Costituzione; 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1; 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 – la sospensione del presente giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, oltre agli ulteriori adempimenti di legge meglio indicati in dispositivo.

La conseguente sentenza della Corte costituzionale la n. 256 del 2010, pur risolvendo il caso con una declaratoria di inammissibilità della questione, afferma un principio importante per il discorso che si sta svolgendo «non è implausibile ritenere che l'azione proposta innanzi al T.A.R. ricada nell'ambito della giurisdizione amministrativa avente ad oggetto le operazioni elettorali, sul presupposto che in detto ambito rientri anche l'impugnazione degli atti amministrativi adottati dai competenti Uffici elettorali in ordine alla ammissione o ricusazione dei candidati, delle liste e dei relativi contrassegni». Si tratta come è evidente di un'affermazione importante dal punto di vista complessivo. La libertà associativa trova, del resto, nel momento elettorale la più genuina e significativa espressione, in modo che sia garantita per gli elettori «la possibilità di concorrere democraticamente a determinare la composizione e la scelta degli organi politici rappresentativi»<sup>83</sup>. Purtuttavia anche in ragione di questa ampia formulazione la Corte costituzionale ha ritenuto che l'intervento «manipolativo» richiesto non fosse ammissibile in quanto esorbitante dalle funzioni ad essa attribuite. In altri termini il giudice delle leggi ha ritenuto non ravvisabile una soluzione costituzionalmente obbligata in merito sia ai criteri in base ai quali risolvere tali controversie sia in ordine al procedimento. Tale lettura è in linea con la giurisprudenza costituzionale che da sempre laddove esiste un apprezzamento discrezionale da parte del legislatore<sup>84</sup> porta la Corte a non intervenire a «gamba tesa» proprio per non incidere sulle scelte del primo.

Ovviamente come è anche successo in passato la Corte adotta una decisione che deve essere letta nel suo complesso e pone un primo patto: il legislatore deve intervenire. È questo l'approdo della decisione della Corte costituzionale «l'art. 49 deve essere attuato e, pur nella pluralità di soluzioni adottabili, è necessario ma sufficiente a fondare

---

<sup>83</sup> In tal senso si v. la sentenza della Corte costituzionali n. 429 del 1995.

<sup>84</sup> G. DEMURO, *Giustiziabilità delle candidature e leggi sui partiti*, cit., «il giudice a quo ha chiesto un intervento di tipo manipolativo che non è consentito a questa Corte, in quanto non è ravvisabile, nella specie, una soluzione costituzionalmente obbligata sia per quanto attiene al tipo di tutela che dovrebbe essere introdotta a favore dei soggetti interessati, sia per quanto concerne i criteri in base ai quali gli uffici elettorali medesimi dovrebbero decidere le relative controversie interne alle organizzazioni di ciascun partito politico – le cui normative, ove esistenti, potrebbero presentare profili del tutto specifici in relazione alle rispettive loro organizzazioni – sia, infine, quanto al relativo procedimento. Elementi, questi, in ordine ai quali deve potersi esplicitare pienamente la discrezionalità politica del legislatore, data la pluralità delle possibili soluzioni concretamente adottabili – nel quadro di una più ampia valutazione attinente all'attuazione di quanto previsto dall'art. 49 Cost. – quanto al diritto dei cittadini di associarsi liberamente in partiti politici, per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale.

un diritto individuale a che la partecipazione politica sia democratica». Con la «tecnica argomentativa del rinvio alla discrezionalità»<sup>85</sup> emerge la forza precettiva dell'art. 49 Cost. che era già presente e deve essere solo attuato attraverso l'intervento del legislatore se si vuole attribuire pienezza a quella libertà associativa che i padri costituenti hanno inteso come spirito libero ma nell'alveo del «metodo democratico»<sup>86</sup>.

Nonostante siano passati dieci anni dalla pronuncia della citata Corte costituzionale le questioni relative alla selezione delle candidature in maniera trasparente e democratica appaiono ancora lontane dal trovare una definitiva composizione. Le esigenze interne del partito e/o del movimento politico pur apprezzabili non possono essere ampliate sino ad eludere del tutto i diritti degli iscritti. Come al solito il bilanciamento deve essere tra le diverse istanze senza dimenticare, però, che la selezione delle candidature non può essere considerato solo un problema interno al partito perché ha delle evidenti ripercussioni esterne.

Quanto la questione sia all'ordine del giorno lo ricorda anche il recente caso della «comunitarie» di Genova e delle «regionarie» siciliane del 2017 che hanno sollecitato gli interventi del giudice ordinario chiamato a sanzionare comportamenti che sono risultati lesivi dei diritti degli iscritti.

Il primo caso approdato nelle aule giudiziarie liguri riguarda la decisione adottata da Beppe Grillo il 14 marzo 2017, che ha escluso dall'ul-

---

<sup>85</sup> Dopo aver nei suoi oltre cinquant'anni di giurisprudenza citato l'articolo 49 solamente trentacinque volte, senza che fosse utile, ora la tecnica argomentativa del rinvio alla discrezionalità del legislatore permette al parametro di poter esplicitare tutta la forza prescrittiva. Non potrà essere il giudice costituzionale a formulare la soluzione ma, a questo punto, il legislatore è chiamato a fornire una tutela positiva del diritto individuale. Il diritto è già presente in Costituzione, la legge è lo strumento tradizionale di garanzia dei diritti, la sua assenza palesa un'omissione. Si ha ora l'obbligo costituzionale di approvarla altrimenti la libertà associativa rimarrà senza alcuna forma di tutela.

<sup>86</sup> G. DEMURO, *Giustiziabilità delle candidature e leggi sui partiti*, cit., occorre a tal proposito tener conto del fatto che la Corte costituzionale nelle 35 pronunce in cui l'articolo 49 viene invocato come parametro non lo ha mai considerato parametro sufficiente a fondare una decisione di illegittimità costituzionale. Anche in questo caso l'articolo non riesce ad esprimere tutte le potenzialità intraviste dal giudice a quo anche se per la Corte è la natura additiva della richiesta formulata dal remittente a far dichiarare, nella specie, inammissibile la questione perché la materia è riservata alla discrezionalità del legislatore. L'articolo 49 resta così intatto in tutte le sue potenzialità inesprese; sempre sulla selezione delle candidature e sulla immediata precettività dell'art. 49 Cost., al di là delle previsioni statutarie, si v. Trib. Sulmona sentenza 16.4.2013; in generale, R. ROMBOLI R., *L'applicazione della Costituzione da parte del giudice comune*, in S. PANIZZA, R. PIZZORUSSO, R. ROMBOLI, (a cura di), *Ordinamento giudiziario e forense*, Pisa, 2002, 264 ss.

teriore percorso elettorale la candidatura della Cassimatis e della lista di candidati consiglieri a lei collegata; nonché la successiva delibera/votazione del 17 marzo 2017 con cui l'assemblea indetta in rete, estesa a tutti gli iscritti certificati, ha deliberato di presentare Luca Pironcini quale candidato sindaco e di presentare come candidati consiglieri la lista di nominativi a lui collegata, in alternativa alla non presentazione di alcuna lista di M5S.

Con l'ordinanza del 10 aprile 2017 il Tribunale di Genova, dopo non aver mancato di evidenziare perplessità «sulla legittimità della comunicazione via web del Grillo del 6 aprile scorso che dispone l'autoannullamento della deliberazione di voto dell'assemblea telematica genovese del 14.3.2017<sup>87</sup>, mediante un atto in cui non viene specificato in quale qualità il Grillo avesse agito», ha sospeso i provvedimenti impugnati accogliendo il ricorso d'urgenza.

La questione è interessante in quanto pur affermando che le regole statutarie non sembrerebbero «inibire la possibilità che per impulso del capo politico del Movimento, con apprezzamento discrezionale che sfugge al sindacato giudiziario (salvo si realizzi con ciò un'illecita discriminazione), si decida di non candidare una determinata lista anche quando essa abbia avuto la maggioranza delle adesioni nell'ambito loca-

---

<sup>87</sup> Nella decisione il Giudice adito non mancherà di rilevare come «non risulta particolarmente agevole la ricostruzione delle regole organizzative del Movimento 5 Stelle e dei procedimenti di selezione dei candidati, che sono fondamentali per orientarsi nel contenzioso cautelare, perché esse non sono contenute in un unico documento statutario, ma sono sparse in almeno tre testi: il “Non Statuto”, che in realtà contiene le regole statutarie fondative relative alla definizione degli obiettivi politici, alla caratterizzazione politica del Movimento ed ai principi di base per la selezione dei candidati; il “Regolamento”, fonte integrativa richiamata dall'art. 8 del Non Statuto, che riprende questi stessi argomenti ma disciplina con maggiore dettaglio le procedure di formazione delle decisioni e individua anche gli organi decisionali dell'associazione, tra cui in primo luogo il “capo politico” e le “assemblee” di ambito locale e di tutti gli iscritti certificati; il cosiddetto “Codice Etico”, che più esattamente contiene un codice di comportamento in caso di coinvolgimento in vicende giudiziarie. Proprio il procedimento di selezione delle candidature per le elezioni comunali (cd. “comunitarie”) è ricostruibile, a cascata, partendo dall'articolo 7 dello Statuto/Non Statuto e facendo poi riferimento all'art. 1.1 lett. c) del Regolamento, che a sua volta trova la disciplina di dettaglio nella nota 4 allegata al Regolamento stesso. Il tutto si completa per le competizioni comunali con il documento denominato “Crea la tua lista” prodotto in udienza dalla difesa delle parti attrici.

Il complesso procedimento ivi delineato per disciplinare il percorso selettivo deve necessariamente confrontarsi con l'articolo 2 del Regolamento, nel quale vengono specificate le competenze delle assemblee limitate agli iscritti di singoli ambiti territoriali e dell'assemblea chiamata ad esprimersi in ambito ultralocale con la votazione in rete a cui sono ammessi tutti gli iscritti certificati.

le e perfino nella consultazione plenaria in rete» ritiene che «la rivisitazione dei deliberati di primo e secondo livello è possibile sempre e solo attraverso gli organismi assembleari competenti e le procedure» stabilite a livello statutario e regolamentare.

La decisione, seppur cautelare, costituisce un importante banco di prova che mette in luce l'insoddisfazione per una regolamentazione interna affidata esclusivamente ai soggetti organizzati che nel caso di specie appare contraddittoria e di difficile perimetrazione.

Il difficile coordinamento e lavoro interpretativo ha consentito al Giudice di poter sottolineare che «dall'insieme di queste regole organizzative si comprende che la scelta dei candidati da presentare alle elezioni sotto il simbolo del Movimento 5 Stelle è rimessa in linea di principio al modulo delle assemblee mediante votazioni in rete; ma alla votazione per argomenti di interesse locale sono ammessi solo gli iscritti residenti nell'ambito territoriale interessato. Le decisioni quest'ultimo organo, se ne venga fatta richiesta dal capo politico del Movimento o da un quinto degli iscritti, con apposita richiesta telematica, sono sottoposte a convalida “...mediante indizione di assemblea mediante votazioni in rete alla quale sono ammessi tutti iscritti certificati” (art. 2 co. 5). In base all'ultimo comma dello stesso articolo 2, le decisioni assunte dagli organi assembleari con riguardo alla materia elettorale “sono vincolanti per il capo politico del Movimento 5 Stelle e gli eletti sotto il simbolo” dello stesso raggruppamento politico. Nel successivo articolo 3, dopo aver chiarito che l'indizione di votazioni in rete è di competenza del capo politico del Movimento 5 Stelle – anche per le elezioni locali, ai sensi della lettera a) del primo comma – si prevede un preavviso di almeno 24 ore per le votazioni sulla scelta dei candidati accompagnato da comunicazione mail agli interessati dalla votazione (sembra da intendersi in questo caso: ai candidati)».

D'altronde, come emerge dalle regole statutarie e regolamentari nonché dal citato codice etico «la *cifra democratica* del Movimento 5 Stelle è costituita dal fatto che le sue regole statutarie si preoccupano di raggiungere un punto di equilibrio tra il *momento assemblear/movimentista* (incarnato dal secondo comma dell'art. 4 del Non Statuto e realizzato con originali forme telematiche) e l'*istanza dirigista* che viene riconosciuta ed associata a figura di particolare carisma e peso politico per il Movimento, come Beppe Grillo, il quale in seno a tale organizzazione politica cumula in modo non seriamente contestabile la qualità di “capo politico”, come da Regolamento; e di “Garante del Movimento”, come da Codice Etico. Al “capo politico” è riconosciuto un ruolo di indirizzo e impulso particolarmente penetrante che però,

proprio nella specifica materia della selezione delle candidature, non si identifica nel “diritto di ultima parola”. Infatti il ruolo decisionale finale è rivestito dalle deliberazioni/votazioni assunte dalle assemblee telematiche che il capo politico può convocare a sua discrezione nel rispetto delle forme e dei tempi statutari, le quali alla fine producono deliberazioni “vincolanti per il capo politico del Movimento 5 Stelle e gli eletti” sullo specifico oggetto delle candidature da sottoporre all’elettorato (v. il citato art. 2 u.c. Regolamento). Tale conclusione sembra del tutto coerente con la caratterizzazione politica dell’associazione espressa nel secondo comma dell’art. 4 del Non Statuto, nella parte in cui dichiara che: “[Il Movimento 5 Stelle]... vuole essere testimone della possibilità di realizzare un efficiente ed efficace scambio di opinioni e confronto democratico al di fuori di legami associativi e partiti senza la mediazione di organismi direttivi o rappresentativi, riconoscendo alla totalità degli utenti della Rete il ruolo di governo e indirizzo normalmente attribuito a pochi. Corollario logico – afferma conseguenzialmente il Giudice – della precedente ricostruzione dei percorsi decisionali e delle gerarchie deliberative all’interno della raggruppamento politico M5S è che, una volta imbastito il percorso selettivo delle candidature e richieste (per impulso del capo politico nelle debite forme di convocazione) le necessarie decisioni delle assemblee competenti per le diverse tipologie di competizioni elettorali, le deliberazioni degli organi assembleari così intervenute non possono più essere messe nel nulla da un provvedimento del capo politico, e tanto meno del Garante, ma ogni determinazione di annullamento, autoannullamento, esclusione di una lista già vincitrice della competizione locale può essere assunta solo nella competente sede assembleare».

La decisione del Tribunale di Genova ha il merito di sottolineare che anche le regole statutarie e regolamentari possono consentire un apprezzabile margine di tutela soprattutto quando, come nel caso in esame, vengono ad esser e incisi il diritto di concorrere alla competizione elettorale interna all’organizzazione politica, in base alle previsioni dalla stessa stabilite, «in quanto regole attuative del diritto costituzionale di elettorato passivo sancito dall’art. 48 della nostra Legge fondamentale».

Analoga vicenda è stata risolta dal Tribunale di Palermo con decreto dell’11 settembre 2017 che ha visto protagonista sempre il M5S. In tale decisione il Giudice ha evidenziato il «diritto alla candidatura dell’associato» poiché le regole del movimento non consentono una scelta dei candidati discrezionale ed insindacabile da parte degli organi interni.

In conclusione le decisioni in esame, al di là dei singoli casi, hanno il merito di rimettere al centro del dibattito il problema della democrazia interna ai partiti e movimenti (anche dei non partiti).

#### *4. L'organizzazione interna dei partiti ed il conflitto tra singolo e gruppo dirigente*

Il discorso che si sta portando avanti conduce al cuore del problema e ci porta ad addentrarci nell'ambito di un tema scivoloso che è quello dell'organizzazione intera dei partiti.

La maggiore difficoltà è rappresentata dalla necessità di trovare un punto di equilibrio tra esigenze evidentemente contrapposte e difficilmente conciliabili.

I partiti, così come delineati nell'art. 49 Cost., come abbiamo già visto, sono assimilabili alle associazioni non riconosciute. L'innegabile il legame con l'art. 18 Cost. esalta tale natura ed al tempo stesso limita la possibilità di una disciplina pubblicistica eccessivamente restrittiva.

La regola democratica esige sicuramente il rispetto di misure che consentano la tutela delle dinamiche interne che contrappongono i gruppi con una diversa opinione in merito alla linea politica ed i singoli al gruppo. La tutela delle minoranze interne, la tutela del dibattito e del confronto e delle differenti opinioni è questa sicuramente la strada maestra da percorrere per dare attuazione all'art. 49 Cost.

Il tema assume rilevanza in tutta la vita del partito politico e/o del movimento dall'inizio del rapporto ed in tutte le fasi in cui negli stessi vengono assunte le decisioni che ne caratterizzano l'azione: selezione della classe dirigente, delle candidature, delle nomine, della linea politica e così via.

L'iscrizione al partito politico rappresenta il primo momento di potenziale tensione tra i diritti del singolo e le libertà associative anche se come vedremo non è centrale rispetto al rapporto tra associato ed associazione in quanto «precede le questioni relative all'organizzazione ed alla democrazia interna dei partiti»<sup>88</sup>.

In primo luogo con riferimento al tema dell'iscrizione ai partiti politici le norme costituzionali ed in particolar modo l'art. 98, terzo comma<sup>89</sup>, insieme all'art. 49 Cost., consentono alla legge delle limitazioni al

---

<sup>88</sup> S. ARU, *La discussa partecipazione dei magistrati alla politica*, cit.

<sup>89</sup> Per un commento dettagliato all'art. 98 Cost. si rinvia a A. SAIITA, *Commento all'art. 98*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commento alla Costi-*

diritto d'isciversi per i magistrati, i militari e i funzionari ed agenti di polizia, i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero.

Non è utile addentrarsi in maniera approfondita sul dibattito<sup>90</sup> che ovviamente anche su questo argomento fu serrato in Assemblea costi-

---

tuzione, Torino, 2006, C. PINELLI, C. LONGO, G. BORRÈ, *Commento all'art. 98 Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commento alla Costituzione*, Bologna, 1994.

<sup>90</sup> Come è stato recentemente ricostruito, S. ARU, *La discussa partecipazione dei magistrati alla politica*, in *Rivista AIC*, n. 1/2020, «la diversità di vedute emersa in sede di stesura della Costituzione suggerisca di affrontare il tema del rapporto tra politica e magistratura rifuggendo da approcci troppo tranchant. Per la verità, le radici del dibattito sono ancor più risalenti. Già durante il fascismo, infatti, il rilievo di tale rapporto emergeva dal fatto che l'obbligo di iscrizione al partito, precedentemente previsto per l'immissione in carriera dei pubblici dipendenti, venne esteso de facto anche ai magistrati, dal momento che l'appartenenza al partito risultava condizione imprescindibile per la progressione di carriera del personale dell'amministrazione dello Stato e di ogni altro ente pubblico. Era facilmente presagibile, dunque, come in un contesto caratterizzato dalla progressiva erosione sia delle libertà politiche dei magistrati che della loro indipendenza, potessero maturare, a seconda della prospettiva di osservazione prescelta, orientamenti divergenti tra loro. Così, coloro che risultavano particolarmente sensibili alle ragioni dell'imparzialità e dell'indipendenza vedevano con assoluto disfavore l'ipotesi della partecipazione dei magistrati alla politica. Mentre, coloro che risultavano più inclini alla tutela dei diritti politici vedevano di buon grado il riconoscimento ai magistrati del diritto di partecipare attivamente alla politica. E l'A. continua osservando come «è in linea con questo secondo orientamento la scelta operata, a circa un anno dalla caduta del regime, da Arangio Ruiz, Ministro della giustizia del secondo Governo Badoglio, il quale, nel dichiarare «lecita» l'iscrizione dei magistrati a «quelle associazioni e partiti politici che si sono formati o vengono formando in Italia», precisò che «se moventi diversi da quello del compimento del dovere potessero influire sulle pronunzie dei magistrati italiani, non basterebbe impedire loro la iscrizione ai partiti, perché dentro o fuori di questi, il giudice non potrebbe non avere le sue opinioni e relazioni, tanto più efficaci quanto più nascoste». Decisione confermata, successivamente, da Palmiro Togliatti, Guardasigilli del «Governo Pari», il quale, con la circolare n. 1941 del 18 agosto 1945, dopo aver argomentato che «la partecipazione alla vita politica rientra tra i doveri civici» anche dei «componenti dell'ordine giudiziario», ebbe a precisare che tale partecipazione dovesse mantenersi «in quei limiti di serenità, elevatezza e senso di responsabilità, i quali è necessario accompagnino sempre qualsiasi esplicazione dell'attività di coloro che appartengono all'ordine giudiziario». Insomma, pur con l'invito ad evitare atteggiamenti non consoni alla delicata funzione svolta, sembrava che la prospettiva più diffusa, all'indomani della caduta del fascismo, fosse quella di consentire ai magistrati non solo di partecipare alla vita politica, ma anche di iscriversi ai partiti politici. Non tardò, però, a palesarsi anche l'indirizzo opposto. Difatti, all'interno della magistratura uscita dal regime, l'esigenza di «apoliticità» era così tanto sentita da indurre il Comitato direttivo dell'Associazione dei magistrati ad indire un *referendum* consultivo sul tema. Il suo esito non lasciò spazio a dubbi: al quesito se le funzioni del magistrato dovessero ritenersi incompatibili con l'iscrizione ad un partito politico, 1318 risposero favorevolmente, mentre 180 si dichiararono contrari. Si sbaglierebbe,

tuate in quanto non risulta centrale rispetto all'indagine in corso. Pur tuttavia appare opportuno evidenziare come anche su questo argomento molto differenti erano le sensibilità tant'è che sul punto si registrarono opposte ed argomentate posizioni che portarono alla formulazione attuale dell'art. 98, terzo comma, ed alla successiva scelta di non adottare una disciplina organica di attuazione della materia da parte del legislatore sicché la «norma ha avuto una parziale applicazione per quanto riguarda i militari, le forze di polizia, i magistrati»<sup>91</sup>. In quest'ultimo campo, come accenneremo, molto delicato per la delicatezza del rapporto tra politica e magistratura, con non pochi interventi anche recenti da parte della Corte costituzionale.

Giova in questo contesto sintetizzare come l'approdo in Assemblea costituente prudente ancora oggi sconsiglia di «affrontare il tema della partecipazione dei magistrati alla politica muovendo da approcci troppo orientati, sia che si prediliga l'impostazione favorevole alla loro parte-

---

però, se si pensasse che, anche alla luce degli esiti della consultazione, il dibattito in Seconda sottocommissione prima, e in Assemblea poi, sia stato pacifico nel ritenere opportuno l'inserimento del divieto di iscrizione ai partiti nel testo costituzionale. Le cose, infatti, non sono andate affatto così. Per rendersene conto è sufficiente soffermarsi brevemente sul dibattito svoltosi nelle due sedi richiamate. Quanto al dibattito in Seconda sottocommissione, giova anzitutto richiamare la posizione assunta da Calamandrei, il quale, pur rilevando la presenza di valide ragioni a supporto della tesi contraria, manifestava il suo favore al divieto affermando che la giustizia dovesse «dare ai giudicabili un senso di assoluta tranquillità; ed essa non potrà esistere invece in chi, appartenendo ad un partito politico, si troverà, specie nei centri minori, di fronte ad un giudice iscritto a un partito diverso». A esiti simili pervenne anche l'onorevole Leone, il quale, però, fondava la sua opinione sull'assunto secondo cui «non basta che il giudice sia indipendente, ma occorre che tale egli sempre appaia» Non mancarono, però, le posizioni contrarie. L'onorevole Ravagnan, per esempio, muovendo dalla convinzione che l'iscrizione al partito fosse un atto meramente formale, argomentava che «se si suppone che un magistrato sia influenzabile, egli potrà esserlo tanto se sia iscritto quanto se non lo sia; dipenderà solo dalla sua onestà e dalla sua coscienza l'essere o meno suscettibile alle influenze esterne». Ma l'occasione in cui emerse, con più evidenza, la profonda diversità di vedute fu la votazione che si svolse il 20 dicembre 1946, all'esito della quale venne licenziato, con otto voti favorevoli, sei contrari e due astenuti, il testo che imponeva l'obbligo per i magistrati di non essere iscritti ad alcun partito politico. Insomma, dal dibattito svoltosi in seconda Sottocommissione non emerse una posizione unitaria. Da una parte, infatti, vi era chi «sosteneva il divieto per assicurare l'indipendenza e l'imparzialità dell'ordine giudiziario»; dall'altra, invece, vi era chi, al contrario, propugnava la sua inutilità, adducendo che «in positivo avrebbe leso la libertà di pensiero dei giudici e in negativo non avrebbe assicurato una effettiva indipendenza della magistratura».

<sup>91</sup> F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, cit., p. 133.

cipazione, sia che si propenda, invece, per una lettura “intransigente” del principio di indipendenza e imparzialità della magistratura»<sup>92</sup>.

Sul fronte del rapporto politica e magistratura<sup>93</sup> alla fine più rigido è stato l’approccio della Corte costituzionale che nella sentenza 224/2009 forniva un’interpretazione del testo costituzionale più rigida rispetto ai commenti ed alla ricostruzioni dottrinarie «nel disegno costituzionale, l’estraneità del magistrato alla politica dei partiti e dei suoi metodi è un valore di particolare rilievo e mira a salvaguardare l’indipendente ed imparziale esercizio delle funzioni giudiziarie, dovendo il cittadino essere rassicurato sul fatto che l’attività del magistrato, sia esso giudice o pubblico ministero, non sia guidata dal desiderio di far prevalere una parte politica». Ed ancora nella citata pronuncia il giudice delle leggi sottolineava che «i magistrati, per dettato costituzionale (artt. 101, secondo comma, e 104, primo comma, Cost.), debbono essere imparziali e indipendenti e tali valori vanno tutelati non solo con specifico riferimento al concreto esercizio delle funzioni giudiziarie, ma anche come regola deontologica da osservarsi in ogni comportamento al fine di evitare che possa fondatamente dubitarsi della loro indipendenza ed imparzialità»<sup>94</sup>. Secondo la Corte non vi sarebbe «contraddizione con il diritto di elettorato passivo spettante ai magistrati, e ciò sia per la diversità delle situazioni poste a raffronto (un conto è l’iscrizione o comunque la partecipazione sistematica e continuativa alla vita di un partito politico, altro è l’accesso alle cariche elettive), sia perché quel diritto non è senza limitazioni»<sup>95</sup>.

Più di recente, seppur in un caso differente atteso che la questione investiva l’iscrizione o la partecipazione sistematica e continuativa a partiti politici anche per i magistrati fuori del ruolo organico della magistratura perché collocati in aspettativa per motivi elettorali, la posizione della Corte costituzionale con l’ordinanza del 28 luglio 2017 n. 111<sup>96</sup> non ha mostrato un minor rigore affermando come «non vi sia

---

<sup>92</sup> S. ARU, *La discussa partecipazione dei magistrati alla politica*, cit., 466.

<sup>93</sup> Per una riflessione recente sul tema si rinvia a G. CERRINA FERONI, *La autonomia della magistratura e rapporto con la politica. Nodi vecchi e nuovi. Il contributo di Mauro Volpi*, in *Rivista AIC*, n. 1/2020.

<sup>94</sup> Sent. Corte cost., 17 luglio 2009, n. 224. Si rinvia sul punto al commento di G. FERRI, *I magistrati e la politica: il problema del divieto di iscrizione ai partiti nella sentenza 224/2009 della Corte costituzionale*, in *Studium Iuris*, 2010, pp. 136 ss. e di S. PRISCO, *Una nuova sentenza della Corte costituzionale sull’esercizio delle libertà politiche da parte dei magistrati*, in *Federalismi.it*, 16/2009.

<sup>95</sup> Sent. Corte cost., 17 luglio 2009, n. 224.

<sup>96</sup> F. BIONDI, *Può un magistrato essere eletto e, nel contempo, essere processato disciplinarmente per essersi iscritto ad un partito?*, in *Quaderni costituzionali*,

alcuna irrazionale discrasia, in pretesa violazione dell'art. 3 Cost., né alcuna lesione dei diritti fondamentali di natura politica di cui agli artt. 2, 18 e 49 Cost., e neppure alcun abuso della facoltà che l'art. 98, terzo comma, Cost. demanda al legislatore, nella circostanza per cui il divieto in esame si applica anche ai magistrati fuori ruolo perché collocati in aspettativa per lo svolgimento di un mandato elettivo o di un incarico politico. Per i magistrati, infatti, un conto è l'iscrizione o comunque la partecipazione sistematica e continuativa alla vita di un partito politico, che la fattispecie disciplinare vieta, altro è l'accesso alle cariche elettive e agli uffici pubblici di natura politica che, a determinate condizioni (sentenza n. 172 del 1982), la legislazione vigente consente loro». Anche in questo caso la Corte ha dichiarato la compatibilità costituzionale delle disposizioni normative sottoposte al suo scrutinio in quanto «per il magistrato, deve restar fermo che il riconoscimento della particolare natura della competizione e della vita politica, alla quale gli è consentito a certe condizioni di partecipare, non può tradursi nella liceità né della sua iscrizione, né della sua partecipazione stabile e continuativa all'attività di un determinato partito». In conclusione secondo la Corte non v'è contraddizione in quanto «il magistrato ben può, ad esempio, svolgere una campagna elettorale o compiere atti tipici del suo mandato od incarico politico senza necessariamente assumere, al contempo, tutti quei vincoli (a partire dallo stabile schieramento che l'iscrizione testimonia) che normalmente discendono dalla partecipazione organica alla vita di un partito politico».

Il valore e la tutela dei principi di indipendenza e imparzialità, pertanto, prevalgono sul diritto di partecipazione alla vita dei partiti politici di qui la legittimità del divieto disciplinare posto dalla norma senza elidere ovviamente il diritto di elettorato passivo del magistrato.

Insomma secondo il giudice delle leggi, come ribadito da ultimo nella sentenza n. 170/2018, «un coinvolgimento non già occasionale, bensì rivelatore di uno schieramento stabile ed organico del magistrato con una delle parti politiche in gioco» non è compatibile con il dato costituzionale pur essendo «rimesso al prudente apprezzamento del giudice disciplinare stabilire in concreto se la condotta del magistrato fuori ruolo possa legittimamente incontrare la vita di un partito, o se costituisca invece illecito disciplinare, meritando appropriata sanzione».

Dall'analisi effettuata emerge anche sotto questo profilo la latitanza del legislatore.

---

3/2017, pp. 606-609 e M. GIANNELLI, *A proposito del persistente divieto di iscrizione ai partiti politici per i magistrati eletti*, in *Federalismi.it*, 9/2018.

La complessità dei rapporti tra politica e magistrature ma anche la regolamentazione dei partiti e della loro vita esigono un intervento organico e di largo respiro che «nel soddisfare la riserva di legge in materia di ordinamento giudiziario, risponda alle lacune dell'attuale disciplina legislativa sulla partecipazione dei magistrati alla politica»<sup>97</sup>.

In materia gli spunti da parte della dottrina non mancano e la tesi che propende per un «tendenziale irreversibilità delle scelte»<sup>98</sup> almeno nelle ipotesi nelle quali l'allontanamento dall'ufficio «sia stato radicale e persistente» tanto da far perdere al magistrato «la traccia intellettuale dell'impegno nella giurisdizione»<sup>99</sup> non appare irragionevole<sup>100</sup>.

L'esame appena svolto in merito alla posizione di alcune categorie di soggetti ed in particolare dei magistrati in relazione alla partecipazione alla vita dei partiti politici ci introduce al tema delle modalità di gestione delle iscrizioni agli stessi. Anche questo è un problema di non facile soluzione dovendosi bilanciare due esigenze non facilmente conciliabili. Da un lato il diritto di associarsi ai partiti delineato dall'art. 49 Cost. che si declina in termini di partecipazione dei cittadini e, quindi, di apertura alle istanze che vengono dalla base e dall'altra la necessità di un filtro all'accesso indiscriminato per preservare l'identità politica del partito stesso.

In questa dimensione deve essere gioco forza lasciato uno spazio al partito o movimento che consenta di operare dei filtri alle iscrizioni. Proprio per questo motivo anche il controllo giurisdizionale è relegato ad una verifica del rispetto delle procedure che il partito si è dato ma non può estendersi ad un sindacato nel merito del diniego di iscrizione.

Si tratta di trovare un punto di equilibrio che lato garantisca la possibilità di iscrizione ai partiti dei cittadini, senza che ciò configuri «un in-

---

<sup>97</sup> S. ARU, *La discussa partecipazione dei magistrati alla politica*, cit., p. 485.

<sup>98</sup> G. M. FLICK, *Magistratura, incarichi extragiudiziari e politica*, in *Rivista AIC*, n. 1/2016, secondo cui il diritto del magistrato «ad entrare in politica» dovrebbe avere «come porta d'ingresso quella che è la porta d'uscita della magistratura».

<sup>99</sup> G. SILVESTRI, *Giustizia e giudici nel sistema costituzionale*, cit., p. 149.

<sup>100</sup> S. DE NARDI, *L'art. 98, terzo comma, Cost. riconosce al legislatore la facoltà non solo di "limitare" bensì di "vietare" l'iscrizione dei magistrati a partiti politici (anche se sono collocati fuori ruolo per svolgere un compito tecnico)*, in *Giur. cost.*, n. 6, 2009, p. 5129, secondo cui il necessario intervento normativo «dovrebbe ispirarsi al seguente principio: e cioè che, qualora un magistrato decida – com'è suo diritto fare – di candidarsi in una competizione elettorale o di espletare un mandato politico (schierandosi dunque *coram populo* con un partito o comunque con uno schieramento politico), non gli sia più consentito il rientro nel ruolo organico della magistratura (avendo egli compiuto una scelta da reputare irreversibile); nel contempo sarebbe altresì opportuno (anzi: costituzionalmente doveroso) prevedere che costui maturi il diritto di essere destinato all'espletamento di (prestigiose) funzioni non giudiziarie in senso all'amministrazione dello Stato».

condizionato diritto all'iscrizione»<sup>101</sup> al fine di preservare «il partito ed i suoi iscritti da quelle che sono ritenute “minacce” esterne all'integrità del partito e della sua linea politica»<sup>102</sup>. In questi termini il dibattito che pure ha ragione d'essere in termini teorici, si sposta sul piano pratico. Da punto di vista concreto i conflitti sono molto limitati ed attengono a questione che sono state risolte attraverso la verifica del rispetto delle norme statutarie e/o regolamentari del partito. In questo campo la scelta operata dal legislatore italiano è stata quella di garantire al massimo l'autonomia dei partiti. Nella legge n. 13 del 2014, infatti, a differenza di quanto avviene, come abbiamo visto, per la coeva disciplina europea, non ci sono norme che rinviano a questo ambito. L'assenza di un minimo riferimento appare eccessiva atteso che dovrebbe esserci almeno una indicazione normativa in merito ad un contenuto necessario per Statuti dei partiti. In questo contenuto necessario dovrebbe trovare ingresso anche la disciplina della «forme e modalità di iscrizione»<sup>103</sup>. Insomma anche in questo campo, seppur in modalità più limitata, un intervento normativo sarebbe auspicabile, senza dimenticare che oggi si registra una mancanza di iscritti ai partiti e/o movimenti più che un filtro eccessivo nella selezione di accesso.

Il problema della democrazia interna appare più rilevante con riferimento alla vita associativa dell'iscritto. La possibilità, di partecipare realmente alle discussioni ed ai processi decisionali il coinvolgimento reale e non fittizio della base e le modalità di esercizio dei diritti all'interno del partito sono queste le complesse problematiche che necessitano di continue e progressive verifiche di bilanciamento in bilico tra il diritto degli iscritti e la possibilità di garantire ai partiti un'ingerenza compatibile con la libertà degli stessi.

Non senza trascurare, come pure è stato fatto argutamente rilevare, che «il partito degli iscritti non esista più in Italia e che i partiti si sono aperti, forse loro malgrado, a favorire forme di partecipazione alla loro vita interna non limitate ai soli “tradizionali” iscritti»<sup>104</sup>.

---

<sup>101</sup> F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, cit., p. 136.

<sup>102</sup> F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, cit., p. 136.

<sup>103</sup> Rinvio che è presente nel progetto di legge sui partiti politici approvato alla camera dei Deputati nel 2016.

<sup>104</sup> F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, cit., p. 141, l'A. evidenzia come il calo degli iscritti abbia gioco forza costretto i partiti a verificare forme alternative di coinvolgimento dei cittadini che possano anche essere realizzate dai non iscritti. Ad esempio il PD l'ha inequivocabilmente indicato

Ma per poter indagare il livello di democraticità all'interno dei partiti è necessaria una verifica in merito alla vita di queste associazioni, alle modalità in cui viene gestito il rapporto tra iscritti e gruppi dirigenti insomma è necessaria una verifica in concreto della loro organizzazione interna.

Allo stesso modo è necessario porsi una domanda di carattere più ampio e, cioè, qual è il margine di intervento normativo compatibile con l'autonomia organizzativa che deve pur essere riconosciuta ai partiti politici.

L'esigenza in ultima istanza è quella di fare in modo che sia garantita alla *leadership* interna, che abbia legittimamente conquistato la maggioranza del partito, di poter esercitare la propria linea politica. Nel contempo andrebbe garantita la possibilità per la minoranza interna di potersi confrontare sulle diverse mozioni attraverso ricorrenti e continui dibattiti interni. Il punto di equilibrio ovviamente non è così facile come appare. Soprattutto non può sottacersi che questo equilibrio non sembra essere alla base della vita odierna dei partiti; forse lo è stato in passato allorché la disciplina interna dei partiti riusciva a declinare una dialettica interna che, seppur con scontri cruenti, creava una certa alternanza tra le classi dirigenti. Va subito osservato che la competizione interna è un valore non solo dal punto di vista democratico ma anche perché supera i problemi di polarizzazione dei gruppi creando fermento di idee e di uomini.

Una dei problemi che si è avvertito di più negli ultimi venticinque anni è sicuramente l'eccessiva personalizzazione dei partiti che ha determinato un irrigidimento degli stessi con conseguenti scissioni dei gruppi in dissenso con i vertici.

È evidente che anche in passato i partiti cercavano di eliminare il dissenso interno ma questa tendenza è diventata patologica a partire dal 1994.

In questo contesto è chiaro che la legge non può essere chiamata a comporre un mosaico espressivo di difficilissima composizione. Una buona legge e dei coerenti indirizzi possono sicuramente contribuire a creare le condizioni di agibilità nei partiti utile per la loro rivitalizzazione. Ma non possono garantire un risultato in assenza di una maturazione da parte della classe politica.

L'art. 3, comma 2, lett. d) del d. l. 149 del 2013, convertito con la legge n. 13 del 2014, fa sicuramente un passo avanti nel richiede agli statuti di disciplinare «i diritti e i doveri degli iscritti e i relativi organi di garanzia; le modalità di partecipazione degli iscritti all'attività del

---

nello Statu all'art.2 laddove individua tra i «soggetti fondamentali della vita democratica del Partito», tanto gli iscritti quanto gli elettori.

partito». Ma in disparte la cogenza di tale previsione estesa solo a quei partiti che intendano avvalersi dei benefici previsti dalla legge; sicché operano in Italia due regimi differenziati i partiti legali “tipizzati” e quelli «illegali» “non tipizzati”. È evidente che tale scelta è stata poco felice oltre che irragionevole. In costanza di finanziamento pubblico non si chiedeva nulla ai partiti con l’abolizione si limita la richiesta di statuti ed altre previsioni minime di organizzazione solo a quei partiti che vorranno usufruire della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore. Insomma appare una maniera di procedere sicuramente schizofrenica anche se ha il merito di porre l’attenzione sulla necessità di intervenire normativamente con disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti.

Quello che appare più significativo è che il contesto normativo nel suo complesso appare debole e molto vago. È sicuramente necessario rafforzare il ruolo degli organi assembleari «la cui importanza è legata al fatto che rappresentano la generalità degli iscritti e la base e garantiscono che le decisioni della maggioranza siano assunte pubblicamente ed in contraddittorio»<sup>105</sup>. Una delle differenze che emerge dall’analisi degli statuti dei partiti italiani rispetto a quelli degli omologhi partiti europei è proprio il minor peso che viene attribuito agli organi assembleari<sup>106</sup>. D’altronde per poter avere un ruolo nelle scelte del partito la preconditione è la possibilità di partecipare alle riunioni degli organi e che questi organi abbiano il potere di assumere decisioni<sup>107</sup>.

Questo è un primo passo sicuramente indispensabile ma non decisivo atteso che, come è noto, molto spesso le decisioni vengono assunte in sedi ristrette molto distanti dalle *kermesse* del partito, in organi esecutivi o solitariamente dal *leader* del partito. Questo testimonia quanto lunga sia ancora la strada da fare per poter garantire un minimo di agibilità democratica all’interno dei partiti politici soprattutto in un’epoca

---

<sup>105</sup> F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, cit., p. 146.

<sup>106</sup> S. MERLINI, *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, in *Partiti politici e società civile a sessant’anni dall’entrata in vigore della Costituzione*, Atti del XXIII Convegno annuale Alessandria, 17-18 ottobre 2008, Jovene Editore 2009, p. 100.

<sup>107</sup> I. PELLIZZONE, *Organizzazione e funzioni dei partiti: quale democrazia interna?*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 1/2020 l’A. sottolinea che affinché il singolo iscritto sia messo in grado di avere un qualche ruolo nella formazione delle decisioni fondamentali del partito, deve poter prendere parte a riunioni, periodicamente convocate, dell’assemblea congressuale (la quale come si è visto è risultata tendenzialmente titolare, negli statuti esaminati, sia pure in modo diverso, del potere di deliberare sulle linee politiche di fondo del partito).

quale quella in cui stiamo vivendo nella quale più che il dibattito ed il confronto viene sempre più richiesta a gran voce immediatezza delle decisioni e prontezza nell'azione. Sicché il dibattito che necessariamente deve precedere l'assunzione di una linea politica e le ritualità di assemblee, congressi e riunioni di partito hanno uno scarsissimo *appeal* dal punto di vista mediatico e della comunicazione politica affidata oggi ai *tweet* dei social di turno.

In conclusione questa breve disamina sull'organizzazione interna dei partiti, ovviamente non esaustiva, e sui rapporti tra l'iscritto ed il gruppo dirigente svela l'insufficienza della normativa attuale a garantire efficacemente la democrazia interna. Pur nella consapevolezza delle necessità di dover garantire in questo ambito un margine di autonomia ai partiti una regolamentazione più incisiva appare sicuramente necessaria.

#### *5. Le sanzioni agli iscritti: alla ricerca di un centro di gravità permanente*

Le problematiche connesse alle sanzioni che possono colpire gli iscritti al partito sino a decretarne l'espulsione sono particolarmente delicate. Si è evidenziata, con riferimento al momento genetico del rapporto, l'opportunità che ai partiti venga garantita una possibilità di selezione delle iscrizioni al fine di tutelare anche una certa omogeneità dell'identità, che è un fattore distintivo di una formazione politica. Differente è l'approccio con il complesso sistema delle sanzioni.

In primo luogo in ogni provvedimento sanzionatorio è insito il rischio implicito dell'abuso. Ne consegue che per poter garantire la regolarità democratica all'interno dei movimenti partitici non è soltanto necessaria una rigorosa regolamentazione dei procedimenti sanzionatori con l'indicazione degli organi competenti e delle possibili contestazioni e conseguenti sanzioni. Ma sono necessari strumenti ed organi di controllo interni ed esterni anche in ragione dell'assenza di norme del codice civile che tutelino gli iscritti alle associazioni non riconosciute, come i partiti politici, attesa il generico rinvio da parte dell'art. 36 c.c. alle norme interne.

L'assenza di una disciplina pubblicistica, pertanto, si avverte in maniera maggiore proprio in questo ambito atteso che in assenza di norme interne particolarmente dettagliate anche ai giudici risulta difficile intervenire in ambiti che, per molto tempo, sono risultati coperti da margini di insindacabilità in quanto atti interni e successivamente

limitatamente sindacabili solo ai fini di una «verifica di legittimità sostanzialmente formale»<sup>108</sup>.

Anche in questo ambito, però, va sottolineato un cambiamento d'approccio da parte dei giudici. Colpisce in tal senso la pronuncia del Tribunale di Roma del 12 febbraio 2015 con la quale il giudice nell'annullare un provvedimento di espulsione per un vizio procedimentale ha messo in luce non tanto la violazione delle regole interne e statutarie ma il contrasto con il «metodo democratico cui devono ispirarsi le associazioni partitiche che concorrono a determinare la politica nazionale»<sup>109</sup>. Non può sfuggire come si tratti di un diretto riferimento all'art. 49 Cost. ed al metodo democratico applicato all'organizzazione interna ai partiti.

Di particolare interesse sono anche due casi che hanno visto protagonista il M5S dinanzi al Tribunale di Roma e Napoli. Le due decisioni caratterizzate da percorsi argomentativi differenti permettono di mettere a fuoco alcune questioni utili al discorso che si sta svolgendo. Non è questa la sede per un'analisi in punto di fatto degli specifici casi<sup>110</sup>, che pure appaiono interessanti in quanto censurano provvedimenti espulsivi che risultavano arbitrari. Quello che appare interessante è accumunare i due provvedimenti proprio in ragione dei percorsi argomentativi ed interpretativi differenti che costituiscono l'occasione per una riflessione di carattere più ampio. Da un lato il giudice di Napoli, non rinvenendo disposizioni interne applicabili alla fattispecie espulsiva, ha ritenuto applicabili le norma del codice civile che disciplinano le associazioni riconosciute (art. 24 c.c.); dall'altro il giudice di Roma pur ritenendo le norme interne applicabili ha ritenuto indispensabile una verifica in concreto della sussistenza dei gravi motivi previsti sempre dall'art. 24 c.c. È evidente che l'operazione ermeneutica da parte dei giudici aditi è stata possibile anche in ragione dell'enorme farraginosità e contraddittorietà delle disposizioni interne al M5S che proprio a seguito di queste decisioni ha modificato statuto e regolamenti. Purtroppo è evidente la forzatura operata nell'estendere le disposizioni relative alle associazioni riconosciute ai partiti politici. Quanto è avvenuto ci consente di concludere con una riflessione. Senza una disciplina organica sui partiti

---

<sup>108</sup> Si v. F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, cit., p. 165 e la giurisprudenza richiamata in nt. 85.

<sup>109</sup> La pronuncia, occupandosi di un caso non molto edificante e cioè del provvedimento di espulsione adottato nel 2012 dal PD nei confronti di Luigi Lusi a seguito della nota vicenda riguardante l'indebita appropriazione di somme di denaro da parte dell'ex tesoriere della Margherita, annulla il provvedimento impugnato in quanto non risultavano rispettate le modalità di contestazione degli addebiti.

<sup>110</sup> Per la ricostruzione di rinvia a F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, cit., p. 168 e ss.

politici e senza un riconoscimento dei partiti e movimenti che concorrono alla determinazione della politica nazionale e locale il rischio degli iscritti di subire espulsioni arbitrarie e non giustificate da gravi motivi è molto alto ed allo stesso modo non meno grave appare affidarsi ad estemporanei «protagonismi giudiziari»<sup>111</sup>. Una puntuale regolamentazione, costituirebbe un passo in avanti non solo nella tutela degli iscritti ma anche degli stessi movimenti politici atteso che le regole andrebbero a circoscrivere anche il campo di intervento degli organi giurisdizionali investiti di un'eventuale controversia.

In questo contesto interessanti sono gli spunti dottrinari più recenti alla ricerca di «un modello di giustiziabilità *conforme a Costituzione*»<sup>112</sup> da affidare al *legislatore* alla ricerca «di un punto di equilibrio tra autonomia partitica (art. 49 Cost.) ed effettività della tutela giurisdizionale (art. 24 Cost.)»<sup>113</sup>.

## 6. *Finanziamento dell'attività politica organizzata e responsabilità*

Esiste un sottile filo rosso che unisce l'art. 49 Cost., le regole sull'organizzazione interna e le disposizioni riguardanti il finanziamento<sup>114</sup> ai

---

<sup>111</sup> N. PIGNATELLI, *La giustiziabilità degli atti dei partiti politici tra autonomia privata ed effettività della tutela giurisdizionale: un modello costituzionale*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 1/2020, p. 133, l'A. evidenzia in maniera più ampia la necessità di una «legge sui partiti è soprattutto una legge *per* i partiti, posto che la definizione delle regole di giustiziabilità, la perimetrazione dei poteri del giudice e quindi delle tecniche di tutela costituiscono esse stesse un baluardo per l'autonomia partitica rispetto ai protagonismi giudiziari. Tuttavia la individuazione di un'opzione normativa processuale deve necessariamente uscire dalle finzioni del diritto privato e specificatamente dal diritto dei contratti, approdando ad una ricostruzione delle funzioni del partito in termini di potere giuridico (§ 3) quale categoria non assoluta e quindi permeata dalla Costituzione (§ 6), quale limite del potere (non solo pubblico ma anche privato)».

<sup>112</sup> N. PIGNATELLI, *La giustiziabilità degli atti dei partiti politici tra autonomia privata ed effettività della tutela giurisdizionale: un modello costituzionale*, cit., p. 133.

<sup>113</sup> N. PIGNATELLI, *La giustiziabilità degli atti dei partiti politici tra autonomia privata ed effettività della tutela giurisdizionale: un modello costituzionale*, cit., p. 133, l'A. evidenzia come «la ricerca di questo punto di equilibrio ripropone inevitabilmente il dibattito sull'attuazione della Costituzione e più specificatamente sull'approvazione di una legge per i partiti politici. In questa logica sembra necessaria la disciplina di un *rito processuale speciale*, quale elemento costitutivo indefettibile della stessa legge per i partiti. Un modello processuale stabile, sottratto alle fluttuazioni ermeneutiche di cui abbiamo detto (§ 7.2), che sia in grado, di rendere prevedibile il processo e quindi stabile lo stesso fondamento del bilanciamento tra *autonomia e sindacato giurisdizionale*».

<sup>114</sup> In letteratura molti hanno osservato che il legislatore italiano ha fatto un primo passo verso una disciplina a diretta garanzia del sistema dei partiti, proprio con la

partiti politici. Si tratta di una dimensione chiara a livello europeo che stenta a prendere piede nel nostro Paese<sup>115</sup>. Eppure la prima legge che disciplinò il finanziamento pubblico ai partiti nel 1974 fu presentata come attuativa dell'art. 49 Cost.<sup>116</sup>.

Ciò appare definito nel diritto dell'Unione europea che a partire dal Trattato di Maastricht<sup>117</sup> con l'introduzione della norma sui partiti ha collegato le forme di finanziamento al loro statuto<sup>118</sup>. L'ambizione, come è stato sostenuto, è quella di costruire «un quadro uniforme comune»<sup>119</sup> che nonostante tutto resta allo stato ancora all'interno di un mosaico espressivo molto variegato. La cornice europea però ci consente di poter riflettere sul tema del finanziamento dei partiti declinandone le incidenze che possono avere nell'ordinamento interno. In ambito eu-

---

prima legge (la n. 195 del 1974) sul loro finanziamento (pubblico), presentata non a caso come attuativa dell'art. 49 Cost. si v. il saggio di E. BETTINELLI, *La legge sul finanziamento pubblico dei partiti. Note critiche sui rapporti tra sistema politico e diritto dei partiti*, "Il Politico", 1974, 640.

<sup>115</sup> S. BONFIGLIO, *La disciplina giuridica dei partiti e la qualità della democrazia. Profili comparativi e il caso italiano visto dalla prospettiva europea*, in *Nomos*, n. 3/2015.

<sup>116</sup> Per una ricostruzione esaustiva del condizionamento dei finanziamenti sull'attività politica si v. L. MEZZETTI, *Finanziamenti e condizionamenti del partito politico*, in *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Atti del XXIII Convegno annuale Alessandria, 17-18 ottobre 2008, Jovene Editore, 2009.

<sup>117</sup> La sezione 41 del Trattato di Maastricht aggiunte al Trattato di Roma l'articolo 138A: «I partiti politici a livello europeo sono un importante fattore per l'integrazione in seno all'Unione. Essi contribuiscono a formare una coscienza europea e ad esprimere la volontà politica dei cittadini dell'Unione». L'articolo 10, comma 4 del Trattato sull'Ue recita: «I partiti politici a livello europeo contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione». L'articolo 224 del Trattato sul funzionamento dell'Ue recita: «Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, determinano lo statuto dei partiti politici a livello europeo di cui all'articolo 10, paragrafo 4 del trattato sull'Unione europea, in particolare le norme relative al loro finanziamento».

<sup>118</sup> P. MARSOCCI, *La possibile disciplina (legislativa) dei partiti politici e il suo collegamento con il loro finanziamento*, in *Le riforme in una democrazia costituzionale*, Fascicolo 1/2017.

<sup>119</sup> P. MARSOCCI, *La possibile disciplina (legislativa) dei partiti politici e il suo collegamento con il loro finanziamento*, cit., l'esperienza maturata negli anni ha spinto verso uno specifico status giuridico europeo delle formazioni politiche, con l'ambizione di costruire un quadro uniforme e comune<sup>24</sup> che tuttavia, ancora oggi, non ha portato l'Unione a varare una procedura elettorale uniforme, né ad avere un sistema compiuto di soggetti politici popolari europei capaci «di radicarsi nella società e di definire le condizioni preliminari per la costruzione di una sfera pubblica europea» e di fare interagire cittadini europei e rappresentanza politica espressa dalle sue istituzioni.

ropeo il regolamento n. 1141/2014, modificato nel 2018, ha introdotto disposizioni relative allo statuto ed al finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee. I partiti europei hanno personalità giuridica e pongono sull'agenda del legislatore nazionale il tema sempre più attuale della legge sui partiti politici (sul punto di rinvia al Cap. IV).

### *6.1 Dalla prima legge sul finanziamento ai partiti del 1974 alla l. 13/2014*

Il tema è stato affrontato<sup>120</sup> ma non risolto sul piano nazionale dal decreto legge n. 149/2013, convertito con modificazioni nella legge n. 13/2014, che come troppo spesso avviene in Italia si è soffermata su aspetti più formali che sostanziali<sup>121</sup>. D'altronde nel nostro Paese è più l'emotività che la razionalità a gestire i fenomeni soprattutto su problematiche molto delicate ed impattanti sull'opinione pubblica, come lo sono il tema delle riforme in generale e quello sui partiti politici in particolare. Ciò determina soventemente che sopraggiungano, in luogo di una meditata e duratura disciplina, interventi *spot* e spesso molto contraddittori tra di loro.

La logica emergenziale, che da sempre blocca il sistema delle riforme ragionate in favore di quelle improvvisate, fa il resto.

È stato così anche per la riforma costituzionale n. 3 del 2001, poi demolita dalla Corte costituzionale a più riprese. L'esigenza di un Governo di portare a casa una riforma qualsiasi nonostante fossero in tanti ad aver pronosticato gli aspetti deteriori di un decentramento poco meditato e troppo sbilanciato. Così è avvenuto con il tema del finanziamento pubblico ai partiti con gli interventi che si sono succeduti a partire dal referendum del 1993<sup>122</sup> sino all'ultimo decreto legge n. 149 del 2013

---

<sup>120</sup> G. GRASSO, *Partiti politici europei e disciplina costituzionale nazionale*, in *Nomos*, n. 1/2017.

<sup>121</sup> R. CALVANO, *Dalla crisi dei partiti alla loro riforma, senza fermarsi... voyage au bout de la nuit?*, in *Costituzionalismo.it*, 2015, che evidenzia appunto come nella disciplina normativa introdotta prevalgono alla fine regole e obblighi meramente formali, facilmente aggirabili dai partiti politici.

<sup>122</sup> Per una ricostruzione del finanziamento alla politica si v. L. FOTI, *Modifiche alla legge sui rimborsi elettorali e dibattito sul finanziamento pubblico ai partiti*, in *Rivista AIC*, n. 3/2012, con l'approvazione della "legge Piccoli"<sup>5</sup>, la normativa sul finanziamento ai partiti viene, prima, introdotta con il consenso di quasi tutte le forze parlamentari per essere, poi, abrogata nel 1993 ed essere reintrodotta, di fatto, attraverso l'opera del legislatore, alla fine degli anni '90, "mascherata" da contributo per le spese elettorali e R. CALVANO, *Dalla crisi dei partiti alla loro riforma, senza fermarsi... voyage au bout de la nuit?*, cit. l'A. evidenzia che nel contesto i cui

che costituisce oggi l'approdo normativo più avanzato in materia. Si tratta di una disposizione che, in disparte le questioni attinenti all'utilizzo di uno strumento inadeguato la decretazione d'urgenza<sup>123</sup>, ha più luci che ombre. Dichiaratamente adottato con la finalità di abolire il finanziamento pubblico ai partiti da un lato lo ha poi mantenuto in vita sino al 2017 e dall'altro costruisce un sistema indiretto ma sempre pubblico di finanziamento.

La normativa, pertanto, appare del tutto insufficiente.

T trattare il tema del finanziamento pubblico ai partiti comporta il rischio di uno scivolamento.

Altalenanti sono state le fasi che hanno contraddistinto la legislazione in materia di contribuzione dello Stato al finanziamento dei par-

---

tratti fondamentali si sono potuti solo sommariamente rammentare è intervenuto il decreto-legge n. 149 del 2013, ultimo – provvisorio – atto, di una serie di interventi legislativi sul finanziamento dei partiti che si sono dipanati a partire dallo storico referendum del 1993.

Con esso il legislatore ha dichiarato di voler procedere ad abolire il finanziamento pubblico ai partiti, pur mantenendolo in vita fino al 2017. E salvo poi prevedere a regime una disciplina di finanziamento indiretto ai partiti sì, ma che sempre pubblico rimane.

<sup>123</sup> Sull'impiego dello strumento della decretazione d'urgenza in ambito ordinamentale, in violazione di quanto chiarito anche nella di poco precedente sentenza n. 220 del 2013 della Corte costituzionale si v. R. CALVANO, *Dalla crisi dei partiti alla loro riforma, senza fermarsi... voyage au bout de la nuit?*, cit. l'A. evidenzia come con tale disciplina il Governo ha inteso procedere in via d'urgenza a dare attuazione ad una norma costituzionale, aggirando esplicitamente il procedimento legislativo già avviato. Il decreto legge n. 149, infine, riporta nel preambolo quali presupposti ex art. 77 alcune valutazioni politiche circa l'esigenza di dar seguito a consultazioni referendarie avvenute molti anni addietro, e non così univoche nelle ultime tornate<sup>19</sup>, e soprattutto il riferimento all'esigenza di un'austerità che la politica dovrebbe dimostrare alla luce della crisi. Non sembra dunque di trovarsi propriamente dinanzi ad un caso straordinario di necessità ed urgenza, motivo per cui è stato registrato nella fattispecie il "travalicamento da parte del Governo dei confini costituzionali al relativo agire sotto il titolo dell'art. 77 Cost., tanto più illegittimo in quanto le motivazioni del decreto scritte nel preambolo rivelano il convincimento (questo, sì, straordinario) del Governo di poter invocare una (da esso) presunta legittimazione popolare, diretta, per svincolarsi da quella che gli deriva in via ordinaria dall'esclusivo rapporto fiduciario con le Camere".

Insomma, se l'intento, nel "decidere di riformare il finanziamento della politica", era quello di mettere in campo un "paradigma esso stesso per un'autoriforma sia della politica tout court sia degli stessi attori politici, rectius i partiti politici"<sup>23</sup>, per il momento l'obiettivo pare ancora lontano, mentre la propaganda sembra diventare primario obiettivo di un'attività legislativa che, in questa come in altre materie cruciali, si misura con il respiro corto proprio del procedimento di conversione dei decreti legge, laddove un dibattito ampio e approfondito avrebbe forse costretto a quella riflessione e maturazione necessaria non solo ad una buona redazione del testo legislativo, ma ad una crescita della consapevolezza.

titi che da un lato assurge a strumento idoneo a garantire la pluralità e dall'altro si presta ad evidenti fenomeni distorsivi in assenza di un controllo serrato delle modalità di utilizzo di queste risorse finanziarie.

La legge n. 195 del 1974 verrà approvata sull'onda lunga di una serie di dibattiti che «avevano messo a fuoco la necessità di un intervento pubblico di sostegno finanziario allo scopo di far fronte agli ingenti sforzi organizzativi dei partiti di massa, di tutelarne la «politicità» dal condizionamento dei gruppi di pressione o di potenti organizzazioni economiche e di elevare il livello di moralizzazione della vita pubblica con la trasparenza dei loro bilanci»<sup>124</sup>.

Su tale scia nel 1981 con la L. n. 659 ed altri provvedimenti che seguirono si stabilizzò il sistema del contributo a titolo di rimborso per le spese elettorali, dalle elezioni politiche a quelle europee e regionali. L'erogazione era disposta dal Presidente della camera dei deputati.

Nel 1993 il referendum abrogativo proposto dai radicali vide il 90,3 % dei voti espressi in favore dell'abolizione del finanziamento pubblico ai partiti. Nello stesso anno il Parlamento aggiornò, con la legge n. 515 del 10 dicembre 1993, la già esistente legge sui rimborsi elettorali, definiti «contributo per le spese elettorali».

Tale normativa è stata applicata sino alle elezioni politiche del 1996.

Nel 1997 viene emanata la legge n. 2 intitolata «Norme per la regolamentazione della contribuzione volontaria ai movimenti o partiti politici» poi giudicata elusiva del responso referendario.

Nel 1999 con la legge n. 157 viene sostanzialmente reintrodotta, tramite il rimborso delle spese elettorali, il finanziamento pubblico ai partiti.

---

<sup>124</sup> In tal senso P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, cit. che evidenzia come la dottrina aveva manifestato non poche perplessità su di una legge che non modificava il regime giuridico dei partiti ed escludeva forme di controllo sulla loro gestione finanziaria di tipo «neutrale» o comunque esterne al medesimo sistema partitico. A questa impostazione di fondo della legge si riannodano: l'opzione per un tipo di finanziamento aggiuntivo e non sostitutivo, sebbene collegato al divieto di ulteriori forme di finanziamento di provenienza pubblica (art. 7) e ad un obbligo di pubblicità dei bilanci (art. 8); la stessa scelta del finanziamento diretto, attuato secondo criteri che privilegiano in sostanza i partiti rappresentati in Parlamento, rispetto al finanziamento realizzato indirettamente con la concessione di franchigie e di condizioni di favore nell'uso di beni e servizi pubblici, che appariva invero suscettibile di offrire sostegno ad un arco più ampio di formazioni politiche e di essere più agevolmente disancorato da criteri di proporzionalità; la circostanza che l'erogazione del finanziamento non è condizionata, come prevedevano sia il progetto Sturzo del '58 che la proposta Bertoldi del '71, al riconoscimento della personalità giuridica; ed infine i meccanismi di arbitrato sulle contestazioni e di controllo sulla regolarità dei bilanci, affidati ad organi politici (Presidenti delle Camere, Uffici di presidenza, revisori dei conti designati dalla conferenza dei capigruppo: art. 4 e 8 comma 4 l. n. 195).

Nel 2000 viene proposto un referendum per l'abolizione dei rimborsi elettorali che però non raggiungerà il *quorum*.

Con la legge n. 156/2002 i rimborsi elettorali raddoppiamo (raggiungendo la cifra di oltre 400 milioni di euro) in virtù dell'introduzione di una previsione normativa che stabiliva l'importo dei fondi non fosse riferito all'intera legislatura ma a ciascun anno della stessa.

Con la legge n. 51 del 2006 si stabilì di riconoscere il rimborso per ciascun anno di legislatura a prescindere dalla durata della stessa.

Il Rapporto di valutazione sulla trasparenza del finanziamento dei partiti politici redatto nel 2012 dal GRECO<sup>125</sup> (GRoups d'Etats contre la COrruptions/Group of States against Corruption) evidenziava varie criticità nel sistema di finanziamento italiano della politica indicando una serie di raccomandazioni oggetto di un controllo periodico di conformità.

Il Governo Monti in quell'anno vara la legge n. 96 del 2012 con la quale si riduce notevolmente il drenaggio di denaro in favore dei partiti e si prevede per la prima volta espressamente che le formazioni politiche devono dotarsi di un atto costitutivo e di uno statuto da trasmettere ai Presidenti di Camera e Senato<sup>126</sup>.

---

<sup>125</sup> Il gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) provvede al monitoraggio della conformità dei suoi 49 Stati membri con gli strumenti di lotta alla corruzione del Consiglio d'Europa. L'attività di monitoraggio del GRECO prevede una «procedura di valutazione», che si basa sulle risposte date dal paese a un questionario e su visite in loco, seguite da una valutazione di impatto («procedura di conformità»), in cui si esaminano le misure adottate per attuare le raccomandazioni formulate in sede di valutazione del paese. Si applica un processo dinamico di valutazione reciproca e di pressione tra pari, che associa la competenza dei professionisti che fungono da valutatori e la presenza di rappresentanti degli Stati che siedono in plenaria.

L'azione svolta dal GRECO ha portato all'adozione di un numero considerevole di relazioni ricche di informazioni concrete sulle politiche e le pratiche di lotta contro la corruzione in Europa. Tali relazioni identificano i successi e le carenze della legislazione, delle normative, delle politiche e degli assetti istituzionali nazionali e formulano raccomandazioni intese a rafforzare la capacità degli Stati di combattere la corruzione e promuovere l'integrità.

L'adesione al GRECO è aperta, a parità di condizioni, agli Stati membri del Consiglio d'Europa e agli Stati terzi.

Le relazioni di valutazione e di conformità adottate e altre informazioni sono pubblicate sul sito del Consiglio d'Europa-GRECO.

<sup>126</sup> L'art. 5 della legge 96/2012, infatti, prevedeva espressamente che [1. I partiti e i movimenti politici, ivi incluse le liste di candidati che non siano diretta espressione degli stessi, qualora abbiano diritto ai rimborsi per le spese elettorali o ai contributi di cui alla presente legge, sono tenuti a dotarsi di un atto costitutivo e di uno statuto, che sono trasmessi in copia al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati entro quarantacinque giorni dalla data di svolgimento delle elezioni. L'atto costitutivo e lo statuto sono redatti nella forma dell'atto pubblico e indicano in ogni caso l'organo competente ad approvare il rendiconto di esercizio e

Viene stabilito che l'atto costitutivo e lo statuto debbano essere redatti nella forma dell'atto pubblico con l'indicazione dell'organo competente ad approvare il rendiconto di esercizio e l'organo responsabile per la gestione economico-finanziaria.

Vengono anche introdotti normativamente il rispetto dei principi democratici nella vita interna, con particolare riguardo alla scelta dei candidati, al rispetto delle minoranze e ai diritti degli iscritti.

La riforma introduce all'art. 9, comma 1, non espressamente abrogato dai successivi interventi in materia, tra le misure atte a garantire la trasparenza dei partiti e dei movimenti politici, il controllo sui rendiconti. Allo scopo di garantire la trasparenza e la correttezza nella propria gestione contabile e finanziaria, i partiti e i movimenti politici devono avvalersi di una società di revisione iscritta nell'albo speciale tenuto dalla Commissione nazionale per le società e la borsa. La società di revisione deve esprimere, con apposita relazione, un giudizio sul rendiconto di esercizio dei partiti e dei movimenti politici secondo quanto previsto dalla normativa vigente in materia. A tale fine verifica nel corso dell'esercizio la regolare tenuta della contabilità e la corretta rilevazione dei fatti di gestione nelle scritture contabili. Controlla altresì che il rendiconto di esercizio sia conforme alle scritture e alla documentazione contabili, alle risultanze degli accertamenti eseguiti e alle norme che lo disciplinano. Con questa legge, pertanto, vengono disciplinate e regolate per la prima volta le modalità di rendicontazione e di controllo sui rendiconti dei partiti politici<sup>127</sup>.

---

l'organo responsabile per la gestione economico-finanziaria. Lo statuto deve essere conformato a principi democratici nella vita interna, con particolare riguardo alla scelta dei candidati, al rispetto delle minoranze e ai diritti degli iscritti.

2. I partiti e i movimenti politici, ivi incluse le liste di candidati che non siano diretta espressione degli stessi, che non trasmettano al Presidente del Senato della Repubblica o al Presidente della Camera dei deputati gli atti di cui al comma 1, nel termine ivi previsto, decadono dal diritto ai rimborsi per le spese elettorali e alla quota di cofinanziamento ad essi eventualmente spettante.] (1).

(1) Articolo abrogato dall'articolo 14, comma 4, lettera f), del D.L. 28 dicembre 2013 n. 149, convertito con modificazioni, dalla Legge 21 febbraio 2014, n. 13.

<sup>127</sup> La Cassazione penale con sentenza della sez. fer. del 06/08/2019 n.44878 esprimendosi sull'illecito amministrativo configurabile in caso di presentazione di rendiconti non attendibili da parte dei partiti politici ha stabilito che l'illecito amministrativo introdotto dall'art. 9 l. 6 luglio 2012, n. 96 si applica con esclusivo riferimento ai partiti politici, nei casi di presentazione di rendiconti non attendibili ovvero di informazioni non corrette nella relazione sulla gestione contabile e nella nota integrativa, ferma restando la rilevanza penale delle medesime condotte fraudolente, ai sensi dell'art. 640-bis. c.p., poste in essere dal tesoriere o dai legali rappresentanti del partito al fine di conseguire indebiti rimborsi elettorali.

Con la legge n. 13 del 2014, di conversione del d.l. 149/2013, viene abolito il finanziamento pubblico ai partiti<sup>128</sup> e vengono disciplinate le modalità per l'accesso a forme di contribuzione volontaria fiscalmente agevolata e di contribuzione indiretta fondate sulle scelte espresse dai cittadini in favore dei partiti politici che rispettano i requisiti di trasparenza e democraticità da essa stabiliti.

Con queste novità normative l'Italia inizia un processo di avvicinamento alle indicazioni che provenivano dal Group of States against Corruption (GRECO).

Infatti nel 2012 il GRECO concludeva il rapporto di valutazione dell'Italia sulla trasparenza del finanziamento dei partiti politici mettendo in luce la perdurante criticità dovuta all'assenza *a)* «di un chiaro obbligo acciocché i partiti mettano a punto propri sistemi di controllo interno» *aa)* della «previsione di un obbligo di sottoporre i bilanci dei partiti ad una revisione indipendente che rafforzerebbe la credibilità dei bilanci stessi». Nello stesso rapporto si evidenziava come indispensabile che in Italia fossero introdotte «ulteriori disposizioni affinché i cittadini abbiano facile e tempestivo accesso alle informazioni sulle finanze dei soggetti politici; se l'informazione è adeguata, la supervisione pubblica può contribuire ad individuare rapporti finanziari discutibili e casi di corruzione nel sistema del finanziamento ai partiti<sup>129</sup>.

Nei successivi rapporti adottati dal GRECO, nel 2016<sup>130</sup> e nel 2018<sup>131</sup>, leggiamo che con riferimento al Tema II — Trasparenza del finanziamento dei partiti politici – le Raccomandazioni I, II, III, V e VII sono state attuate in modo soddisfacente mentre le Raccomandazioni IV e VI sono state attuate solo in parte.

Con la Raccomandazione IV il GRECO ha raccomandato di (i) elaborare un approccio coordinato per la pubblicazione delle informazioni sul finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali; (ii) assicurarsi

---

<sup>128</sup> L'art. 1 prevede al comma 1 che Il rimborso delle spese per le consultazioni elettorali e i contributi pubblici erogati per l'attività politica e a titolo di cofinanziamento sono aboliti ai sensi di quanto disposto dall'articolo 14.

<sup>129</sup> Attualmente, in Italia, i cittadini e i media possono accedere solo a dati aggregati (non immediatamente comprensibili) e non tempestivi come riportato al punto 137 del Rapporto GRECO – Thema II – Terzo ciclo di valutazione del 23 marzo 2012.

<sup>130</sup> TERZO CICLO DI VALUTAZIONE SECONDO RAPPORTO DI CONFORMITÀ sull'Italia “Incriminzioni (ETS 173 e 191, GPC 2)” “Trasparenza sui finanziamenti dei partiti politici Adottato dal GRECO in occasione della sua 74ª riunione plenaria (Strasburgo, 28-2 dicembre 2016).

<sup>131</sup> TERZO CICLO DI VALUTAZIONE ADDENDUM al SECONDO RAPPORTO DI CONFORMITÀ sull'Italia “Incriminzioni (ETS 173 e 191, GPC 2)” “Trasparenza sui finanziamenti dei partiti politici” Adottato dal GRECO in occasione della sua 80ª riunione plenaria (Strasburgo, 18-22 giugno 2018).

che tali informazioni siano rese disponibili in modo coerente, comprensibile e tempestivo, fornendo in tal modo un accesso più facile e significativo al pubblico, compreso un uso ottimale della pubblicazione via internet.

Su questo aspetto nel rapporto, punto 44, si evidenzia che non vi sono state novità normative, ma piuttosto alcune misure di natura pratica atte a facilitare ulteriormente il pubblico accesso alle informazioni sui finanziamenti delle campagne elettorali, anche rispetto ai candidati non eletti. Il GRECO non è tuttavia convinto che le misure riferite siano tali da scongiurare efficacemente la preoccupazione principale sollevata dalla raccomandazione IV, ovvero l'approccio olistico nei confronti della pubblicazione dei finanziamenti delle campagne elettorali che consente un accesso più agevole e significativo a tali informazioni da parte del pubblico. Tale preoccupazione deve essere letta in parallelo alla valutazione fatta dal GRECO in merito alla raccomandazione VI che riguarda i dubbi che permangono riguardo alla vigilanza, ed è ancor più pertinente nel nuovo quadro del finanziamento dei partiti in Italia che nel 2017, si osserva nella relazione, ha abolito il finanziamento pubblico diretto a favore di un sistema di finanziamento privato su base volontaria.

Con riferimento alla VI raccomandazione il GRECO evidenziava, pertanto, la necessità (i) di istituire un organismo indipendente di primo piano assistito, ove appropriato, da altre autorità, con un mandato, stabilità di durata, poteri adeguati e risorse per lo svolgimento di una vigilanza pro-attiva ed efficiente, di indagini e di esecuzione dei regolamenti sulle finanze della politica; (ii) fino a quando ciò non accadrà, di assicurare che le istituzioni correnti con le attuali responsabilità svilupmino dei piani pratici di lavoro per un'attuazione efficace di norme sul finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali; e (iii) di rafforzare la cooperazione e il coordinamento degli sforzi sia a livello operativo che esecutivo tra le autorità incaricate della vigilanza sul finanziamento della politica e le autorità fiscali e di polizia.

Nell'ultima relazione disponibile del 2018 il GRECO prende atto del rielaborato sistema per il rafforzamento del controllo delle finanze dei partiti politici, in particolare attraverso un primo livello di controllo privato (i conti dei partiti devono essere certificati da un revisore dei conti esterno), nonché attraverso la vigilanza pubblica. Il GRECO osserva altresì che la Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici (in seguito: la Commissione) è stata fornita di maggiore stabilità (può effettivamente operare anche oltre una data legislatura), di assicurazioni di maggiore indipendenza (ma-

gistrati che fanno capo a organi giudicanti che lavorano a tempo pieno e non possono accettare o svolgere altri incarichi o funzioni durante il loro mandato), nonché di poteri di ispezione e sanzionatori. Il GRECO osserva che la Commissione è un organismo ad hoc che ha bisogno di coordinare le sue azioni con altri due organismi esistenti, con compiti chiave di monitoraggio in questo campo: la Corte dei Conti, competente per il controllo delle spese elettorali dei partiti politici, e il Collegio Regionale di Garanzia Elettorale, il cui compito è quello di esaminare i rendiconti delle spese elettorali dei candidati. Il GRECO condivide che la composizione della Commissione consente il coordinamento e lo scambio di informazioni relativi ai finanziamenti annuali ed elettorali dei partiti politici; avrebbe tuttavia apprezzato maggiori dettagli riguardo a come la Commissione e la Corte dei Conti coordinano le loro azioni con il Collegio Regionale di Garanzia Elettorale, nonché su come tutti questi diversi organismi cooperano efficacemente e effettuano un controllo incrociato delle informazioni, anche, ove necessario, ricorrendo alle autorità fiscali e di polizia. In assenza di informazioni aggiuntive su come tale cooperazione avviene a livello operativo (e, pertanto, al di là del testo della legge), il GRECO valuta la raccomandazione VI (iii) come attuata in parte.

Nell'Addendum del 2018 al Secondo Rapporto di Conformità sull'Italia il GRECO conclude evidenziando che delle sedici raccomandazioni emesse nei confronti dell'Italia, un totale di sette sono state attuate in modo soddisfacente o trattate in maniera soddisfacente.

Delle restanti raccomandazioni, otto rimangono attuate in parte e una non è stata attuata.

Emerge nel complesso della valutazione operata dal GRECO la necessità di non abbassare la guardia. Da un lato il finanziamento pubblico determina uno sperpero di risorse qualora, come è stato, queste alimentano bulimie di partito o peggio personali e non concrete azioni politiche; dall'altro il finanziamento privato se non controllato alimenta corrottele ed avvelena il circuito democratico.

## *6.2 Prime riflessioni sull'abolizione del finanziamento pubblico ai partiti*

Questo veloce *excursus* della disciplina italiana in materia di finanziamenti al sistema politico evidenzia in maniera plastica la dimensione del fenomeno ed il rapporto conflittuale che la disciplina di tale materia comporta.

Si tratta di un tema divisivo che, soprattutto in periodi di crisi e di «debolezza» dei partiti è visto con notevole sfavore.

A condizionarne l'evoluzione troppo spesso è il vento dell'antipolitica più che la «ragionevolezza» del diritto.

Un dato emerge in maniera evidente oltre il 70 % delle democrazie consolidate sovvenziona con mezzi pubblici i partiti politici<sup>132</sup>. Ciò lascia presupporre che l'assenza di contribuzione potrebbe minare la tenuta del sistema democratico quantomeno nella conformazione a cui siamo stati abituati attraverso i partiti.

I costituzionalisti in merito sono giunti, seppur attraverso le medesime strade, ad approdi contrastanti<sup>133</sup>.

Emerge in conclusione un dato.

La politica e la democrazia ha dei costi che devono essere sostenuti anche per elaborare buona politica.

Nel contempo le regole che disciplinavano il finanziamento dei partiti necessitavano di un ripensamento sotto il profilo del *quantum* e del *modus* prevendendo nel contempo forme di trasparenza e rendicontazione della spesa.

---

<sup>132</sup> L. MEZZETTI, *Finanziamenti e condizionamenti del partito politico*, cit.

<sup>133</sup> F. BIONDI, *L'abolizione del finanziamento pubblico diretto ai partiti politici e le regole introdotte dal D.L. n. 149 del 2013*, in *Forum costituzionali*, 6/2014, l'A. sottolineando la necessità e l'urgenza di modificare il sistema di finanziamento dei partiti evidenzia che «c'è chi, mettendo l'art. 49 Cost. in relazione con l'art. 3 Cost., nella parte in cui impone alla Repubblica di rimuovere gli ostacoli che impediscono l'effettiva partecipazione all'organizzazione politica del Paese, ha sostenuto che il riconoscimento del ruolo dei partiti porrebbe in capo allo Stato un obbligo di contribuire economicamente alle loro attività. Ma c'è anche chi ha formulato la tesi opposta, assumendo che il riconoscimento costituzionale dei partiti quali "associazioni di cittadini" vieterebbe di introdurre il finanziamento pubblico, perché ne modificherebbe la natura, rendendoli infine organi dello Stato. Queste due posizioni contrapposte volte ad accentuare, l'una, la funzione costituzionalmente rilevante dei partiti politici, l'altra, la loro natura associativa, mettono chiaramente in luce la difficoltà di trarre dalle disposizioni costituzionali sui partiti prescrizioni vincolanti. E ciò è stato confermato dalla Corte costituzionale che, ammettendo *referendum* abrogativi sulle norme che prevedevano il finanziamento pubblico dei partiti politici, ha implicitamente escluso che esse fossero imposte dalla Costituzione, che fossero, cioè, a contenuto costituzionalmente vincolato (sentenze nn. 16 del 1978, 30 del 1993 e 32 del 2000). Ciascun modello di finanziamento dei partiti ha, tuttavia, delle implicazioni costituzionalmente rilevanti sulla posizione costituzionale del partito, potendone accentuare la dimensione associativa ovvero quella istituzionale; sul pluralismo politico, e, in particolare, sull'uguaglianza delle *chances* che pure l'art. 49 Cost. tutela; sui contenuti delle politiche elaborate dai partiti, a seconda che essi siano più o meno dipendenti dai loro finanziatori (soprattutto in un'epoca in cui si assiste ad una attenuazione delle fratture ideologiche); sul modello di partito, più o meno "personale"; sulla sua struttura, più o meno radicata sul territorio».

Il primo aspetto invocava un drastico ridimensionamento dei finanziamenti ma non la completa abolizione di ogni forma di sovvenzione pubblica.

Il secondo esigeva un più penetrante controllo sulle modalità di erogazione e soprattutto di effettivo utilizzo di queste risorse.

Disciplinare il sistema di finanziamento della politica, quindi, era sicuramente necessario oltre che raccomandando anche dal Gruppo di Stati a cui l'Italia aveva aderito per combattere la corruzione. Una riflessione più approfondita sulle modalità di approccio ad un tema così complesso altrettanto doverosa.

Sono indiscutibili i riflessi costituzionali che la disciplina sul finanziamento determini sulla posizione del partito politico.

In un sistema a forte finanziamento pubblico va valorizzata la dimensione istituzionale con le relative conseguenze in termini di regolamentazione legislativa.

Nell'ipotesi di forte riduzione o addirittura abolizione del finanziamento pubblico andrebbe invece salvaguardata la dimensione associativa e, quindi, lasciata una maggiore autonomia organizzativa senza escludere delle forme di controllo pubblico.

La crisi in atto determinata in gran parte anche dalle disfunzioni nella vita dei partiti consiglia però un ripensamento sull'abolizione del finanziamento pubblico se riteniamo che il pluralismo politico sia un valore costituzionale da tutelare; se riteniamo che la tutela del principio di uguaglianza sostanziale delle *chances* di accesso all'indirizzo politico sia un valore da tutelare.

Un intervento pubblico regolato e trasparente che persegua la via intrapresa in merito alla disciplina giuridica dei partiti politici e dei movimenti, che si preoccupi di (con)vincere i partiti ad investire di più su proposte politiche elaborate e concrete in merito ai gravi problemi che minano il nostro sistema democratico e la stessa tenuta delle istituzioni. Insomma la ricerca, tramite una regolamentazione snella ma non per questo meno incisiva, di un modello di partito nuovo nel quale siano coniugate e equilibrate sia le esigenze di sintesi derivanti dalle suggestioni del partito personale sia quelle di elaborazione del progetto perseguite dai partiti pesanti del '900.

Un sistema realmente democratico esige un confronto tra soggetti politici, partiti, movimenti che sia corretto. Il tema del «finanziamento pubblico delle attività politiche, in forma adeguata e con verificabilità delle singole spese, costituisce un fattore ineliminabile per la correttez-

za della competizione democratica e per evitare che le ricchezze private possano condizionare impropriamente l'attività politica»<sup>134</sup>.

In questo ambito e secondo questa condivisibile prospettiva va tenuto anche distinto il «finanziamento dei partiti dal rimborso delle spese elettorali» strumento che potrebbe ritenersi utile se «giustificato e documentato all'interno di rigorosi tetti di spesa»<sup>135</sup>.

7. *Le misure per la trasparenza dei partiti e dei movimenti politici e delle fondazioni, con particolare riferimento al loro finanziamento, introdotte con la l. 9 gennaio 2019, n. 3 e con il d.l. n. 34 del 2019*

Tra i provvedimenti normativi più recenti in materia di partiti politici si segnala la l. n. 3 del 2019<sup>136</sup> che introduce delle disposizioni in

---

<sup>134</sup> Si v. p. 25 punto 14) della la Relazione Finale del Gruppo di Lavoro sulle riforme istituzionali istituito il 30 marzo 2013 dal Presidente della Repubblica composto da Mario Mauro, Valerio Onida, Gaetano Quagliariello, Luciano Violante. La Commissione tra l'altro evidenzia per il finanziamento dei partiti occorre: a) distinguere una parte fissa, proporzionata al numero di voti del singolo partito e una parte commisurata ai contributi privati, che devono avere un tetto massimo; b) assicurare significativi sgravi fiscali per i contributi dei privati entro un determinato tetto massimo; c) assicurare (modello inglese) l'accesso gratuito, anche fuori della campagna elettorale agli spazi televisivi; d) consentire a partiti e movimenti politici di usufruire gratuitamente di locali e di spazi pubblici per riunioni e per lo svolgimento dell'attività politica; e) agevolare i partiti che si impegnano nella formazione politica delle generazioni più giovani; f) confermare la linea per la quale il finanziamento per i gruppi parlamentari non deve diventare una forma di finanziamento dei partiti.

<sup>135</sup> Si v. p. 25 punto 14) della la Relazione Finale del Gruppo di Lavoro sulle riforme istituzionali cit.

<sup>136</sup> È previsto, in tale quadro, per i partiti e i movimenti politici nonché per le liste e per i candidati alla carica di sindaco che partecipano alle elezioni nei comuni con più di 15.000 abitanti l'obbligo di annotare – entro il mese successivo a quello della percezione – in un apposito registro, per ogni contributo ricevuto, l'identità dell'erogante, l'entità del contributo o il valore della prestazione o di altra forma di sostegno e la data dell'erogazione. I medesimi dati devono essere riportati nel rendiconto del partito o movimento politico e contestualmente pubblicati sul relativo sito internet. Con l'erogazione dei contributi o delle prestazioni si intende prestato il consenso alla pubblicità dei dati da parte dei soggetti erogatori. Gli obblighi di pubblicità in questione riguardano tutti i contributi elargiti in denaro complessivamente superiori a 500 euro annui per soggetto erogatore o le prestazioni o le altre forme di sostegno di valore equivalente. Sono esenti le attività a contenuto non commerciale, professionale o di lavoro autonomo di sostegno volontario all'organizzazione e alle iniziative del partito o movimento politico, fermo restando per tutte le elargizioni l'obbligo di rilasciarne ricevuta. Per i partiti e i movimenti politici, nonché per le liste che partecipano alle elezioni nei comuni con più di 15.000 abitanti è introdotto il divieto di ricevere con-

## materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici e delle erogazioni

tributi, prestazioni o altre forme di sostegno provenienti da Governi o enti pubblici di Stati esteri e da persone giuridiche aventi sede in uno Stato estero non assoggettate ad obblighi fiscali in Italia.

È inoltre introdotto il divieto – per le persone fisiche maggiorenni non iscritte nelle liste elettorali – di elargire contributi ai partiti o movimenti politici ovvero alle liste che partecipano alle elezioni nei comuni con più di 15.000 abitanti.

Inoltre, in occasione di competizioni elettorali (salvo le elezioni comunali sotto i 15.000 abitanti) è previsto per i partiti, movimenti politici e liste che si presentano alle elezioni l'obbligo di pubblicare – entro il 14° giorno antecedente la data delle elezioni – sul proprio sito internet il curriculum vitae fornito dai propri candidati ed il relativo certificato penale, rilasciato dal casellario giudiziario non oltre 90 giorni prima della data fissata per le elezioni. Non è richiesto il rilascio del consenso degli interessati e le imposte di bollo e le altre spese previste sono ridotte della metà se la richiesta del certificato è effettuata per tali finalità. I medesimi documenti sono pubblicati in apposita sezione denominata “Elezioni trasparenti” del sito internet dell'ente cui si riferisce la consultazione elettorale, ovvero del Ministero dell'interno in caso di elezioni del Parlamento nazionale o dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia. La pubblicazione deve consentire all'elettore di accedere alle informazioni ivi riportate attraverso la ricerca per circoscrizione, collegio, partito e per cognome e nome del singolo candidato.

Per i soggetti titolari di cariche elettive e di governo, inclusi i tesoriери dei partiti politici, viene introdotto l'obbligo di corredare la dichiarazione patrimoniale e di reddito con l'indicazione di quanto ricevuto per ogni importo annuo superiore a 500 euro (anziché 5.000 come previsto dalla legislazione vigente), ricevuto direttamente o attraverso comitati di sostegno; deve esserne al contempo data evidenza nel sito internet del Parlamento italiano, come già attualmente previsto.

È inoltre individuato in 500 euro (anziché 5.000 come previsto dalla legislazione vigente) il tetto sopra il quale i rappresentanti legali dei partiti beneficiari dei contributi erogati in favore dei partiti iscritti nel registro sono tenuti a trasmettere alla Presidenza della Camera dei deputati l'elenco dei soggetti che hanno erogato finanziamenti o contributi di importo superiore, nell'anno, a tale somma, e la relativa documentazione contabile. Si dispone inoltre che tale obbligo debba essere adempiuto entro il mese solare successivo a quello di percezione del finanziamento o del contributo, anziché entro 3 mesi come previsto dal testo vigente.

Viene inoltre abbassato a 3.000 euro (da 5.000 euro) il tetto annuo di finanziamento o contribuzione al raggiungimento del quale è previsto l'obbligo di sottoscrivere una dichiarazione congiunta tra il soggetto erogante ed il beneficiario, depositata presso la Presidenza della Camera, superando la deroga prevista per i versamenti effettuati con mezzi di pagamento diversi dal contante che consentano di garantire la tracciabilità dell'operazione e l'identità dell'autore.

È inoltre esteso anche alle cooperative sociali ed ai consorzi previsti dal testo il divieto di erogare finanziamenti e contributi in favore di partiti politici, loro articolazioni, e gruppi parlamentari.

In relazione alle fondazioni, associazioni e i comitati per i quali ricorre uno degli elementi previsti dal testo (vengono in rilievo, ai fini della determinazione di un “indice di collegamento” con partiti o movimenti politici, elementi quali la composizione degli organi direttivi e i destinatari di somme o contribuzioni erogati) si applicano gli

effettuate in loro favore nonché disposizioni riguardanti le fondazioni politiche<sup>137</sup>.

Di particolare interesse, al fine dell'indagine che si sta svolgendo, sono le previsioni con le quali la legge n. 3 del 2019 accende un faro sul profilo dei singoli candidati alle elezioni. È previsto l'obbligo di pubblicare il curriculum del candidato nonché il certificato del casellario giudiziale. Tali informazioni vengono raccolte e pubblicate su di una specifica sezione denominata "Elezioni trasparenti". Sicuramente si tratta di disposizioni interessanti che possono dare un impulso ai partiti ed ai movimenti ma che non appaiono decisive ad inverare un completo cambio di prospettiva al sistema dei partiti nel suo complesso.

---

obblighi in materia di trasparenza e rendicontazione stabiliti per i partiti o movimenti politici.

È posta in capo alla Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici l'applicazione delle sanzioni previste in base al nuovo assetto normativo.

Il Governo è quindi delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, un decreto legislativo recante un testo unico nel quale, con le sole modificazioni necessarie al coordinamento normativo, sono riunite le disposizioni della legge e le altre disposizioni legislative vigenti in materia di:

- contributi ai candidati alle elezioni;
- contributi ai partiti e ai movimenti politici;

– rimborso delle spese per le consultazioni elettorali e referendarie, trasparenza, democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore.

<sup>137</sup> Sul tema G. PISICCHIO, *Le fondazioni politiche. Profili di diritto italiano e comparato*, Cacucci, 2017; U. RONGA, *Tentativi di prevenzione della corruzione politica. Utilità e profili critici della legge 9 gennaio 2019, n. 3*, in *Federalismi.it*, 8 maggio 2019, l'A. dopo una disamina accurata e lucida delle disposizioni introdotte evidenzia come «l'impatto che questa legge sembra destinato ad assumere sul sistema ordinamentale e organizzativo si espone a criticità, che sembrano destinate a persistere almeno fin quando non sarà ulteriormente perimetrato l'ambito di applicazione della legge, magari per il tramite di una adeguata disciplina attuativa. In tal senso, la delega al Governo contenuta nella legge potrebbe rivelarsi l'occasione per correggere almeno alcuni punti di debolezza della novella e restituire – attraverso l'adozione del testo unico oggetto della delega – maggiore chiarezza al quadro di intervento del legislatore. Tuttavia, si tratterebbe, almeno stando all'impianto di questa disposizione di delega – che, come precisato, concerne alcuni profili – di una correzione potenziale e, nel caso, soltanto parziale. Ciò, pertanto, induce a ribadire l'esigenza di una riconsiderazione più generale delle principali lacune del modello giuridico analizzato, affinché il legislatore sappia porre adeguatamente in corrispondenza gli obiettivi – senz'altro commendevoli – dell'intervento e la effettiva capacità pervasiva dello stesso, tenuto conto chela portata della posta in gioco è alta e, dunque, indubbiamente meritevole di approfondimento e di ulteriore valorizzazione».

Né i poteri conferiti alla Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici, istituita dall'articolo 9, comma 3, della legge 6 luglio 2012, n. 96, già tenuta all'attività di controllo di regolarità e di conformità alla legge dei rendiconti presentati dai partiti e movimenti politici per ciascun esercizio contabile, nonché al controllo sugli statuti delle medesime organizzazioni, appaiono confortare una soluzione di segno opposto.

Da un lato appare assai difficile che la Commissione possa assolvere agli obblighi di controllo contenuti nella legge; ma soprattutto si ritiene che gli interventi debbano essere legislativi ma anche culturali e, quindi, orientati ad una rimediazione della forma partito e delle garanzie a tutela della democraticità interna dei movimenti.

Il provvedimento reca, inoltre, una delega al Governo per la redazione di un testo unico compilativo delle norme che disciplinano la materia che appare quanto mai utile se utilizzato anche per correggere alcuni punti di debolezza dell'impianto normativo.

In definitiva, pur se vanno segnalati con favore questi tentativi volti a rafforzare gli obblighi di trasparenza sia in ordine ai contributi ricevuti, sia alla presentazione delle candidature, l'impressione è che siano provvedimenti *spot*, così come introdotti in una disciplina per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, dettati più dall'esigenza di calmare populisticamente l'ondata antipartitica che di meditare una disciplina organica con la quale rilanciare la credibilità del sistema politico nel suo complesso<sup>138</sup>.

---

<sup>138</sup> U. RONGA, *Tentativi di prevenzione della corruzione politica. Utilità e profili critici della legge 9 gennaio 2019, n. 3*, cit., l'A. evidenzia «che è indubbiamente ragguardevole – della equiparazione tra partiti e movimenti politici alle fondazioni, alle associazioni e ai comitati politici. Esso, come detto, intende rispondere a una esigenza reale, volta a estendere modelli di trasparenza a quelle sedi –sino ad oggi tendenzialmente sottratte al controllo del legislatore –di supporto anche economico ai partiti politici. E, come detto, si tratta di un intervento coerente, sul piano teorico, con le principali ricostruzioni elaborate in dottrina circa il rapporto tra partiti politici e fondazioni, nonché con le risultanze emerse nelle inchieste giudiziarie. Ma, quanto alle ricadute attuative prodotte da questa equiparazione, specialmente in ordine alle conseguenze definitorie di tale scelta normativa, è possibile ritenere altrettanto? Ad esempio, la circostanza–di cui si trova conferma nei dati riportati –della presenza sul territorio nazionale di innumerevoli organizzazioni che, in realtà, alcuna ragione di collegamento hanno con le strutture partitiche, in che modo è considerata e tutelata da questo intervento? Oppure, il fatto che si estenda il regime degli obblighi a quelle organizzazioni che rappresentino, nei propri direttivi, personalità che abbiano ricoperto ruoli politici anche nei dieci anni precedenti, è adeguatamente e disciplinato e realisticamente affrontato? E ancora, la commissione deputata al controllo di questa vastissima realtà è concretamente attrezzata, ad oggi, a sostenere la straordinaria atti-

Tale contestazione di carattere metodologico trova conferma anche nel recente d.l. 34/2019<sup>139</sup>, convertito con la l. 28 giugno 2019 n. 58, che introduce alcune disposizioni relative agli obblighi di trasparenza

---

vità di monitoraggio, controllo, sanzione a essa affidata dalla legge? Si tratta soltanto di alcuni dei numerosi quesiti considerati, ai quali, come si è tentato di dimostrare, non è parso agevole, almeno allo stato attuale, fornire risposte adeguate a soddisfarli pienamente»; I. Lagrotta, *Quale riforma per i partiti? Riflessioni per un recupero di credibilità e di legittimazione per il sistema politico italiano*, in *Federalismi.it*, 21/2020.

<sup>139</sup> Il comma 1 modifica l'articolo 5 del decreto-legge 149/2013 (su cui è intervenuta, da ultima, la legge n. 3 del 2019) al fine di:

– porporre il termine – fissandolo al mese di marzo dell'anno solare successivo, anziché al mese successivo a quello della percezione – entro il quale i rappresentanti legali dei partiti iscritti al registro nazionale sono tenuti a trasmettere alla Presidenza della Camera l'elenco dei soggetti che hanno erogato finanziamenti di importo unitario pari o inferiore a 500 euro (e la cui somma superi nell'anno solare i 500 euro) (lettera a);

– consentire la trasmissione di tale elenco anche tramite PEC (lettera b);

– modificare parzialmente i criteri di equiparazione ai partiti e movimenti politici previsti dalla legge per le fondazioni, associazioni e comitati ai fini dell'applicazione degli obblighi e delle sanzioni in materia di trasparenza, come ridefiniti dalla legge n. 3 del 2019 (lettera c);

– escludere l'applicabilità di alcuni criteri della suddetta equiparazione per gli enti del Terzo settore iscritti nel Registro unico nazionale (o, nelle more, iscritti in uno dei registri previsti dalle normative di settore) nonché per le fondazioni, associazioni e comitati appartenenti alle confessioni religiose con le quali lo Stato abbia stipulato patti, accordi o intese (lettera d) e comma 2).

Il comma 3 modifica la legge 3/2019 al fine di:

– posticipare il termine entro il quale i partiti e movimenti politici devono annotare in apposito registro i contributi, le prestazioni e le altre forme di sostegno di importo superiore all'anno di 500 euro. Il termine ultimo è fissato al mese di marzo dell'anno successivo e non più al mese solare successivo all'erogazione. È altresì specificato che il registro deve essere numerato progressivamente e firmato su ogni foglio dal rappresentante legale o dal tesoriere;

– prevedere che la sanzione amministrativa pecuniaria introdotta dalla legge 3/2019 nei confronti dei partiti o movimenti politici che abbiano ricevuto contributi da parte di governi o enti pubblici di Stati esteri o da persone giuridiche con sede in un altro Stato o da persone fisiche maggiorenni non iscritte alle liste elettorali o private del diritto di voto è irrogata dalla Commissione per la trasparenza dei partiti politici nel caso in cui gli stessi non abbiano provveduto, nei termini, al versamento dell'importo indebitamente ricevuto alla cassa delle ammende;

– consentire alla Commissione di garanzia degli statuti dei partiti politici di accedere alle banche dati gestite dalle amministrazioni pubbliche o da enti che, a diverso titolo, sono competenti nella materia elettorale o che esercitino funzioni nei confronti dei soggetti equiparati ai partiti e ai movimenti politici. Possono altresì essere predisposti protocolli d'intesa con tali enti o amministrazioni per le medesime finalità e per l'esercizio delle funzioni istituzionali della Commissione.

posti in capo ai partiti e ai movimenti politici nonché alle fondazioni, associazioni e comitati agli stessi equiparati (art. 43, commi 1 e 4).

In definitiva, al netto degli aspetti positivi pur evidenziati, si ritiene che l'unica strada per un recupero di credibilità e di legittimazione per il sistema politico italiano non possa prescindere da un testo organico di misure volte ad introdurre una disciplina complessiva ed omogenea in materia di partiti politici e movimenti.

---

Con le modifiche disposte dalla lettera d) del comma 3 e dal comma 4 vengono altresì previste disposizioni specifiche per l'applicazione degli obblighi di pubblicità e trasparenza alle fondazioni, associazioni e comitati.

Viene, inoltre, specificato che alle fondazioni, alle associazioni ed ai comitati (di cui all'art. 5, comma 4, del decreto-legge 149/2013, come modificato dal provvedimento in esame) è fatto divieto di devolvere, in tutto o in parte, le elargizioni in denaro, i contributi, le prestazioni o le altre forme di sostegno a carattere patrimoniale in favore di partiti e movimenti politici, delle liste elettorali e di singoli candidati alla carica di sindaco se ricevuti ai sensi del comma 28-bis, secondo periodo. Tale previsione riguarda i contributi provenienti da governi o enti pubblici di Stati esteri e da persone giuridiche aventi sede in uno Stato estero non assoggettate a obblighi fiscali in Italia nonché da persone fisiche maggiorenni straniere. Tali elargizioni in denaro, contributi, prestazioni o le altre forme di sostegno a carattere patrimoniale devono essere inoltre annotati in separata e distinta voce del bilancio d'esercizio. È altresì fissato l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicata dalla Commissione nel caso di violazione di tali obblighi.

È infine oggetto di specificazione, l'art. 1, comma 14, della legge n. 3 del 2019, prevedendo che il sito internet del partito o del movimento politico in cui le liste partecipanti alle elezioni amministrative nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti devono pubblicare il curriculum vitae fornito dai loro candidati e il relativo certificato penale è quello del partito o del movimento politico "sotto il cui contrassegno si sono presentate nella competizione elettorale".



## CAPITOLO III

# Partiti e governo

*In generale, la democrazia  
dà poco ai governanti  
e molto ai governati.  
Il contrario avviene nelle aristocrazie,  
in cui il denaro dello stato va soprattutto  
a profitto della classe dirigente*  
Alexis De Tocqueville

Sommario: 1. Trasformazioni dei partiti e forma di governo. 2. Le influenze dei sistemi elettorali. 3. Partiti e movimenti nella democrazia multilivello: l'identità alla prova delle alleanze plurime e disomogenee. 4. Rapporto con gli elettori, disciplina di partito, divieto di mandato imperativo. 5. Prime notazioni: studi sulla forma di governo e ideologia delle riforme.

### *1. Trasformazioni dei partiti e forma di governo*

Il rapporto tra partiti e forma di governo è argomento complesso dal punto di costituzionale.

Se è vero che i partiti sono «esterni all'apparato dello Stato e, in particolare, alla sua organizzazione costituzionale»<sup>1</sup> nessuno può dubitare dell'influenza che questi esercitano sulla vita dell'esecutivo. Questo a maggior ragione in Italia alla luce della forma di governo parlamentare e del ruolo svolto dai partiti nelle esperienze storiche e politiche che portarono all'approvazione della Costituzione.

---

<sup>1</sup> Come osserva M. LUCIANI, *Partiti e forma di governo*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 3-2018, p. 11, un'analisi *strutturale* della forma di governo può e deve prescindere dai partiti mentre un'analisi *funzionale* del sistema politico non può, ovviamente, farne a meno.

Le vicende costituzionali che hanno caratterizzato i partiti politici nel dibattito in Assemblea Costituente e poi nella vita istituzionale del nostro Paese sono state analizzate nel Capitolo I.

Giova in questa sede rammentare alcune linee fondamentali di quell'esperienza nella quale il «raccordo fra partiti e Stato si articolava secondo un complesso procedimento di formazione della decisione»<sup>2</sup> che, anche nei periodi più difficili della storia repubblicana sino al crollo del sistema partiti verificatosi a cavallo degli anni 1992 – 1994, era caratterizzato da un tasso minimo di democraticità. Non può seriamente dubitarsi dell'agibilità democratica dei partiti della c.d. Prima Repubblica anche se notevoli erano le patologie e le distorsioni del sistema nel suo complesso. Così come notevoli furono gli errori di quella classe dirigente che richiusa in sé stessa non riuscì ad interpretare il tempo che cambiava e gli umori che attraversavano la società. E commise l'errore più importante e radicale quello di non essere riuscita ad approvare le riforme di sistema di cui il Paese aveva bisogno.

L'avvento dei nuovi partiti è stato caratterizzato da un sentimento antipartitico di fondo almeno in alcuni di quelli che hanno inciso sulla vita politica del Paese in maniera rilevante in questi ultimi venti anni. Si tratta di partiti e movimenti che al di là del *nomen* hanno visto i loro *leader* marcare fortemente la differenza rispetto alle precedenti esperienze. Sono nate così nuove *élites* che dichiaratamente ed orgogliosamente hanno marcato la differenza con quelli che sono stati definiti con accezione negativa “professionisti della politica”. Di qui, per un lustro, l'idea che il partito rappresentasse più che altro un peso per il *leader* che parla invece direttamente ai cittadini e da questi riceve la legittimazione per l'azione. Ma senza l'intermediazione del partito, e quindi, senza il confronto interno che portava all'assunzione di decisioni plurali, abbiamo assistito alla «diretta intromissione dei vertici nell'apparato statale; vertici la cui chiusura alle istanze partecipative della base li rende auto-referenziali e, nella migliore delle ipotesi, attenti ai loro convincimenti

---

<sup>2</sup> M. LUCIANI, *Partiti e forma di governo*, cit., p. 10, l'A. osserva come la struttura stessa dei partiti, fortemente radicati nel territorio e nella società, imponeva alle *élites* che li governavano di rispettare un processo decisionale circolare, nel quale i vertici attivavano la mobilitazione della base, ne ricevevano il feedback, rielaboravano le molteplici risposte “dal basso” e le portavano, infine, all'emersione al livello delle istituzioni. In questo contesto ci si poteva ben lamentare dell'occupazione partitica delle istituzioni, ma non si poteva non constatare che un simile processo decisionale, per quanto fatalmente gestito dalle *élites*, aveva almeno il merito dell'apertura democratica, limitata ai militanti dei partiti, certo, ma indubbiamente pluralistica e solo parzialmente aristocratica.

o, nella peggiore, agli interessi puramente personali o della stretta “cerchia” dei più immediati sodali»<sup>3</sup>.

Non desta meraviglia, pertanto, se la complessiva trasformazione del ruolo dei partiti politici abbia inciso, unitamente alla legge elettorale, sulla forma di governo<sup>4</sup>.

Dalla crisi dei partiti tradizionali, che avevano sostanzialmente caratterizzato l’epoca repubblicana per oltre quarant’anni, il modello partito esce del tutto rivoluzionato.

Si tratta di un’involuzione più che di un’evoluzione che si sviluppa secondo alcune direttrici che evidenziano un grado di omologazione che inciderà in maniera definitiva ed evidente sulla struttura stessa del partito.

Prima di analizzare i fattori che più di altri hanno determinato questa trasformazione va fatta una puntualizzazione che può assumersi come una premessa di carattere metodologico.

Nelle dinamiche che prendono a riferimento il sistema dei partiti nel rapporto con la forma di governo il modello costituzionale ha visto attribuito al primo originariamente un ruolo fondamentale<sup>5</sup>. Ruolo che

<sup>3</sup> M. LUCIANI, *Partiti e forma di governo*, cit., p. 11.

<sup>4</sup> Un’analisi sull’argomento non può prescindere da L. ELIA, voce *Forme di Governo*, in *Enciclopedia del Diritto*, XIX, Milano, 1970; C. MORTATI, *Le forme di Governo*, Cedam, 1973 e; M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Annali, III, Milano, 2009; G. PITRUZZELLA, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Bari, 1996; S. STAIANO, *Prolegomeni minimi a una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti*, in *Federalismi.it*, 2012; su come la trasformazione del ruolo dei partiti abbia inciso sulla forma di governo si v. S. STAIANO, *Trasformazione dei partiti e forma di governo*, in *Federalismi.it*, 7 ottobre 2015, l’A. evidenzia come «la forma di governo italiana è sottoposta oggi alla maggiore sollecitazione sotto l’impulso di fattori concomitanti che operano sulla sua struttura: uno normativo-legislativo, un altro normativo-convenzionale. Il primo si incentra (ma non si esaurisce) nella legge elettorale, anzitutto rimodellata dalla Corte costituzionale, poi sottoposta a revisione dal legislatore parlamentare (oggi le due formule – molto diverse tra loro per la visione generale delle relazioni politiche cui rispettivamente si ispirano – coesistono, essendo quella a formazione giurisprudenziale destinata all’applicazione eventuale in fase transitoria, quella definita dal legislatore destinata all’applicazione a regime). Il secondo è determinato dalle trasformazioni del sistema dei partiti, cui è stata impressa un’intensa accelerazione»; S. STAIANO, *Forma di governo e sistema dei partiti. Una ricerca necessaria (che deve continuare)*, in ID. (a cura di), *Nella rete dei partiti. Trasformazione politica, forma di governo, network analysis*, Jovene, Napoli, 2014 e da ultimo S. STAIANO, *La Repubblica parlamentare italiana e il suo sistema dei partiti*, in S. STAIANO, G. FERRAIUOLO, A. VUOLO, a cura di, *Partiti politici e dinamiche della forma di governo, Atti del Convegno di Napoli 14-15 giugno 2019*, Napoli, 2020..

<sup>5</sup> S. STAIANO, *Forma di governo e sistema dei partiti. Una ricerca necessaria (che deve continuare)*, cit., p. VII, l’A. evidenzia come il dibattito su forma di governo e sistema dei partiti pare soffrire di un vizio di memoria, quando talvolta smarrisce il

permane ancora oggi essendo il «motore primo»<sup>6</sup> della forma di governo.

Ed è per questo motivo che la crisi dei partiti è una crisi della forma di governo e del sistema democratico<sup>7</sup> nel suo complesso. Il compito dal punto di vista costituzionale deve essere quello di studiare i fenomeni che hanno determinato tale crisi ed attraverso la diagnosi pervenire alla cura istituzionale necessaria per preservare il nostro sistema democratico.

Gli aspetti che hanno maggiormente inciso sulla trasformazione del rapporto tra partiti e forma di governo sono la legge elettorale e la personalizzazione<sup>8</sup> del confronto elettorale.

## 2. *Le influenze dei sistemi elettorali*

Il sistema elettorale varato nel 1994, conosciuto come *Mattarellum*, con la previsione di collegi uninominali, contribuisce in maniera evi-

---

riferimento alle questioni di metodo, ed assume che i partiti nell'intera esperienza repubblicana e fino ad oggi si siano disposti fuori dall'alveo della Costituzione. Invero il sistema dei partiti, nella sua strutturazione, nelle sue dinamiche e nel suo rapporto con la forma di governo, è prefigurato secondo un modello, connotato dall'elevata elevata elasticità che i costituenti hanno voluto ad esso imprimere, al quale si è pienamente orientato e di cui ha esplorato ogni possibilità.

<sup>6</sup> S. STAIANO, *Forma di governo e sistema dei partiti. Una ricerca necessaria (che deve continuare)*, cit. p. VII; da ultimo l'A. non manca di rilevare come il dissolversi di alcune regole convenzionali cardine, in quanto necessarie ad orientare le dinamiche della forma di governo ed a regolarne la struttura, i partiti, che tali regole avevano forgiato, ne hanno perso il controllo. Conseguentemente è risultato fortemente potenziato il ruolo del Presidente della Repubblica (...) «fino a dominare - esso, non più i partiti - la formazione di regole convenzionali, del tutto nuove o risultanti dal rimaneggiamento o adattamento di regole precedenti» si v. S. STAIANO, *La Repubblica parlamentare italiana e il suo sistema dei partiti*, in S. STAIANO, G. FERRAIUOLO, A. VUOLO, a cura di, *Partiti politici e dinamiche della forma di governo, Atti del Convegno di Napoli 14-15 giugno 2019*, Napoli, 2020, p. 42..

<sup>7</sup> S. STAIANO, *Forma di governo e sistema dei partiti. Una ricerca necessaria (che deve continuare)*, cit. p. XXI, il quale evidenzia come la trasformazione dei partiti italiani – che sono ancora gli attori dominanti nel determinare le relazioni tra gli organi costituzionali – hanno già introdotto un mutamento rimarchevole nella forma di governo, orientandola alla concentrazione e alla unidimensionalità del potere.

<sup>8</sup> Per un'analisi aggiornata sul tema si rinvia a S. MANGIAMELLI, *Disciplina elettorale, sistema dei partiti, forma di governo: vecchie e nuove problematiche*, in *dirittifondamentali.it*, 1/2018; A. GUSMAI, *Note minime sul rapporto tra sistemi elettorali e rappresentanza politica*, in *dirittifondamentali.it*, 1/2018.

dente ad attribuire al profilo del candidato un valore “aggiunto” rispetto all’appartenenza politica.

Appare questa la normale evoluzione moderna di una democrazia diretta che mette al centro la personalità del candidato. Le sue qualità, il suo prestigio in primo piano rispetto al ruolo del partito. Nel collegio uninominale d’altronde il confronto è serrato e la differenza di un solo voto determina l’attribuzione o meno del seggio in palio. Si tratta di un aspetto che sotto certi aspetti può anche essere considerato positivo. I collegi disegnati nel 1994 erano abbastanza piccoli, permettevano un collegamento diretto del candidato con gli elettori e sicuramente facevano «sentire» il cittadino/elettore protagonista del cambiamento.

Nel mentre dal punto di vista elettorale si afferma un sistema maggioritario, ma come è noto con un recupero proporzionale, di pari passo prende piede un altro aspetto che cambierà radicalmente l’organizzazione dei partiti in Italia: l’avvento del «partito personale»<sup>9</sup>.

Le caratteristiche di tale partito incideranno in maniera determinante sulla struttura della forma di governo parlamentare.

Si tratta di modifiche «materiali» nel senso che incideranno in gran parte almeno all’inizio sulla percezione che gli elettori hanno delle istituzioni. Si tratterà di un processo di riforma che non troverà alcuna formalizzazione procedurale. Una riforma di fatto a Costituzione invariata. Prodromico è stato il caso della Regione che, nella tornata elettorale precedente alla riforma costituzionale n. 1/1999, con la L. n. 43 del 1995 (c.d. *Tatarellum*) anticiparono l’elezione “diretta” del Presidente della Regione tramite la “subdola” indicazione nel listino del capolista (indicato come Presidente *in pectore*). A tale situazione di fatto, a livello regionale, la legge costituzionale n. 1 del 1999 darà una copertura introducendo in via definitiva la possibilità di procedere come avviene oggi all’elezione diretta del Presidente della Giunta regionale che assume una definitiva stabilizzazione con l’approvazione degli Statuti da parte delle regioni ordinarie ai sensi dell’art. 123 Cost.

---

<sup>9</sup> S. STAIANO, *Trasformazione dei partiti e forma di governo*, in *Federalismi.it*, cit. evidenzia come il «partito personale» è invero il partito dominato dal suo leader, nei confronti del quale la macchina organizzativa è ridotta in funzione servente, strumento di trasmissione del comando politico. Il leader si pone al centro di una «rete» autonoma di relazioni, nella quale fa impiego della propria posizione istituzionale, e distribuisce i ruoli, determina le carriere degli eletti, decide le carriere dei parlamentari e dei «quadri» locali secondo una legge di scambio fedeltà-promozione. Quando è capo del Governo, il leader assegna e revoca gli incarichi ministeriali. Il «partito personale» è il partito di cui il leader è la forma stessa (P. FERRARI, *Il partito mediale*, Firenze 2000; l’espressione «il partito nella forma del leader» è ripresa da M. CALISE, *Il partito personale*, Roma-Bari, 2000, 47).

A livello nazionale il processo è stato il medesimo con la legge elettorale del 4 agosto 1993, nn. 276 e n. 277 che consente di indicare il capo della coalizione vincente come futuro Presidente del Consiglio dei Ministri.

Si tratta come è evidente di una indicazione che incide sulla forma di governo e sulle prerogative del Presidente della Repubblica pur in assenza di alcuna copertura costituzionale. Tale esemplificazione però convince l'elettorato che la scelta del Capo del governo è una prerogativa del popolo. Il capo della coalizione e/o del partito che vincerà le elezioni sarà egli stesso il presidente del consiglio *in pectore*.

Poco importa che il sistema parlamentare e le prerogative del Presidente della Repubblica, nelle pur scarse norme sul Governo, disegnano e confermano un modello parlamentare e quindi mediato non diretto d'investitura.

Il vento delle novità porta con sé un desiderio di modelli nuovi, dove pur solo in apparenza l'importante è far sentire l'elettore protagonista. Salvo poi scoprire che è stata tutta un'illusione della modernità e che dalle ceneri, come l'araba fenice, risorge la tanto vituperata «Prima Repubblica» con tutti i suoi riti e con i giochi parlamentari che sono stati portati in odio all'elettorato ma che alimentano la democrazia (il c.d. «teatrino della politica»).

Un fulgido esempio lo sono stati gli ultimi Governi della XVII e XVIII legislatura tutti nati non dall'elezione ma dal compromesso parlamentare<sup>10</sup>. Emerge pertanto un dato ineludibile: il sistema dei partiti incide sulla forma di governo producendo un mutamento «materiale» della stessa anche in ragione della legge elettorale vigente<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> La XVII legislatura è stata caratterizzata dai Governi Letta dal 28 aprile 2013 al 22 febbraio 2014 (composizione del governo: PD, PdL/NCD, SC, UdC, PpI, RI, Indipendenti), Renzi dal 22 febbraio 2014 al 12 dicembre 2016 (composizione del governo: PD, NCD, SC, UdC, Demo.S, CD, PSI, Indipendenti) e Gentiloni composizione del governo: PD, NCD/AP, CpE, Demo.S, CD, PSI, Indipendenti dal 12 dicembre 2016 a fine legislatura. La XVIII legislatura iniziata il 23 marzo 2018 ha visto, invece, il Governo Conte dal 01/06/2018 al 04/09/2019 (composizione del governo: Lega e M5S) ed il Conte II dal 5/09/2010 (composizione del governo M5S, PD, IV, LeU, MAIE e Indipendenti); G. AZZARITI, *Mediazione politica e compromesso parlamentare*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 2/2017.

<sup>11</sup> S. STAIANO, *Trasformazione dei partiti e forma di governo*, in *Federalismi.it*, cit. rammenta che «i partiti italiani che, allo scorcio degli anni Ottanta del secolo scorso, erano stati toccati da un rapido e severo processo di disarticolazione, ritennero di sostenere (e furono costretti a farlo sotto l'impulso dei risultati del referendum manipolativo del 1993) la ridefinizione del sistema in cui si collocavano con una legislazione elettorale prevalentemente maggioritaria, ma con un robusto correttivo proporzionalistico (leggi 4 agosto 1993, n. 276 e n. 277): in tal modo la frammentazio-

3. *Partiti e movimenti nella democrazia multilivello: l'identità alla prova delle alleanze plurime e disomogenee*

Con l'affermarsi del sistema maggioritario, o meglio, prevalentemente maggioritario ma con un robusto correttivo proporzionale, si apre dal 1994 in poi il sistema delle alleanze elettorali. Sino alle elezioni del 1992 le alleanze erano un discorso post voto sulla base dei risultati acquisiti. Con le leggi nn. 276 e 277 del 1993 (il c.d. *Mattarellum*) si introduce l'incentivazione a formare aggregazioni elettorali.

Il primo punto critico di tali aggregazioni elettorali è stato immediatamente percepito dai più attenti osservatori e studiosi dei sistemi elettorali: la disomogeneità politica.

I cartelli elettorali rispondono ad un imperativo categorico: vincere, poi governare. Sulla scorta spesso di aggregazioni posticce, prive di coesione<sup>12</sup> politica e programmatica le coalizioni si sono rivelate quasi da subito molto fragili ed inconsistenti.

La prima esperienza nel 1994 con il Governo Berlusconi è paradigmatica (tale esperienza durerà appena 8 mesi dal 10 maggio 1994 al 17 gennaio 1995 con una coalizione FI, AN, LN, CCD, UdC) e sarà seguito dal Governo tecnico presieduto da Dini con l'appoggio esterno di PDS, PPI e LN.

Diversa per tempi di durata è stata la legislatura successiva, la XIII (dal 1996 al 2001) ma non tanto differente la vita del «capo» della coalizione vincente. Anche in questo caso il Governo Prodi durerà appena 17 mesi (dal 17 maggio 1996 al 21 ottobre 1998).

La legislatura proseguirà sino all'11 giugno 2001 con i due governi D'Alema per concludersi con quello Amato con conseguenti allargamenti della composizione politica in appoggio del governo rispetto a quella elettorale.

---

ne in formazioni di dimensioni anche piccole veniva moderata attraverso l'incentivo a formare aggregazioni elettorali, nella prospettiva dell'alternanza tra coalizioni.

La più immediata incidenza di questa formula elettorale sulla forma di governo si realizzò attraverso il formarsi di una convenzione attinente all'accordo di coalizione, in ragione della quale il Presidente della Repubblica attribuiva, in prima battuta, l'incarico di formare il governo al leader del cartello che aveva vinto le elezioni (convenzione consolidatasi anche dopo il successivo intervento di riforma della legge elettorale); sull'influenza dei sistemi elettorali si v. A. PATRONI GRIFFI, *Sistemi elettorali e tenuta del principio democratico: brevi considerazioni a margine della nuova legge elettorale*, in C. DE FIORES (a cura di), *Rappresentanza politica e legge elettorale*, Giappichelli 2007.

<sup>12</sup> Per un'analisi interessante sul rapporto tra sistemi elettorali e coesione sociale si v. V. TONDI DELLA MURA, *Sistemi elettorali, contesto storico-politico, compromesso legislativo e coesione sociale*, in *dirittifondamentali.it*, 1/2018.

Solo con le elezioni del 2001 e quindi con la XIV legislatura il sistema elettorale sembrava, seppur con qualche necessario aggiustamento, aver trovato un assestamento. Tale legislatura infatti durerà anch'essa per 5 anni con una compagine politica sostanzialmente omogenea e con Presidente del Consiglio dei ministri Berlusconi.

La dottrina aveva segnalato come per correggere alcune anomalie del sistema elettorale conseguenti dallo scorporo dei voti già utilizzati per ottenere seggi nel maggioritario nella successiva distribuzione della quota proporzionale. La soluzione avrebbe potuto essere quella di abolire lo «scorporo».

La scelta che invece sarà seguita porterà all'emanazione della legge n. 270 del 2005 (meglio conosciuta come *Porcellum*). Un sistema elettorale che sarà dichiarato incostituzionale dalla Corte con la nota decisione n. 1/2014.

Al di là degli aspetti di incostituzionalità della legge elettorale dai quali assolutamente non ci si vuole svincolare appare decisivo ai fini del discorso che si sta svolgendo rappresentare come il *Porcellum* abbia rappresentato la «proiezione esatta della conformazione organizzativa dei partiti allora dominanti»<sup>13</sup>. Nella prospettiva di tale legge elettorale un premio di maggioranza senza soglia minima, il sistema delle liste bloccate costituiva lo strumento per un pieno controllo dell'investitura parlamentare che passa attraverso il consenso del *leader* nazionale

---

<sup>13</sup> S. STAIANO, *Trasformazione dei partiti e forma di governo*, in *Federalismi.it*, cit. secondo l'A. la legge 21 dicembre 2005, n. 270 è stata, invece, la proiezione esatta della conformazione organizzativa dei partiti allora dominanti: un «partito personale nazionale», visibilmente incapace di raggiungere, nella più favorevole delle ipotesi, un quota di consenso superiore a una maggioranza relativa ristretta, affaticato da esigenze di controllo totalitario della leadership dopo aver varcato una soglia dimensionale oltre la quale tale controllo si mostrava problematico, e venendo in vita, da esso gemmati, «partiti personali regionali» in grado di competere per il potere di comando con il «partito fratello», al quale federarsi o confederarsi; un «partito personale macroregionale», alleato irrinunciabile del primo, alla ricerca dei modi per lucrare massimamente la propria rendita di posizione. La previsione di un premio senza soglia minima restituiva la base di consenso ritenuta non comprimibile del partito di maggioranza relativa, a partire dalla quale competere per il governo; il sistema delle liste bloccate consentiva il controllo ferreo dell'investitura parlamentare, facendone strumento decisivo di controllo dell'organizzazione partitica personale (propria e altrui); la differenziazione della base di attribuzione del premio – nazionale per la Camera, regionale per il Senato – favoriva in modo molto diretto, in questo secondo ramo del Parlamento, il «partito personale macroregionale» (anche a costo di rendere concreto il rischio di una diversità nella composizione politica delle due Camere, evento massimamente disfunzionale), sul tema recentemente anche A. NICO, *La proiezione della trasformazione dei partiti politici sulla forma di governo e sulla legislazione elettorale*, in *dirittifondamentali.it*, 1/2018.

con il concorso eventualmente del maggiorente regionale. Circostanza quest'ultima accentuata dalla differenziazione tra premio di maggioranza tra Camera e Senato che produrrà l'ulteriore effetto di differenziazione del partito tra macroregionale e regionale.

La successiva legge n. 52 del 2015 (c.d. *Rosatellum*) risponde alla stessa logica. Anch'essa è una legge che prende le mosse e si modella sulle esigenze del «partito personale»<sup>14</sup>. Allo stesso modo della nuova legge elettorale battezzata *Rosatellum bis*<sup>15</sup> varata nel 2017 per le elezioni politiche del 2018.

Il mosaico espressivo che emerge da quanto appena rappresentato delinea con sconforto un sistema partitico che si è andato consolidando attraverso una visione unidimensionale e di concentrazione del potere.

Le leggi elettorali forzate rispetto alle esigenze e funzioni che sono chiamate a svolgere hanno determinato, unitamente ad un quadro politico oggettivamente complesso, un blocco del sistema.

Nelle due ultime tornate elettorali, infatti, nessuna compagine è uscita dalle urne con i numeri per poter governare in autonomia.

Questo dal punto di vista costituzionale e della forma di governo non è stato un problema perché risolto con un Governo di coalizione e quindi di alleanze successive alla tornata elettorale. Problemi ne sono sorti dal punto di vista politico, atteso che il Paese si è ritrovato ben presto in una perenne campagna elettorale tra fazioni che si delegittimano reciprocamente.

---

<sup>14</sup> S. STAIANO, *Trasformazione dei partiti e forma di governo*, in *Federalismi.it*, cit., l'A. sottolinea come la legge 6 maggio 2015, n. 52 – riferita alla sola Camera dei Deputati e destinata ad avere efficacia a decorrere dal 1° luglio 2016 – manifesta la medesima logica delle «riforme» elettorali precedenti: l'approvazione è stata determinata da una forza in corso di consolidamento come «partito personale» (consolidamento in questo caso ancora molto contrastato all'interno), ed è stata modellata sulle esigenze di essa. Dunque: premio di maggioranza su base nazionale al partito vincente (al partito, cioè al suo leader, che è anche Presidente del Consiglio e che per tale carica si ripropone, sicché egli richiede un'adesione fortemente personalizzata e tendenzialmente plebiscitaria); soglia del 40% per l'attribuzione di tale premio (livello di consenso ritenuto alla portata del partito); elezione di un massimo di cento «nominati» dal partito (cioè dal suo leader), attraverso la collocazione nella posizione di capilista (ma determinazione degli eletti in misura molto più ampia in virtù della possibilità di candidature plurime e del gioco delle opzioni in caso di elezione dello stesso candidato in più collegi, con il conseguente potere, in capo al leader, di scegliere tra i «migliori secondi»).

<sup>15</sup> L. TRUCCO, *Rosatellum-bis e la forma di governo "leadercratica" sul far del nascere della XVIII Legislatura*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2018, l'A. evidenzia i rischi della leadercrazia e del populismo alimentati da una legge elettorale che contribuisce all'esaltazione del ruolo dei due leader di maggioranza, sia nel rapporto fiduciario con le Camere, sia nella determinazione della politica generale del Governo.

Inoltre la scelta degli eletti è stata completamente appannaggio di un sistema di reclutamento avulso dal circuito democratico ed ignoto agli elettori che ancora una volta hanno potuto solo assistere impotenti alle imposizioni dei partiti: liste bloccate nei collegi plurinominali, candidature plurime<sup>16</sup> (sia nello stesso collegio tra uninominale e plurinomiale che tra collegi differenti) e candidati nell'uninomiale calati dall'alto senza possibilità di voto disgiunto.

Insomma un sistema misto di elezione che come unico pregio pare aver avuto quello di consentire ai leader di partito di «piazzare» deputati «fidiati», con buona pace per la democrazia e per il «metodo democratico».

#### *4. Rapporto con gli elettori, disciplina di partito, divieto di mandato imperativo*

Il rapporto con gli elettori dei partiti è molto variegato.

Un dato emerge in maniera evidente: il cittadino appare poco coinvolto ed ancor meno informato in merito alla politica.

Tale considerazione di per sé è già un giudizio in merito alla capacità del sistema nel suo complesso di garantire il precetto costituzionale di coinvolgimento dei cittadini.

Nel tempo possono riconoscersi diverse combinazioni che hanno contraddistinto la relazione fra gli elettori ed i partiti in Italia.

In una prima fase che storicamente possiamo far coincidere con la nascita della Repubblica è molto forte e sentita l'appartenenza. È questo il periodo della forte ideologizzazione della politica che porta con sé anche una voglia di testimonianza in quanto vi è un'identificazione soggettiva con una forza politica, una sorta di identificazione organica.

---

<sup>16</sup> L. TRUCCO, *Le candidature multiple tra passato, presente...ed Italicum*, in *Rivista AIC*, 3/2015, p. 14, l'A. evidenzia in maniera attenta l'incidenza che la legge elettorale ed alcune previsioni ivi contenute determinano in termini di incidenza su profili di diritto elettorale e costituzionale. In particolar modo evidenzia come vada valutata con attenzione la portata dell'attitudine del congegno delle candidature multiple a dare (ulteriore) smalto al ruolo dei leader politici, il quale potrebbe uscirne non solo preservato, ma persino accentuato dal nuovo sistema (insieme alla più ampia "personalizzazione" della lotta politica), continuandosi ad affidare loro non solo la regia della composizione delle liste di candidati, ma anche la strategia di selezione degli eletti...il tutto, nel quadro, ora, di una inconsueta formula proporzionale a doppio turno di lista – con eventuale ballottaggio ed in vigenza del divieto di ulteriori apparentamenti – che potrebbe ulteriormente esaltare la centralità e la decisività di tali soggetti nelle scelte (concernenti financo la stessa "rappresentanza politica").

Un orgoglio dell'appartenenza che pur tra diverse cadute trova una sua continuità dal 1948 sino alla crisi del 1992.

D'altronde come abbiamo visto, tra le forti contraddizioni che hanno caratterizzato il dopoguerra, la stabilità del sistema politico è stata garantita dalla forte legittimazione dei partiti politici<sup>17</sup>.

In questo clima l'art. 67 della Costituzione si armonizza nel complessivo impianto costituzionale.

Il divieto di mandato imperativo va letto in chiave triangolare; un rapporto che si estende oltre il rapporto bilaterale elettore ed eletto.

Il partito e le forme attraverso le quali si organizza la partecipazione politica diventano dei punti di riferimento fondamentali<sup>18</sup>.

Il divieto di mandato imperativo<sup>19</sup> assume in questa fase una duplice valenza. In primo luogo come garanzia del singolo rappresentante dal rappresentato e dai partiti; in secondo luogo come garanzia dell'organo rappresentativo che avrebbe dovuto godere della possibilità di non essere condizionato nella sua sovranità da soggetti esterni. In quest'ottica si sviluppa la portata del precetto costituzionale che trova il suo equilibrio tra l'esigenza di una «dottrina» del partito che esige anche un'adesione al programma ed alle linee dello stesso e la libertà dell'eletto di sottrarsi a tale linea senza che ne derivino delle conseguenze sanzionatorie<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, Laterza, 2016, 215.

<sup>18</sup> In questa ottica la lettura dell'art. 67 della Cost. in combinato disposto con l'art. 49 individua il «triangolo essenziale della rappresentanza politica espressa dal sistema costituzionale: eletti-partiti-elettori» così G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, cit.

<sup>19</sup> In dottrina si v. la recente riflessione di E. RINALDI, *Partiti politici, gruppi parlamentari e art. 67 della costituzione*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 1/2020.

<sup>20</sup> La stessa Corte costituzionale chiamata a pronunciarsi sull'applicabilità dell'art. 67 della Cost. non si sottrasse dall'evidenziare che il parlamentare «libero di votare secondo gli indirizzi del suo partito ma è anche libero di sottrarsene» così sentenza n. 14 del 1964. Si v. anche le riflessioni di F. FABRIZZI, *Partiti politici e gruppi parlamentari ai tempi delle riforme*, in *Federalismi.it*, 22 aprile 2015, l'A. evidenzia che il cd. "contenuto minimo" del divieto di mandato imperativo, per cui non vi è nessuna obbligazione giuridica per il deputato che derivi dall'impegno che egli assume nell'ambito del partito o del gruppo parlamentare non può e non deve certamente essere messo in discussione. Su questo, le parole della Corte costituzionale nella sent. 14 del 1964 hanno fissato il principio contenuto nell'art. 67 Cost. in modo inequivoco: «Il divieto del mandato imperativo importa che il parlamentare è libero di votare secondo gli indirizzi del suo partito ma è anche libero di sottrarsene; nessuna norma potrebbe legittimamente disporre che derivino conseguenze a carico del parlamentare per il fatto che egli abbia votato contro le direttive del partito».

Non è dunque la libertà del parlamentare ad essere posta in dubbio; tuttavia la problematica dei cosiddetti "fenomeni migratori" cui si è assistito nelle legislature passate è certamente sintomatica di una patologia e, non a caso, il fenomeno è stato

In questa fase della vita istituzionale la stabilità del sistema partitico non conosce le «fratture» che caratterizzeranno quella che è stata definita «Seconda Repubblica» ed il fenomeno noto come transfughismo parlamentare<sup>21</sup>. Questo perché la «generale legittimazione sociale dei partiti riduceva drasticamente ogni richiesta di disciplinamento»<sup>22</sup>.

D'altronde la «disciplina di partito» era una regola non scritta condivisa in ragione di una «visione politica comune»<sup>23</sup>.

Nel tempo, però, le condizioni sulle quali si basava questo equilibrio tra elettori, partiti ed eletti si sono andate modificando sino ad esplodere nella loro piena conflittualità nel 1992.

È tangentopoli la punta dell'*iceberg* dell'insofferenza dei cittadini nei confronti dei partiti politici e della classe politica.

I partiti di massa del '900 affondano come il Titanic quasi inconsapevolmente mentre l'orchestra continuava a suonare.

In sintesi lo scollamento era iniziato alla fine degli anni '70 con l'omicidio Moro.

---

oggetto di aspre critiche da parte della dottrina e di proposte di riforma regolamentari volte ad introdurre "misure di contenimento".

<sup>21</sup> Si v. quanto sostenuta da F. FABRIZZI, *Partiti politici e gruppi parlamentari ai tempi delle riforme*, in *Federalismi.it*. Se si considerano, infatti, le casistiche ci si accorge che i passaggi da un gruppo parlamentare ad un altro possono avvenire sia da parte del singolo parlamentare all'interno della stessa coalizione, sia da parte del singolo parlamentare ma tra schieramenti diversi od opposti, sia infine da parte di gruppi di parlamentari, nel caso delle cosiddette "migrazioni collettive"; tutto ciò "stressa" il sistema ed ha ricadute pesanti sia sul piano della funzionalità dei lavori parlamentari che, soprattutto, sulla vita dei governi. Si tratta dunque di trovare un punto di equilibrio, l'adeguato bilanciamento tra valori costituzionalmente protetti, che pur salvaguardando le prerogative del singolo non metta a repentaglio la funzionalità e la stabilità del Parlamento e dall'azione di governo. In particolare, l'esigenza di contemperare il divieto di mandato imperativo che l'esigenza di buon andamento e funzionalità del Parlamento è stato già messo in evidenza, facendo leva sull'art. 72 Cost., di talché si è potuto affermare che «mentre la facoltà giuridica [...] di mutare Gruppo è tollerata per statuto costituzionale (e non si limita alla sola possibilità di iscrizione nel Gruppo Misto), i criteri di composizione e formazione dei Gruppi medesimi, ruotando nell'orbita applicativa dell'articolo 72 Cost., possono essere stabiliti in piena autonomia da ciascuna Camera, senza che, ove ne vengano imposti di restrittivi, se ne possa sostenere alcuna lesione dei diritti dei singoli parlamentari» ed anche S. CURRERI, *Gruppi politici, libertà di mandato e norme anti-transfughismo*, in *Federalismi.it*, 22 marzo 2017; più in generale sui problemi del parlamentarismo italiano si v. V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Jus*, N.s. 9, n. 2/1958.

<sup>22</sup> G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, cit.

<sup>23</sup> In tal senso C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana* (1952), ora in Id., *La Costituzione italiana. Seggi*, Padova, Cedam, 1954.

La sconfitta del terrorismo porterà come prezzo da pagare il dissolvimento della stabilità politica che aveva caratterizzato la prima parte della vita repubblicana.

Gli indici di tale scollamento possono agevolmente individuarsi seguendo il dissolvimento del triangolo essenziale della rappresentanza politica espresso dal rapporto eletti-partiti-elettori.

Gli eletti appaiono sempre più distanti dagli elettori privi di alcun legame diretto con il corpo elettorale.

Gli elettori iniziano a sentire lontano il richiamo delle grandi narrazioni e perdono la coscienza di sé e contestualmente gli spazi di partecipazione ed influenza politica.

I partiti sono quelli che più di tutti subiscono la trasformazione.

Dai partiti pesanti del '900 si passa ai partiti leggeri della seconda metà degli anni '90.

Da partiti ideologici con una forte identità collettiva a partiti pragmatici e pronti a «rendere relativi i propri valori costitutivi»<sup>24</sup>.

È il momento della c.d. società liquida teorizzata da Bauman a cui corrispondono partiti liquidi.

In parte questa è la fase che stiamo ancora vivendo e dalla quale bisognerebbe capire come uscire.

I partiti continuano ad esercitare una forte influenza sulle istituzioni anzi detengono maggiore potere rispetto al passato ma sono «vuoti», privi di idee e prospettive per il futuro. Chiusi nella gabbia del presente o al massimo della prossima rielezione.

Allo stesso tempo sono soggetti fragili, in alcuni casi facili da «scalare» perché privi di una classe dirigente solida e coesa; in altri casi «monolitici» perché completamente asserviti al «padre-padrone». In ambedue i casi sono partiti privi di una reale dialettica interna<sup>25</sup>.

In queste condizioni prende forma e si avverte la crisi della rappresentanza politica che non trova i luoghi della sua «necessaria composizione».

Ed attraverso questa analisi prende forme concrete la situazione della nostra modernità. La politica che diventa specchio della società, non più in grado di gestire i processi si rifugia in essa e della stessa assorbe i vizi<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, cit.

<sup>25</sup> In tal senso possiamo leggere la fine del PdL e la scissione dal PD di Liberi ed Uguali.

<sup>26</sup> Le formazioni politiche non riescono più ad indirizzare, trasformare e fornire alla società disgregata una forma politica; venendo così meno a ciò che deve considerarsi l'essenza della rappresentanza: la capacità di orientare i comportamenti umani e definire visioni generali produttive di senso. Si dimentica che la società è il campo degli interessi particolari che non dovrebbero semplicemente e direttamente rispecchiati

Una politica che abbandona le grandi narrazioni ed anche aspirazioni si muove sulle paure e nelle contingenze che la precarietà economica ha determinato.

L'agenda della politica, pertanto, non è più orientata a guidare il Paese verso un approdo lontano, sognato o solo sperato ma si accontenta di gestire il presente e nell'illusione di «interpretare il mondo, in realtà non riesce più a parlare del mondo»<sup>27</sup>.

##### *5. Prime notazioni: studi sulla forma di governo e ideologia delle riforme*

L'analisi appena svolta esige una prima riflessione ed una possibile prospettiva dal punto di vista dello studioso del diritto pubblico.

Emerge in maniera evidente la stretta correlazione tra la legge elettorale ed il sistema partitico.

Tutto questo si trasla sugli aspetti largamente collegati anche ai tentativi di riforma delle istituzioni e della Costituzione.

Il clima poco sereno a cui contribuiscono però anche le preoccupazioni mai sopite di derive dirigistiche, più che autoritarie, impongono da sempre una prudenza, che però blocca la possibilità di procedere ad una necessaria riforma del sistema.

È evidente che se manca la cultura del confronto prevale quello che il costituzionalista americano Sunstein definisce il problema della «polarizzazione»<sup>28</sup> che è una delle disfunzioni croniche della democrazia.

Manca quella capacità di «riconoscersi» come «uomini in buona fede» che viene messa sapientemente in luce nell'ambito dei lavori dell'Assemblea costituente nella costruzione della nostra democrazia; approdo che del resto «rappresenta la prima ed indispensabile virtù di una Costituzione ben progettata»<sup>29</sup>.

---

dalla politica, ma che dovrebbero invece essere ricomposti da questa in tal senso si v. G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, cit.

<sup>27</sup> Una politica che si riduce a dar voce ai lati oscuri, alle paure, agli egoismi delle moltitudini senza esprimere un progetto di civiltà «alta», illuminata, riconoscibile in base a valori civili o percorsi emancipatori, è una impolitica, che nel momento stesso in cui crede di interpretare il mondo, in realtà non riesce più a parlare del mondo (tanto meno a trasformarlo, s'intende) come lucidamente evidenziato da G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, cit..

<sup>28</sup> C. SUNSTEIN, *A cosa servono le Costituzioni*, il Mulino, 2001, l'A. sostiene che se da un lato i conflitti sono inevitabili, il compito delle Costituzioni diventa quello di creare strutture capaci di promuovere la democrazia deliberativa.

<sup>29</sup> C. SUNSTEIN, *A cosa servono le Costituzioni*, cit.

Per la salute della democrazia è indispensabile un dialogo ed un confronto quanto più possibile esteso nell'arena pubblica per fare in modo che le differenze ed i conflitti politici «non siano soltanto fattori di divisioni, ma si tramutino in altrettante occasioni costruttive»<sup>30</sup>.

Lo studioso però ha l'obbligo di non farsi prendere dallo scoramento in questo tempo che caratterizza la storia delle nostre istituzioni.

L'analisi politologica dei fenomeni sistemici consente alla scienza giuridica di rilevare come la trasformazione dei partiti e quella della forma di governo sollevano un problema di «concentrazione e unidimensionalità del potere»<sup>31</sup>.

Tale situazione che non confligge in maniera diretta con la Costituzione pone nel contempo un dubbio severo sullo stato di salute della nostra democrazia.

Il costituzionalista in questa fase ha l'obbligo di verificare la qualità del sistema democratico e di pretendere adeguati bilanciamenti alla evidenziata concentrazione del potere<sup>32</sup>.

Come osservato «la questione del nostro tempo è trovare tali bilanciamenti nel contesto della rappresentanza politica» anche per non lasciare il campo all'espansione della giurisdizione, a cominciare da quella costituzionale, che in maniera surrettizia o suppletiva approfitta del contestuale vuoto determinato dalla pochezza della politica<sup>33</sup>.

---

<sup>30</sup> C. SUNSTEIN, *A cosa servono le Costituzioni*, cit. in tal senso l'A. sostiene che paradossalmente, proprio nella diversità di opinione, non importa quanto lacerante e minacciosa, i processi democratici possono trovare la loro forza e le nazioni fondare la loro integrità politica. Una buona Costituzione fornisce a coloro che hanno convinzioni etiche e religiose opposte i mezzi per trovare un accordo, anche nel caso di questioni politicamente esplosive, come per esempio religione, aborto, omosessualità, corruzione.

<sup>31</sup> S. STAIANO, *Forma di governo e sistema dei partiti. Una ricerca necessaria (che deve continuare)*, cit., p. VII.

<sup>32</sup> M. LUCIANI, *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 17 luglio 2006, l'A. evidenzia Occorre rifuggire, insomma, i rischi di un costituzionalismo irenico che si limiti a celebrare i trionfi dei diritti fondamentali grazie alla giurisdizione (anzi: alle giurisdizioni) e tornare ad un costituzionalismo polemico che si misuri con il potere. È davanti a *pólemos*, non ad *eiréne*, che il costituzionalismo deve vincere le proprie sfide.

<sup>33</sup> In tal senso si condividono le conclusioni cui giunge S. STAIANO, *Trasformazione dei partiti e forma di governo*, in *Federalismi.it*, cit. secondo l'A. la risposta del costituzionalismo proviene dal suo stesso statuto teorico e dal suo consolidato storico: alla concentrazione e all'unidimensionalità del potere indotte dalla trasformazione della forma di governo devono corrispondere adeguati bilanciamenti. La questione del nostro tempo è trovare tali bilanciamenti nel contesto della rappresentanza politica. E non, come sta avvenendo, nella espansione pervasiva della giurisdizione, a partire da quella costituzionale, alla quale è dato campo, da tempo ormai non breve, dalla debolezza delle decisioni politiche e dalla scadente qualità delle «riforme».

Una riflessione va fatta anche sulle criticità emerse nel difficile periodo contraddistinto dalla pandemia Covid-19<sup>34</sup>, ancora tristemente in atto ma sulle quali una prima meditazione appare opportuna pur mancando ancora il fisiologico processo di sedimentazione.

Nel rapporto tra Governo e partiti nella triangolazione parlamentare potremmo dire “nulla di nuovo sotto il sole”.

Le debolezze strutturali del sistema istituzionale sono state messe a dura prova nel periodo dell'emergenza<sup>35</sup> ma si è trattato, come è stato osservato, inevitabilmente della proiezione di «debolezze antiche»<sup>36</sup>.

Se questa premessa è valida, seppur sempre aperta come avviene per tutte le scienze ad una argomentata rimeditazione, i possibili rimedi sono noti da tempo: «una legge sui partiti politici che ne garantisca il carattere democratico in conformità al metodo e alla funzione enunciati dall'art. 49 Cost.»<sup>37</sup>.

---

<sup>34</sup> Sull'impatto della pandemia Covid-19 sul sistema costituzionale italiano si v. R. ROMBOLI, *L'incidenza della pandemia da coronavirus nel sistema costituzionale italiano*, in *ConsultaOnline*, III, 2020.

<sup>35</sup> STAIANO S., *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in *Rivista AIC*, 2/2020, p. 556, guardando in termini generali alla vicenda della pandemia, nella parte che si è già dipanata e con riguardo alle premesse oggi riconoscibili di quanto ancora potrà accadere, è lecito concludere che il decisore politico, avendo disponibile una strumentazione istituzionale adeguata in un quadro costituzionale sufficientemente certo e saldo, ne ha compiuto un impiego solo parzialmente efficiente. E ha pagato il prezzo delle disfunzioni consolidate della forma di governo; e, quanto al tipo di Stato, della difettosa organizzazione dei rapporti centro-periferia, sulla quale ha inciso come moltiplicatore di inefficienza la rinuncia del potere centrale ad attrarre a sé, secondo il modello costituzionale, tutte le competenze necessarie a fronteggiare l'emergenza sanitaria.

<sup>36</sup> STAIANO S., *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in *Rivista AIC*, 2/2020, p. 556.

<sup>37</sup> STAIANO S., *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, cit., pp. 556-557, l'A. evidenzia che restano chiari i possibili rimedi, tante volte prospettati e sempre disattesi, peccando essi di eccesso di buon senso, quel buon senso che, come insegna la grande letteratura in tema, se ne sta nascosto per paura del senso comune, specie in tempo di pestilenza (o di pandemia): una legge sui partiti politici che ne garantisca il carattere democratico in conformità al metodo e alla funzione enunciati dall'art. 49 Cost. (forse il modello tedesco potrebbe essere in proposito utilmente esplorato, piuttosto che indugiare senza costrutto intorno alla disciplina dello stato di eccezione); una legge elettorale elaborata avendo mente alle esigenze di razionalizzazione della forma di governo, e non escogitata estemporaneamente sulla base di contingentissimi interessi di parte, per poi dover essere malamente rimaneggiata sotto dettatura della Corte costituzionale.

Una legge per ridare credibilità al sistema politico nel suo complesso, per liberare nuove energie e per dare equilibrio alla nostra forma di governo che presuppone il concorso dei partiti alla determinazione dell'indirizzo politico.



## Partiti e Unione europea

*Ogni partito esiste  
per il popolo  
e non per se stesso*  
Konrad Adenaur

Sommario: 1. Premessa. 2. La democrazia rappresentativa nell'Unione Europea. 3. Statuto giuridico dei partiti a livello europeo. 3.1. Il processo di costituzione dei partiti politici europei e la disciplina contenuta nei Trattati. 3.2. La prima regolamentazione del Parlamento europeo e del Consiglio 4 novembre 2003, n. 2004/2003. 3.3. Il Regolamento UE n. 1141/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2014, relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee come modificato dal regolamento UE n. 2018/673 del 3 maggio 2018. 4. Il sottile filo rosso esistente tra la normativa dell'Unione e la normativa italiana. 5. Dalla nascita di un sistema di partiti a livello europeo le indicazioni per una riscoperta del ruolo dei partiti nazionali. Un processo ancora in divenire.

### *1. Premessa*

Il costituzionalismo, «inteso come disciplina e movimento politico e culturale che fa del diritto costituzionale la propria arma e il proprio oggetto»<sup>1</sup>, è in crisi soprattutto in Europa. L'indebolimento della demo-

---

<sup>1</sup> M. LUCIANI, *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 17 luglio 2006, l'A. osserva da tempo come il potere è, oggi più che mai, il problema del costituzionalismo «a me sembra evidente che la moltiplicazione dei livelli decisionali, sia entro gli Stati (si pensi al travolgente sviluppo della autorità “indipendenti”), sia a livello dei rapporti sovranazionali e internazionali, non sia soltanto la conseguenza dell'accentuata pluralità e dell'oggettiva complessificazione dei rapporti sociali, ma sia anche una scelta politica soggettiva

crazia rappresentativa, plasticamente rappresentata dalle diverse forme di populismi che di volta in volta prevalgono sui palcoscenici nazionali, così come le difficoltà della democrazia diretta, non sono altro che la faccia di una stessa medaglia che mette a nudo il progressivo indebolimento della democrazia pluralista in Europa.

In questo scenario i limiti strutturali dell'Unione europea, sotto il profilo del deficit democratico, costituiscono oggi dei temi non più eludibili nel processo di integrazione europea.

Il progetto europeo si è sviluppato nel “timore” del diritto costituzionale; attraverso una progressiva integrazione sovranazionale ha eroso la sovranità statale ma, nel contempo non è riuscita a cogliere l'occasione di far maturare un *sentimento comune* che è un tratto essenziale dello «spirito originario del costituzionalismo»<sup>2</sup>.

---

e consapevole, che tende a spostare all'infinito la sede della responsabilità e – conseguentemente – a rendere inafferrabile il potere. Anche la ridislocazione della decisione in sedi politicamente irresponsabili quali sono le Corti (intendo: i giudici, non solo costituzionali), se non rettamente operata, potrebbe avere (paradossalmente, perché in origine il rafforzamento della giurisdizione era lo strumento per limitare al massimo il potere sovrano) la stessa funzione. Il potere ha imparato la lezione. Oggi sa che il costituzionalismo può afferrarlo e limitarlo, sicché la migliore strategia a sua disposizione è conformarsi all'imperativo *lathe biosas*. Per questo rovescia la pluralità/molteplicità (che in astratto ne sarebbe una limitazione) in una risorsa. In queste condizioni, il compito dei costituzionalisti è quello di catturare nuovamente quel potere che molti secoli addietro avevano saputo subordinare al diritto e funzionalizzare ai diritti; di mettere in luce i complessi rapporti fra potere, diritto e diritti; di rivelare il modesto rendimento democratico delle procedure decisionali nei sistemi “a rete” o “multilivello”. Occorre rifuggire, insomma, i rischi di un costituzionalismo irenico che si limiti a celebrare i trionfi dei diritti fondamentali grazie alla giurisdizione (anzi: alle giurisdizioni) e tornare ad un costituzionalismo polemico che si misuri con il potere. È davanti a *pólemos*, non ad *eiréne*, che il costituzionalismo deve vincere le proprie sfide. In una parola: rimbocchiamoci le maniche e riprendiamo il nostro antico e duro lavoro, senza illuderci che il costituzionalismo abbia vinto una volta per tutte (Guantanamo, ricordiamolo, non è un incubo del passato, ma è qui ed oggi) e che la storia abbia una fine, alla quale abbiamo avuto in sorte di essere già arrivati.

<sup>2</sup> F. BALAGUR CALLEJÓN, *La democrazia rappresentativa e l'Unione Europea*, cit., l'A. osserva come Benché il progetto europeo si sia sviluppato, all'inizio, per così dire “alle spalle” del diritto costituzionale – caratteristica non positiva, perché ha condotto ad un modello di integrazione che non ha tenuto nella dovuta considerazione l'alto grado di sviluppo democratico raggiunto e garantito dalle Costituzioni normative – è altrettanto certo che il processo di integrazione abbia quantomeno contribuito alla limitazione del potere esterno degli Stati. In altri termini, l'integrazione sopranazionale ha condotto ad una progressiva ridefinizione della sovranità statale, configurando il potere dello Stato come un potere ormai assoggettato ai limiti derivanti dalla cooperazione con gli altri Stati europei. Allo stesso tempo, l'integrazione sopranazionale, per sua stessa natura, ha ridotto i possibili “spazi di manovra” del nazionalismo, de-

È chiaro ai più che l'approdo, nel senso di una completa maturazione del progetto europeo, non può che essere nella direzione di tipo federale<sup>3</sup>. Il tema è comprendere in quale modo completare questa lunga e perigliosa odissea.

Al momento siamo in mezzo al guado. Da un lato gli stati nazionali, sulle cui sponde siedono le sirene dei neo-nazionalismi con il loro richiamo suadente al rientro ai porti oramai lontani. Dall'altro lato l'approdo ad un sistema federale che possiamo immaginare come gli Stati Uniti d'Europa, una meta però che appare ancora troppo lontana e forse proprio per questo molta temuta. Come novelli Ulisse, non è dalle sirene che dobbiamo difenderci, ma da noi stessi, dai nostri egoismi e dalle nostre debolezze.

D'altronde la prova e la figura omerica delle sirene, che sarà poi ripresa da molte correnti di pensiero per farne allegorie sulla vita e sul mondo, è il simbolo dell'uomo a confronto non con una forza esterna contro cui deve combattere, ma con qualcosa di molto più terribile: è l'uomo che è costretto a controllare e mettere in dubbio il suo stesso modo di essere. Ed è questa la sfida che siamo chiamati ad affrontare: quella di immaginare e sognare la confluenza dei popoli europei in un «spazio pubblico comune»<sup>4</sup> secondo le regole democratiche e costituzionali.

In tale contesto, il recupero del ruolo della politica e dei partiti europei appare fondamentale per rivitalizzare il processo democratico ed il *pathos* popolare che deve sorreggere e legittimare le nostre istituzioni in questi ultimi passi.

D'altronde l'attuale fase, con strutture politiche sempre più potenti e strutture costituzionali ancora troppo deboli, non appare ulteriormente

---

lineando una convergenza tra le diverse nazioni europee, protagoniste di un progetto comune, capace a sua volta di dare vita ad una comune cittadinanza. Nonostante siano molte le critiche che possono essere rivolte – e che verranno anche in questo lavoro rivolte – al processo di integrazione, deve allo stesso tempo essere sempre ricordata la sua portata specifica in termini di civilizzazione, nella misura in cui esso è stato ed è fattore di limitazione del potere statale tanto all'interno, quanto all'esterno, così recuperando un tratto dello spirito originario del costituzionalismo.

<sup>3</sup> S. STAIANO, *I partiti europei fuori tempo*, cit., p. 12, l'A. evidenzia già nel 2012 come il compimento del processo federativo europeo è divenuto questione di drammatica urgenza: sembra davvero che o i governi nazionali e le forze politiche di cui essi sono espressione sapranno dar vita a un assetto federale costituzionalmente strutturato oppure l'Europa come entità politica sarà destinata all'implosione e alla marginalità.

<sup>4</sup> La cui configurazione come osserva F. BALAGUR CALLEJÓN, *La democrazia rappresentativa e l'Unione Europea*, cit., non può che essere democratica e costituzionale. Si tratta di una tendenza che rappresenta l'autentica maturazione del progetto europeo, e che dovrebbe condurre ad un'evoluzione di tipo federale, nella quale un'Europa «unita nella diversità» renda possibile ridurre il peso politico dei nazionalismi interni, rivitalizzando la democrazia interna nel contesto di una democrazia europea.

sostenibile se non tradendo lo spirito del costituzionalismo sulle cui basi sono stati edificati i nostri ordinamenti democratici.

In questo senso si avverte anche nel rapporto con l'UE la necessità di un costituzionalismo che sappia riscoprire la ragione di fondo del proprio agire; quel nucleo duro che ha la sua ragion d'essere nel tentativo di «misurare e afferrare il potere»<sup>5</sup> e creare le condizioni per un controllo ed un bilanciamento democratico.

Il costituzionalismo d'altronde nasce per tutelare i cittadini proprio nei confronti dei pubblici poteri ed oggi vieppiù è difficile anche in Europa individuare *dove* e da *chi* viene realmente esercitato il potere.

Nel recupero di questa dimensione, i partiti politici europei in una rinnovata reale dimensione transazionale, possono essere chiamati a svolgere la funzione di raccordo tra cittadini europei ed istituzioni, assumendosi la responsabilità e l'onere di un controllo diffuso e democratico sui complessi processi di decisione politica.

Nel contempo, partecipando all'elaborazione di un progetto comune possono consentire un allargamento della piattaforma di discussione dei problemi comuni in Europa ed al tempo stesso una condivisione delle scelte più opportune favorendo il c.d. «metodo democratico» nei processi decisionali.

## 2. *La democrazia rappresentativa nell'Unione Europea*

La democrazia rappresentativa, nella prospettiva del costituzionalismo, rende possibile, nel bilanciamento tra le esigenze della maggioranza nel rispetto delle minoranze, la realizzazione di una democrazia pluralista. Lo strumentario della democrazia rappresentativa appare coerente con il processo di integrazione europea, atteso che almeno formalmente esiste la cittadinanza europea<sup>6</sup>. In questo contesto non possono essere disconosciuti i tentativi portati avanti soprattutto dal progetto di Trattato costituzionale e poi seguiti con il Trattato di Lisbona. Con quest'ultimo gli Stati membri dell'Unione europea hanno cercato per

---

<sup>5</sup> M. LUCIANI, *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, cit.

<sup>6</sup> Sebbene manchi un popolo europeo, non manca (almeno formalmente) una cittadinanza europea, ed è su questa base che è possibile costruire la democrazia rappresentativa a livello europeo. Esiste, pertanto, la possibilità di articolare formalmente e materialmente la democrazia, dal punto di vista procedurale della canalizzazione dei conflitti attraverso il dialogo, la negoziazione e il consenso, ma anche dal punto di vista materiale della conformazione degli interessi generali, limitando il potere della maggioranza e garantendo i diritti costituzionali in tal senso F. BALAGUR CALLEJÓN, *La democrazia rappresentativa e l'Unione Europea*, cit.

quanto possibile di dare nuovo impulso al processo di integrazione europea<sup>7</sup>, solo formalmente mortificato<sup>8</sup> sotto il profilo «costituzionale» dal fallimento del precedente tentativo di introdurre il «Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa».

Non è qui il caso di soffermarsi sul peso costituzionale del Trattato di Lisbona ma appare utile rammentare che «da un punto di vista formale (con riferimento, cioè, al procedimento di formazione ed alle regole previste per la revisione), il passaggio da *Roma* a *Lisbona* non ha avuto conseguenze di particolare rilievo. In entrambi i casi «il prodotto è un trattato internazionale» e quindi non una costituzione non essendo sufficiente, come è ovvio, la mera intestazione a conferirne i caratteri formali e sostanziali.

Tuttavia, in entrambi i casi è presente una «contaminazione di tipo costituzionale»<sup>9</sup>, come ad esempio nel procedimento di revisione. È avvertita pertanto la percezione che, in Europa disseminata

---

<sup>7</sup> P. CARROZZA, *Secessionismi, integrazione Europea, sovranità: nuovi e vecchi problemi del costituzionalismo*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2014.

<sup>8</sup> A. D'ATENA, *Una costituzione senza costituzione per l'Europa*, in *Diritto e Società*, 2, 2009, lo studio si apre con la constatazione che, malgrado l'abbandono del termine "costituzione", la svolta impressa dal Trattato di Lisbona al processo di consolidamento costituzionale dell'Europa non presenta un impatto proporzionale alla sua carica simbolica. L'autore si sofferma, anzitutto, sui profili formali, sottolineando la differenza tra la logica internazionalistica del consenso (che trova espressione nella regola dell'unanimità) e la logica maggioritaria, che informa il costituzionalismo: anche quello federale (sul quale specificamente si sofferma); rileva, peraltro, che il "metodo della Convenzione" – ripreso dal Trattato di Lisbona limitatamente alla procedura ordinaria di revisione – immette nel processo un principio di DNA costituzionale. Considerando, poi, gli aspetti sostanziali, sottolinea che entrambi i trattati (il Trattato costituzionale e il Trattato di riforma), nonostante differenze di contenuto e di architettura sistematica, contengono un complesso di norme materialmente costituzionali. Con specifico riguardo alle incertezze conseguenti al "no" referendario dell'Irlanda, prende in esame la situazione odierna (a trattati invariati), sostenendo che anche oggi esista una costituzione europea, disseminata all'interno dei trattati e riconducibile alla tradizione politico-ideologica del moderno costituzionalismo. Quanto al rapporto tra tale "costituzione" e le costituzioni degli Stati membri, ritiene che, nell'attuale stadio del processo d'integrazione europea, l'approccio preferibile sia un approccio di tipo pluralistico, con conseguente applicazione del principio della relatività dei valori giuridici.

<sup>9</sup> A. D'ATENA, *Una costituzione senza costituzione per l'Europa*, cit., la sola differenza formale si lega alla circostanza che, a differenza che per il Trattato di Lisbona, per il Trattato di Roma il metodo della Convenzione è stato impiegato anche in sede di formazione. È, peraltro, da sottolineare che l'incidenza di tale differenza è attenuata dalla notevole continuità contenutistica tra i due trattati. La quale consente di sostenere che anche il secondo – il trattato di Lisbona – sia, in qualche modo, riconducibile

all'interno dei Trattati istitutivi, «non possa negarsi l'esistenza di una “costituzione” europea»<sup>10</sup> pur in assenza di una Carta costituzionale.

Il problema resta inevitabilmente quello di lavorare di più sul superamento del «deficit democratico» dell'UE<sup>11</sup> che resta una delle differenze più evidenti con le costituzioni degli Stati.

Il Trattato di Lisbona, in tal senso, cerca di dare un contributo non irrilevante. Si innesta sui valori fondanti<sup>12</sup> dell'Unione disciplinando al titolo II del TUE, intitolato disposizioni relative ai principi democratici, gli aspetti sia della democrazia rappresentativa, sui quali si fonda il

---

all'elaborazione della Convenzione che ha messo a punto il progetto da cui è nato il primo.

<sup>10</sup> A. D'ATENA, *Una costituzione senza costituzione per l'Europa*, cit., i cui contenuti, non solo, affondano le proprie radici nella medesima matrice culturale alla quale sono riconducibili le costituzioni statali della nostra tradizione, ma presentano anche significativi punti di contatto con molti dei contenuti in queste rinvenibili.

<sup>11</sup> Per una ricostruzione della democrazia quale fondamento dell'Unione europea si v. I. INGRAVALLO, *I partiti politici a livello europeo: analisi e prospettive*, in *Annali della Facoltà di Giurisprudenza di Taranto*, Cacucci, 2012, p. 209 e ss., l'A. evidenzia come l'art. 2 TUE include la democrazia tra i valori (in passato denominati principi) sui quali l'Unione si fonda e che sono comuni ai suoi Stati membri, mentre il successivo art. 3, par. 5, dispone che l'Unione afferma e promuove i suoi valori nelle relazioni con il resto del mondo, dando così agli stessi anche una dimensione per così dire “esterna”; quest'ultima risulta particolarmente rafforzata nei confronti dei Paesi limitrofi, con i quali, secondo quanto dispone l'art. 8 TUE, l'Unione sviluppa relazioni privilegiate al fine di creare uno spazio di prosperità e buon vicinato fondato sui valori dell'Unione. La democrazia, inoltre, al pari degli altri valori elencati nell'art. 2 TUE, incide direttamente sulla *membership* dell'Unione europea. Si tratta, infatti, di uno dei parametri utilizzati per valutare l'ammissione di nuovi Stati membri, in quanto l'art. 49 TUE dispone che uno Stato che aspiri a divenire membro dell'UE deve rispettare quei valori e impegnarsi a promuoverli. Sotto un diverso profilo una violazione grave e persistente dei medesimi valori da parte di uno Stato membro può far scattare nei suoi confronti la procedura sanzionatoria prevista dall'art. 7 TUE; sul deficit democratico C. PINELLI, *Il deficit democratico europeo e le risposte del Trattato di Lisbona*, in *Rass. parl.*, 2008, p. 931 e ss.; sui processi in evoluzione P. RIDOLA, *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione europea fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in *Id.*, *Diritto comparato e costituzionale europeo*, Torino, 2010; F. CALLEJÓN BALAGUR, *La democrazia rappresentativa e l'Unione Europea*, cit.

<sup>12</sup> R. MICCÙ, *Valori comuni e garanzie costituzionali in Europa: il “progetto europeo” dentro e oltre la crisi*, in *Federalismi.it*, Numero 19 del 15 ottobre 2014.

funzionamento dell'Unione (art. 10)<sup>13</sup>, sia quelli della democrazia par-

---

<sup>13</sup> L'art. 10 stabilisce che:

1. *Il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa.*

2. *I cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo. Gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi capi di Stato o di governo e nel Consiglio dai rispettivi governi, a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini.*

3. *Ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione. Le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini.*

4. *I partiti politici a livello europeo contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione.*

Ciò nonostante, l'Unione Europea è stata da sempre criticata in quanto deficitaria dal punto di vista democratico; ciò dipendeva da una "diseguaglianza" di base tra le Istituzioni interne alla CE, sbilanciate verso uno strapotere della Commissione e del Consiglio piuttosto che del Parlamento europeo, inizialmente relegato alla mera funzione consultiva.

Quello che oggi è il Parlamento europeo, non è che il risultato di un'evoluzione, della cd. "strategia di democraticizzazione" volta a conferire a tale istituzione poteri molto più ampi ed incisivi di quelli che le furono attribuiti agli albori del processo di integrazione europea, ovvero dal trattato CECA del 1952. Stando a quanto ivi affermato, il Parlamento era allora chiamato 'Assemblea' in quanto non rappresentava – come oggi – i cittadini dell'UE, ma era composto da membri dei parlamenti nazionali selezionati dagli Stati membri, ed aveva un ruolo consultivo e di supervisione, assai poco influente all'interno del processo decisionale europeo.

L'accrescimento del peso di tale istituzione si deve ai due trattati di bilancio del 1970 e 1975, che hanno conferito una funzione di bilancio di pari livello a Parlamento e Consiglio. Nel 1979 si è invece attuata per la prima volta l'elezione a suffragio universale diretto del Parlamento UE da parte dei cittadini europei: da tale momento è emersa l'esigenza che l'unica istituzione europea che godesse di una forte legittimazione democratica diretta disponesse altresì di un potere legislativo effettivo. La 'battaglia del deficit democratico' così sorta ha portato al definitivo conferimento al Parlamento di tale funzione con il trattato di Lisbona del 2007 (entrato in vigore nel 2009).

Questo percorso istituzionale ha portato ad avere oggi Consiglio e Parlamento perfettamente equiparati all'interno del sistema UE, acquietando quindi gli euroscetticismi relativi all'ormai colmato deficit democratico dell'Unione.

Il Parlamento ricopre oggi funzioni consultive, legislative, di bilancio e di controllo politico, ma non è l'unica istituzione ad essere dotata di legittimazione democratica. Il Consiglio dell'UE e il Consiglio Europeo sono composti, rispettivamente, dai ministri e dai capi di Stato o di governo di ciascuno Stato membro; ciò li rende dotati di una cd. 'doppia legittimazione democratica', in quanto essi sono chiamati ad operare sia all'interno dello Stato membro, che in qualità di rappresentanti nel sistema dell'Unione. Il par. II dell'art. 10 del TUE sostiene questa tesi, laddove afferma che: "I cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo. Gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi capi di Stato o di governo e nel Consiglio dai rispettivi governi, a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini".

In collegamento con l'affermazione della democrazia quale valore fondamentale nell'Unione europea il par. 3 dell'art. 10 TUE dichiara che ogni cittadino ha il dirit-

tecipativa<sup>14</sup> (art. 11)<sup>15</sup>.

Sinteticamente il principio della democrazia rappresentativa a livello europeo viene espresso a due livelli.

I «cittadini dell'Unione» sono rappresentati nel Parlamento europeo<sup>16</sup>; gli Stati invece nel Consiglio europeo (ove siedono capi di Stato o di governo) e nel Consiglio dai rispettivi governi.

---

to di partecipare alla vita democratica dell'Unione e, con riferimento al Parlamento europeo, il Trattato afferma che esso è composto di rappresentanti dei cittadini dell'Unione; per una riflessione più ampia sullo spazio costituzionale europeo si v. P. HÄBERLE, *Cultura dei diritti e diritti della cultura nello spazio costituzionale europeo*, Giuffrè 2003; e sui valori comuni A. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, il Mulino, 2002; più in generale sulla necessità di riscoprire l'agire comune si v. H. ARENDT, *Vita activa la condizione umana*, Bompiani, 1991; si v. anche G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Einaudi, 1992; E. STRAZIUSO, *I diritti sociali tra Stato sovrano e Stato integrato nell'Unione Europea*, Cacucci, 2010; P. LOGROSCINO, *Governare le differenze*, Cacucci, 1999.

<sup>14</sup> In termini I. INGRAVALLO, *I partiti politici a livello europeo: analisi e prospettive*, cit., secondo l'A. il Trattato di Lisbona rende espliciti alcuni principi in tema di democrazia rappresentativa che si sono progressivamente affermati nel contesto dell'integrazione europea. Secondo l'art. 10 TUE, infatti, il funzionamento dell'Unione "si fonda" sulla democrazia rappresentativa (par. 1, non anche su quella partecipativa). Il successivo par. 2 dispone che, a livello UE, i cittadini europei sono rappresentati direttamente nel Parlamento europeo, mentre gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo e nel Consiglio, composti dai capi di Stato o di governo e dai rappresentanti governativi degli Stati membri, a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali e ai loro cittadini. Ecco dunque come i cittadini europei godono di una duplice rappresentanza, diretta e indiretta, nelle principali istituzioni europee; si v. anche G. CONTI, *Costituzionalismo e democrazia dei partiti a livello europeo*, in *Federalismi.it*, 24 dicembre 2014.

<sup>15</sup> L'Art. 11 stabilisce che:

1. *Le istituzioni danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione.* 2. *Le istituzioni mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile.*

3. *Al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione, la Commissione europea procede ad ampie consultazioni delle parti interessate.*

4. *Cittadini dell'Unione, in numero di almeno un milione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, possono prendere l'iniziativa d'invitare la Commissione europea, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati.*

*Le procedure e le condizioni necessarie per la presentazione di una iniziativa dei cittadini sono stabilite conformemente all'articolo 24, primo comma del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.*

<sup>16</sup> In generale sui partiti politici europei si v. O. PORCHIA, voce *Partiti politici europei*, in *Enciclopedia del Diritto*, Annali VII, 2014, p. 795, in particolare, l'art. 10

Nel contempo, sotto il versante della c.d. democrazia partecipativa, non viene trascurata la necessità di garantire ad ogni cittadino «il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione» attraverso decisioni assunte «nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini» secondo il noto principio di sussidiarietà verticale.

Certo nonostante le proclamazioni formali, il percorso di avvicinamento ad una vera e propria «rappresentanza *politica* dei cittadini dell'Unione»<sup>17</sup> è ancora in atto.

In questo contesto il ruolo dei partiti politici europei, come già prospettato, potrebbe non essere secondario ed è per questo motivo che vanno visti con favore i tentativi di regolamentazione giuridica degli stessi: sia come impulso alle legislazioni nazionali, in particolar modo ci si riferisce a quella italiana, sia come approdo ad un sistema che riconosca alle attuali «associazioni di associazioni»<sup>18</sup> una veste giuridica nuova attraverso un percorso di riconoscimento e definizione della forma partito.

---

§ 1 stabilisce che il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa, precisando che questo principio si esprime a due livelli. Per quanto riguarda i cittadini, essi sono direttamente rappresentati nel Parlamento europeo; gli Stati invece sono rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi Capi di Stato o di governo e nel Consiglio dai rispettivi governi a loro volta democraticamente responsabili. A questa previsione fa eco l'art. 14 § 2, ai sensi del quale il Parlamento è composto di rappresentanti di cittadini dell'Unione, e non più dei rappresentanti dei popoli dell'Unione come prevedeva il vecchio art. 192 Trattato Ce 17. Il doppio livello di rappresentanza, cui corrisponde anche formalmente la duplicità delle istituzioni titolari della funzione legislativa (art. 14 e 16 Trattato Ue), spiega, almeno in parte, le criticità riscontrabili nel processo di affermazione dei partiti politici a livello europeo come sede di aggregazione del consenso.

<sup>17</sup> F. BALAGUR CALLEJÓN, *La democrazia rappresentativa e l'Unione Europea*, cit., l'A., infatti, osserva come se si considera l'attuale stato del processo di integrazione risulta alquanto discutibile che il *reale* funzionamento dell'UE si fondi sulla democrazia rappresentativa, nonostante la proclamazione formale dell'art. 10.1 TUE. Allo stesso modo è discutibile che il Parlamento europeo rappresenti i cittadini allo stesso modo in cui essi sono rappresentati dai Parlamenti nazionali, specie se si considera la posizione istituzionale del PE. Infine, il fatto che la responsabilità politica di taluni organi dell'Unione possa essere fatta valere dinanzi ai Parlamenti nazionali e ai cittadini dei singoli Stati membri pone in luce almeno una parte del problema della democrazia "rappresentativa" nell'Unione.

<sup>18</sup> L'espressione è di F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transazione*, Giappichelli Editore, 2017, p.228.

### 3. *Statuto giuridico dei partiti a livello europeo*

#### 3.1 *Il processo di costituzione dei partiti politici europei e la disciplina contenuta nei Trattati*

Il cammino nella costruzione dei partiti politici europei non è stato facile. Il peccato originale è stata la genesi per gemmazione dai partiti nazionali<sup>19</sup>.

Se da un lato era difficile immaginare un processo diverso, è anche vero, però, che a distanza di oltre sessant'anni dai Trattati di Roma i partiti europei sono rimasti ancora troppo relegati nell'orbita dei rispettivi partiti nazionali. In questo ruolo di subalternità, di associazioni di associazioni, come detto, i partiti politici europei risentono troppo delle forze centrifughe veicolate dagli interessi nazionali e finiscono per non mantenere il corretto assetto nelle lunghe parabole che il processo di integrazione europeo ha attraversato in questi anni.

Per tali motivi ed anche per un'indubbia complessità del fenomeno europeo, non è stato possibile sino ad ora immaginare uno sviluppo dei partiti europei dal punto di vista funzionale ed organizzativo paragonabile a quello dei partiti nazionali.

I fattori che hanno determinato questa situazione sono facilmente intuibili.

L'assetto istituzionale dell'eurozona non ancora definito pur alla luce del Trattato di Lisbona; la forma di governo dell'Unione europea assai diversa da quella in cui agiscono rispettivamente i partiti nazionali. Sono tutte tracce di una rilevanza del fenomeno pratico che però stenta a trovare un terreno di coltura che consenta di poter sviluppare delle radici stabili. Stabili sono le fondamenta di alcune delle famiglie storiche, si pensi al partito dei Popolari Europei (PPE) e al Partito dei Socialisti europei (PES), che affondano le radici in un contesto ideologico chiaro e definito seppur, sotto certi aspetti, superato dalla storia più recente. Non altrettanto stabili sono le fondamenta dei contenitori che dovrebbero sviluppare delle politiche di contenuto trasversali agli Stati nazionali proiettati ad una visione del contesto UE nell'ambito della geopolitica mondiale.

---

<sup>19</sup> S. STAIANO, *I partiti europei fuori tempo*, in *Federalismi.it*, 15/2012, p. 2, l'A. evidenzia come i partiti europei non escono da "cono d'ombra": essi avrebbero la collocazione, per livello e per contesto, adatta a incidere sul processo costituente in atto, ma non si sono consolidati, né sembra possano consolidarsi a breve, come autonomo fattore propulsivo.

In questo contesto di debolezza politica, non scevra di responsabilità è anche la persistente ambiguità conseguente alla presenza di due legislatori, che vuol dire una doppia sede della rappresentanza a netto svantaggio per il Parlamento europeo rispetto al Consiglio dei Ministri.

La complessa situazione rappresentata ha evidentemente ridotto le *chance* per i partiti politici europei di poter essere la cinghia di collegamento tra cittadini ed istituzioni europee. Ma nel contempo è forse anche la causa della mancata capacità di sviluppo di una forma «adeguata di governo»<sup>20</sup> di qui l'«necessità dell'«affermazione di veri e propri partiti europei chiamati a contribuire al rafforzamento della rappresentanza politica in seno all'Unione»<sup>21</sup>.

È pur vero che il Trattato di Lisbona, eliminando dall'art. 10 TUE, par. 4, il riferimento al ruolo dei partiti politici a livello europeo quali «fattori per l'integrazione in seno all'Unione»<sup>22</sup>, che in precedenza era contenuto nell'art. 191 TCE, sembrerebbe andare in controtendenza. Ma nel contempo va rilevato che rimane ferma la previsione normativa che affida ai partiti politici europei il compito di contribuire «a formare una coscienza politica europea e a esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione»<sup>23</sup>. Pertanto se, al momento risulta difficile immaginare il *come* i partiti politici europei possano realizzare questo obiettivo, essendo ancora poco percepiti dalle comunità nazionali, risulta, invece, chiara la *mission* loro affidata.

D'altronde il collegamento tra democrazia e partiti politici trova una definitiva consacrazione nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (Carta di Nizza)<sup>24</sup> laddove, all'art. 12 par. 2, si stabilisce che «i partiti politici a livello dell'Unione contribuiscono a esprimere

---

<sup>20</sup> F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transazione*, Giappichelli Editore, 2017, p.231.

<sup>21</sup> F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transazione*, Giappichelli Editore, 2017, p.231 e ss.

<sup>22</sup> Ammettendo, come osserva M. R. ALLEGRI, *Ancora sui partiti politici europei: cosa c'è di nuovo in vista delle elezioni europee 2019*, in *Federalismi.it*, 8 maggio 2019, così implicitamente la possibilità che le istanze portate avanti da talune formazioni politiche possano addirittura considerarsi fattori disgregativi rispetto all'unità europea.

<sup>23</sup> Come rileva O. PORCHIA, voce *Partiti politici europei*, cit., l'art. 10, par. 4, ha sostituito il vecchio art. 191 § 1 Trattato Ce, dal quale ha eliminato l'inciso 19 secondo cui i partiti politici «sono un importante fattore per l'integrazione in seno all'Unione». Il principio di democrazia dovrebbe trovare quindi garanzia e impulso nell'esistenza di organizzazioni partitiche e nella loro attività.

<sup>24</sup> Proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e nuovamente a Strasburgo il 12 dicembre 2007, in vigore dal 12 dicembre 2009 in seguito alla riforma di Lisbona assume lo stesso valore giuridico dei Trattati. Per un'analisi critica si v. E. GROSSO, *I cittadini*

la volontà politica dei cittadini dell'Unione». Tale tutela vuol dire ampliare la sfera di possibilità per il cittadino di poter trovare garanzie alla lesione dei diritti fondamentali<sup>25</sup>.

L'art. 12, par. 2, della Carta di Nizza nel combinato disposto con l'art. 10, par. 4, del TUE offre l'indicazione di un indirizzo preciso dell'UE che testimonia la convinzione che «lo sviluppo di partiti politici europei autenticamente transnazionali possa giocare un ruolo decisivo per collegare i cittadini alle istituzioni europee e per colmare la distanza tra la politica nazionale e quella dell'Unione»<sup>26</sup>.

In questa dimensione dei partiti come strumento idoneo a costruire e favorire la legittimazione democratica dell'Unione emerge prepotentemente l'assonanza con la *mission* originaria dei partiti politici anche in Italia. All'epoca si diceva che avrebbero consentito alla «società di farsi Stato»<sup>27</sup>; oggi potremmo auspicare un ruolo dei partiti europei utile a contribuire a far diventare l'Unione non una sommatoria di Stati ma una vera e propria alleanza<sup>28</sup> tra popoli uniti da un comune destino. È chiaro che i partiti politici dovranno saper assolvere al doppio ruolo che hanno svolto negli Stati nazionali. Da un lato, di raccordo tra la società

---

*europei e i diritti di partecipazione nella Carta di Nizza: un'occasione perduta?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2003, 53-65.

<sup>25</sup> Per uno studio sull'effettività dei "livelli" di tutela dei diritti fondamentali fruibili in Europa, oggi, come pure i limiti entro i quali può dirsi realizzato un sistema integrato di tutela si v. E. MALFATTI, *I «livelli» di tutela dei diritti fondamentali nella dimensione europea*, Giappichelli, 2015; A. D'ATENA e P. GROSSI, *Tutela dei diritti fondamentali e costituzionalismo multilivello*, Giuffrè, 2004.

<sup>26</sup> In tal senso la condivisibile tesi di O. PORCHIA, voce *Partiti politici europei*, cit.

<sup>27</sup> Come è stato osservato, M. R. ALLEGRI, *I partiti politici a livello europeo fra autonomia politica e dipendenza dai partiti nazionali*, in *Federalismi.it*, n. 22/2013, in tutte le Costituzioni degli Stati membri dell'Unione europea, con l'unica eccezione delle poche risalenti a prima della seconda guerra mondiale, i partiti politici sono esplicitamente richiamati come cerniera fra la società e le istituzioni, tanto da poter essere considerati tanto enti ausiliari del governo – poiché i loro membri compongono le istituzioni statali – quanto soggetti ausiliari del corpo elettorale per le altre funzioni pubbliche rilevanti cui prendono parte. Il partito politico si manifesta, da un lato, come una espressione della società e, dall'altro, come elemento costitutivo del processo di formazione della volontà dello Stato, inserendosi nel cosiddetto apparato di governo. La democrazia rappresentativa è quindi caratterizzata dall'instaurazione di un doppio circuito della rappresentanza (fra elettori e partiti e fra partiti e rappresentanti), nel quale quest'ultima opera attraverso l'intermediazione partitica.

<sup>28</sup> Il regolamento UE n. 1141/2014 (art. 2), come ricorda M. R. ALLEGRI, *I partiti politici a livello europeo fra autonomia politica e dipendenza dai partiti nazionali*, cit., qualifica il partito politico europeo come «alleanza politica», cioè «la cooperazione strutturata tra partiti politici e/o cittadini», e la fondazione politica europea come «entità formalmente collegata a un partito politico europeo, che ne sostiene e ne integra gli obiettivi».

civile e l'Unione e, dall'altro, elementi costitutivi nei processi di formazione delle politiche dell'Unione. Tutto questo senza incidere troppo nella tentazione, che poi ha tradito i partiti nazionali, di occupare le istituzioni scivolando in quello che è tristemente noto come fenomeno della partitocrazia. D'altronde, come è stato correttamente affermato, nonostante queste deviazioni che caratterizzano non solo l'ordinamento italiano, i partiti continuano a svolgere, pur nell'epoca crepuscolare in cui viviamo, un ruolo importante in quanto contribuiscono a «determinare la forma di governo e a disciplinare le relazioni fra gli organi costituzionali»<sup>29</sup>.

Infine, sotto il profilo normativo, non secondaria appare la disposizione di cui all'art. 224 del Tfeue «il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, determinano lo statuto dei partiti politici a livello europeo di cui all'articolo 10, paragrafo 4 del trattato sull'Unione europea, in particolare le norme relative al loro finanziamento».

Tale disposizione, nello schema del diritto dell'Unione, attribuisce al legislatore il compito di disciplinare il finanziamento dei partiti politici a livello europeo, raccordando tale disciplina con quella degli statuti dei partiti europei. Questo vuol dire che per accedere ai finanziamenti i partiti devono dotarsi di uno statuto che garantisca i «requisiti di pubblicità e trasparenza»<sup>30</sup> della loro contabilità.

### *3.2 La prima regolamentazione del Parlamento europeo e del Consiglio 4 novembre 2003, n. 2004/2003*

Il regolamento Ce del Parlamento europeo e del Consiglio 4 novembre 2003, n. 2004/2003, già dettava disposizioni sullo statuto dei partiti politici europei e sulle condizioni del loro finanziamento.

Dette disposizioni erano state estese con il Trattato di Lisbona anche alle Fondazioni politiche.

L'apparato normativo era alquanto scarno ma prevedeva sul piano soggettivo che fossero considerati partiti politici quelli che sono dotati di personalità giuridica nello Stato in cui hanno sede. Oltre alla personalità giuridica doveva concorrere una delle seguenti ulteriori condizioni:

---

<sup>29</sup> M. R. ALLEGRI, *I partiti politici a livello europeo fra autonomia politica e dipendenza dai partiti nazionali*, cit.; S. STAIANO, *Prolegomeni minimi a una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti*, in *Federalismi.it*, 3/2012, p. 3 e 8.

<sup>30</sup> M. R. ALLEGRI, *Ancora sui partiti politici europei: cosa c'è di nuovo in vista delle elezioni europee 2019*, cit.

rappresentanza a livello di assemblee nazionali o regionali in almeno un quarto degli Stati membri o aver conseguito almeno il tre per cento dei voti in ciascuno di essi alle ultime elezioni al Parlamento europeo.

*3.3 Il Regolamento UE n. 1141/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2014, relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee come modificato dal regolamento UE n. 2018/673 del 3 maggio 2018*

Il «nuovo» regolamento n. 1141/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee, ha abrogato il precedente regolamento ed ha dettato disposizioni che ricalcano l'impostazione precedente in merito alla decisione che i partiti politici europei hanno personalità giuridica<sup>31</sup> a differenza di quelli nazionali. In tal modo il legislatore europeo ritiene di poter meglio perseguire l'obiettivo ambizioso di «consentire ai cittadini europei di partecipare pienamente alla vita democratica dell'Unione»<sup>32</sup>.

Emerge inoltre un ulteriore aspetto che attiene alla circostanza che a livello europeo i profili relativi alla regolamentazione dei partiti e quelli relativi al finanziamento degli stessi sono stati affrontati congiuntamente. Un'endiadi che a livello del diritto dell'unione vuol dire l'affermazione del presente corollario: senza riconoscimento non c'è possibilità di accedere ai finanziamenti<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> M. R. ALLEGRI, *Ancora sui partiti politici europei: cosa c'è di nuovo in vista delle elezioni europee 2019*, cit., l'Autrice evidenzia che il regolamento del 2014 attribuisce ai partiti politici europei e alle fondazioni politiche ad essi affiliate uno status giuridico europeo che prevede l'attribuzione della personalità giuridica europea. I partiti politici europei, infatti, devono poter diventare soggetti attivi nell'esercizio della democrazia rappresentativa nell'Unione e, in particolare, devono essere in grado di finanziare le campagne condotte nel contesto delle elezioni del Parlamento europeo (considerando n. 27).

<sup>32</sup> M. R. ALLEGRI, *Ancora sui partiti politici europei: cosa c'è di nuovo in vista delle elezioni europee 2019*, cit., in attuazione di quanto sancito dall'art. 10 par. 4 TUE e dall'art. 12 par. 2 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, secondo cui i partiti politici a livello europeo contribuiscono a formare una coscienza politica europea e a esprimere la volontà politica dei cittadini dell'Unione.

<sup>33</sup> Sebbene, come osserva M. R. ALLEGRI, *Ancora sui partiti politici europei: cosa c'è di nuovo in vista delle elezioni europee 2019*, cit., la registrazione dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche ad essi collegate, ai fini dell'acquisizione della personalità giuridica europea, non comporti necessariamente il requisito della rappresentanza politica all'interno del Parlamento europeo, tale requisito di-

In questo senso sono state anche avvertite dalla dottrina più attenta delle assonanze con la coeva normativa italiana introdotta con il d.l. 149/2013, convertito in l. 13/2014<sup>34</sup>.

Di particolare interesse a livello unitario è l'attenzione alle norme relative allo *status* del partito politico europeo e sui requisiti necessari per ottenerlo. Si tratta di alcuni elementi distintivi tra partiti politici europei e partiti nazionali che possono e devono essere presi in considerazione anche in ragione di un processo di armonizzazione che diverrà nel prossimo futuro necessario.

Certo il regolamento, per il momento, conferma la subalternità dei partiti europei rispetto a quelli nazionali ma nell'intento di «rafforzare l'identità dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche ad essi collegate, considerandoli a buon diritto veicoli della democrazia rappresentativa nell'UE»<sup>35</sup>.

Il regolamento del 2014 introduce, come è stato evidenziato, una differenziazione tra gruppi parlamentari e partiti politici europei, de-

---

viene invece indispensabile per ottenere finanziamenti a carico del bilancio generale dell'Unione, non essendo sufficiente la sola rappresentanza politica a livello nazionale.

<sup>34</sup> Sulle analogie e differenze fra la disciplina nazionale dei partiti politici e quella europea, così come richiamate in n. 3 da M. R. ALLEGRI, *Ancora sui partiti politici europei: cosa c'è di nuovo in vista delle elezioni europee 2019*, cit., si vedano in particolare: F. DI MASCIO e D. R. PICCIO, *La disciplina de la politica. La regolazione dei partiti*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2/2015, pp. 379-429; G. GRASSO, *Partiti politici europei e disciplina costituzionale nazionale*, in *Nomos*, n. 1/2017, pp. 1-20; P. MARSOCCI, *La possibile disciplina (legislativa) dei partiti politici e il suo collegamento con il loro finanziamento*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2017, pp. 63-102; G. SAVOIA, *Democrazia interna ai partiti in Italia e nell'Unione europea: discipline a confronto*, in *Federalismi.it*, n. 6/2014, pp. 1-18; nonché per ripercorrere il processo che ha portato all'adozione delle succitate norme sempre di M. R. ALLEGRI, *I partiti politici a livello europeo fra autonomia politica e dipendenza dai partiti nazionali*, cit.

<sup>35</sup> In tal senso M. R. ALLEGRI, *Ancora sui partiti politici europei: cosa c'è di nuovo in vista delle elezioni europee 2019*, cit., l'Autrice evidenzia come i partiti politici europei non sono autorizzati a designare candidati alle elezioni nazionali né a quelle del Parlamento europeo, e neppure possono partecipare a campagne referendarie, poiché tali prerogative restano di competenza dei partiti politici nazionali (considerando n. 18). Da un lato, quindi, il regolamento intende rafforzare l'identità dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche ad essi collegate, considerandoli a buon diritto veicoli della democrazia rappresentativa nell'UE; dall'altro, però, il regolamento non modifica il rapporto di subalternità dei partiti politici europei rispetto agli omologhi nazionali, dalla cui aggregazione peraltro essi sono composti.

finendo lo «statuto organico dei partiti europei»<sup>36</sup> con una minuziosa disciplina di dettaglio<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Il nuovo regolamento sul finanziamento dei partiti, come rileva O. PORCHIA, voce *Partiti politici europei*, cit., mira a introdurre un vero e proprio statuto europeo dei partiti politici e delle fondazioni europee, che permetta loro di accedere a contributi a carico del bilancio dell'Unione. Le entità politiche, che potranno chiedere la registrazione presso l'Autorità dei partiti politici europei e delle fondazioni (art. 6), qualora si conformino a rigorose condizioni di *governance* e di democrazia interna (art. 3-5), godranno di personalità giuridica europea e non nazionale (art. 12), mentre gli Stati membri dovranno riconoscere loro piena capacità giuridica sul piano interno (art. 13). In questo modo si intende eliminare il principale ostacolo che incontrano i partiti politici quando agiscono all'interno degli Stati membri. Il nuovo regolamento determina il regime normativo applicabile, che potrà essere integrato dai rispettivi statuti costitutivi nei limiti consentiti dal regolamento stesso, prevedendo che si applichino, in via residuale, le norme nazionali dello Stato presso cui è fissata la sede sociale. Solo le formazioni politiche (partiti europei e fondazioni affiliate) iscritte nel Registro, gestito dall'Autorità, avranno accesso ai finanziamenti dell'Unione, purché siano rappresentate nel Parlamento medesimo da almeno un parlamentare (art. 17). La nuova disciplina mira a rendere più flessibili le forme di finanziamento delle nuove entità politiche europee, anche contemplando modalità di contribuzione pubblica, regole sul cofinanziamento e sulla costituzione di riserve di bilancio (art. 17-19) meno onerose rispetto al passato. Inoltre fissa il tetto delle donazioni individuali di cui possono fruire le nuove formazioni politiche su base annuale a diciottomila euro (art. 20). Stabilisce altresì controlli più incisivi sulle attività dei partiti e delle fondazioni (art. 23-26) e maggiore trasparenza. Prevede sanzioni per le violazioni del regolamento e dei valori dell'Unione (art. 27) e norme sulla trasparenza delle formazioni politiche europee. La registrazione dei partiti dovrebbe consentire la diffusione di una serie dettagliata di notizie e informazioni su un apposito sito *web* (art. 32), nel rispetto delle disposizioni sulla protezione dei dati personali (art. 33). I partiti politici europei saranno chiamati a dimostrare la natura realmente europea delle loro ambizioni e a rispettare i valori dell'Unione, tentando così di ovviare al rischio che soggetti estremisti (xenofobi e irrispettosi dei diritti fondamentali riconosciuti dalla Carta) possano avvalersi di finanziamenti.

<sup>37</sup> G. CONTI, *Costituzionalismo e democrazia dei partiti a livello europeo*, cit., evidenzia come la condizione per cui un partito politico europeo debba partecipare alle elezioni europee o avere almeno un eletto al Parlamento europeo per essere considerato come tale, non è esclusiva, ma si rivela tuttavia fondamentale per l'ottenimento dei finanziamenti pubblici, dato che l'art. 17.1 del Regolamento dispone che i contributi provenienti dall'Unione europea sono versati solo ai partiti che ottengono almeno un rappresentante nel Parlamento europeo, mentre l'articolo 19 dispone che l'85% dei finanziamenti viene distribuito fra i partiti riconosciuti, proporzionalmente al numero dei rispettivi rappresentanti del Parlamento europeo.

La permanenza nel Registro dei partiti europei viene subordinata al rispetto dei valori su cui si fonda l'Unione, ai sensi dell'art. 3 del Regolamento medesimo, anche se non esiste, al pari dell'ordinamento italiano, un complesso normativo che preveda che gli statuti dei partiti politici debbano essere improntati ai principi di democrazia interna: come per il sistema europeo, infatti, "anche per quanto riguarda i partiti politi-

Da ultimo, il regolamento del 2014 è stato modificato dal regolamento n. 2018/673, entrato in vigore il 4 maggio 2018. La modifica si è resa necessaria al fine di semplificare, e quindi ampliare, la possibilità dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee di accedere alle risorse finanziarie ma anche per superare alcune evidenti criticità che assistevano la precedente normativa al fine di «rendere inequivocabile la vocazione autenticamente transnazionale<sup>38</sup> delle formazioni politiche aspiranti al finanziamento»<sup>39</sup>.

---

ci italiani, il richiamo alla democraticità presente nel titolo della legge [13/2014, deve] intendersi come riferito alle finalità che il partito si pone e non alla sua organizzazione interna”.

Come visto, ai partiti politici europei viene riconosciuto uno status giuridico soggettivo che ha la duplice funzione di stabilire una tutela degli interessi dello Stato membro in cui il partito ha sede oltre che la tutela degli interessi del partito stesso, da un lato, e di individuare, dall'altro, i caratteri discretivi necessari per distinguere, sul piano giuridico, i partiti politici europei dai gruppi parlamentari e dalle cosiddette fondazioni europee. La distinzione tra partiti politici europei e gruppi parlamentari si muove in funzione di una maggiore emancipazione dei primi nei confronti dei partiti politici nazionali: sono questi ultimi infatti ad aver determinato, finora, la composizione dei gruppi assembleari del Parlamento europeo (spesso alcuni gruppi parlamentari europei sono stati formati da singole formazioni nazionali – è stato il caso, ad esempio, di Forza Europa o, meno recentemente, del gruppo gollista in seno all'Assemblea della Ceca).

<sup>38</sup> Più precisamente (considerando n. 4), «occorre garantire meglio che i partiti politici europei e le fondazioni politiche europee a essi affiliate abbiano un'autentica dimensione transnazionale affinché possano acquisire uno specifico status giuridico europeo attraverso la registrazione», così come occorre «rafforzare il legame tra la politica a livello nazionale e quella a livello dell'Unione e impedire che lo stesso partito nazionale crei artificialmente diversi partiti politici europei con orientamenti politici simili o identici». Per questo, ai fini della valutazione dei requisiti minimi di rappresentanza dovrebbero essere considerati solo i partiti politici nazionali membri di quelli europei e non i singoli individui; inoltre, affinché i requisiti di rappresentanza politica non risultino falsati, è opportuno stabilire che un partito politico nazionale possa aderire a un solo partito politico europeo. Al fine di rafforzare i partiti politici europei è necessario che questi ultimi, così come le fondazioni ad essi affiliate, possano godere di stanziamenti a carico del bilancio dell'Unione più ingenti rispetto al passato (considerando n. 5). Tuttavia, «per ragioni di trasparenza e al fine di rafforzare il controllo e la responsabilità democratica dei partiti politici europei» (considerando n. 6), occorre che il programma politico dei partiti e il loro logo vengano pubblicati e resi agevolmente consultabili – ma non viene specificato dove e come – già a partire dalle domande di finanziamento per il 2019, in vista delle elezioni europee (considerando nn. 6 e 12) come riportato da M. R. ALLEGRI, *Ancora sui partiti politici europei: cosa c'è di nuovo in vista delle elezioni europee 2019*, cit.

<sup>39</sup> M. R. ALLEGRI, *Ancora sui partiti politici europei: cosa c'è di nuovo in vista delle elezioni europee 2019*, cit., l'Autrice sottolinea l'incongruenza del testo normativo del 2014 che consentiva a soggetti privi dei requisiti minimi di rappresentatività

Nella versione consolidata il regolamento n. 1141/2014 stabilisce, come previsto all'art. 1, «le condizioni relative allo statuto e al finanziamento dei partiti politici a livello europeo (i «partiti politici europei») e delle fondazioni politiche a livello europeo (le «fondazioni politiche europee»)».

Il «partito politico europeo» è definito come un'alleanza politica che persegue obiettivi politici ed è registrata presso l'Autorità per i partiti politici europei (art. 2.3). La «fondazione politica europea» è invece definita un'entità formalmente collegata a un partito politico europeo, anch'essa registrata presso l'Autorità alle condizioni e secondo le procedure di cui al presente regolamento, e che, attraverso le proprie attività, nel rispetto degli obiettivi e dei valori fondamentali dell'Unione, sostiene e integra gli obiettivi del partito politico europeo (art. 2.4).

Appare interessante l'individuazione abbastanza analitica dei compiti sussidiari attribuiti alle fondazioni politiche che devono svolgere:

a) attività di osservazione, analisi e arricchimento del dibattito sui temi di politica pubblica europea e sul processo di integrazione europea;

b) sviluppo di attività legate a questioni di politica pubblica europea, quali attività di organizzazione e sostegno relative a seminari, azioni di formazione, conferenze e studi su tali temi a cui partecipino i soggetti maggiormente implicati, tra cui organizzazioni giovanili e rappresentanti della società civile;

c) sviluppo della cooperazione volta a promuovere la democrazia, anche nei paesi terzi;

d) creazione di un contesto in cui promuovere la collaborazione, a livello europeo, tra fondazioni politiche nazionali, rappresentanti del mondo accademico e altri soggetti interessati.

L'art. 3 è dedicato alle previsioni relative alle condizioni per la registrazione.

Per i partiti politici è prevista la sede in uno Stato membro (art. 3.1 lett. a) e che siano rappresentati in almeno un quarto degli Stati membri da deputati al Parlamento europeo, ai parlamenti nazionali, ai parlamenti regionali o alle assemblee regionali, oppure essa o i suoi partiti membri devono aver ricevuto, in almeno un quarto degli Stati membri, almeno il 3 % dei voti espressi in ognuno di tali Stati membri in occasione delle ultime elezioni del Parlamento europeo (art. 2.1 lett. b). Tra le condizioni per la registrazione è richiesto il rispetto nei programmi e nella attività dei «valori sui quali è fondata l'Unione, enunciati nell'articolo 2 TUE, vale a dire il rispetto della dignità umana, la liber-

---

politica di ottenere la qualifica di partiti politici europei e di accedere ai contributi previsti a carico del bilancio generale dell'Unione.

tà, la democrazia, l'uguaglianza, lo stato di diritto e il rispetto dei diritti dell'uomo, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze» (art. 3.1 lett. c).

Si tratta di affermazioni di principi che rinviano a diritti fondamentali già riconosciuti non solo dalle Carte costituzionali dei paesi membri dell'Unione ma anche dalle dichiarazioni relative alla tutela dei diritti fondamentali ivi compresa la Carta di Nizza; eppure non si ritiene che questa sia una ridondante ripetizione di principi già espressi, in quanto proprio in materia di partiti politici è apprezzabile il tentativo di attualizzarli attraverso un ulteriore richiamo espresso.

Per le fondazioni, oltre alle medesime caratteristiche, è richiesto un collegamento ad un partito politico europeo registrato. Di particolare rilievo la previsione di cui all'art. 3.3 che oltre a prevedere che «un partito politico europeo può essere collegato formalmente a una sola fondazione politica europea» richiede che «ciascun partito politico europeo e la fondazione politica europea a esso affiliata» garantiscano «una separazione tra le loro rispettive strutture direttive e di gestione corrente e la contabilità finanziaria». Si tratta di un aspetto non trascurabile che va a toccare un nervo scoperto atteso che in Italia è apparso ai più evidente la funzione meramente strumentale cui sono state chiamate le fondazioni: strumenti relegati ad un ruolo di “cassaforte” per la gestione poco trasparente dei contributi e delle risorse economiche necessarie per l'attività politica.

In tema di *governance* dei partiti politici europei non meno importanti appaiono le previsioni contenute nell'art. 4 del regolamento.

Al di là di quelle relative al nome ed al logo (art. 4.1) vanno richiamate, perché di assoluto rilievo, le disposizioni sullo statuto del partito politico europeo<sup>40</sup>, che in relazione all'organizzazione interna deve disciplinare almeno:

a) le modalità per l'ammissione, le dimissioni e l'esclusione dei suoi membri e l'elenco dei partiti che ne fanno parte allegato allo statuto;

b) i diritti e i doveri connessi con tutti i tipi di partecipazione e i diritti di voto corrispondenti;

c) i poteri, le responsabilità e la composizione dei suoi organi direttivi, specificando per ciascuno di essi i criteri di selezione dei candidati e le modalità della loro nomina e della loro revoca dall'incarico;

d) i suoi processi decisionali interni, in particolare le procedure di voto e i requisiti in materia di *quorum*;

---

<sup>40</sup> G. GRASSO e G. TIBERI, *Il nuovo Regolamento sullo statuto e sul finanziamento dei partiti e delle fondazioni politiche europee*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2015.

e) la sua concezione della trasparenza, in particolare per quanto riguarda contabilità, conti e donazioni, il rispetto della vita privata e la protezione dei dati personali; e

f) la procedura interna di modifica del suo statuto.

La previsione nello statuto del partito politico europeo e l'attuazione di tali disposizioni è necessaria per rivitalizzare il ruolo degli stessi e garantire quei processi democratici interni con le conseguenti complessive ricadute positive sul sistema politico ed istituzionale non solo europeo.

Analoghe disposizioni sono contenute nell'art. 5 con riferimento alla *governance* delle fondazioni politiche europee.

Il controllo sui partiti politici europei e sulle fondazioni è affidato ad un'Autorità che è dotata di personalità giuridica (art. 6) e che «decide in merito alla registrazione dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee nonché in merito alla loro cancellazione<sup>41</sup> dal registro,

---

<sup>41</sup> L'entrata in vigore del regolamento UE n. 2018/673 (4 maggio 2018), come riporta M. R. ALLEGRI, *Ancora sui partiti politici europei: cosa c'è di nuovo in vista delle elezioni europee 2019*, cit., ha determinato la cancellazione dal registro di alcune formazioni politiche iscritte in precedenza. In particolare, con decisione del 13 novembre 2017 la competente Autorità ha respinto la domanda di registrazione della fondazione politica denominata *Identités & Traditions Européennes*, in quanto il suo statuto la dichiarava collegata con un partito ungherese che però, pur essendo attualmente rappresentato nel Parlamento europeo con tre seggi, non risultava ancora registrato come partito politico europeo politico. In seguito a tale decisione questo partito (*Alliance of European National Movements*, di ispirazione ultranazionalista) ha chiesto e ottenuto l'iscrizione al registro a decorrere dal 6 aprile 2018. Tuttavia, dopo l'entrata in vigore del regolamento UE n. 2018/673, essendo state modificate le condizioni da soddisfare per l'iscrizione e la permanenza nel registro, l'Autorità ha chiesto ai partiti politici europei registrati prima del 4 maggio 2018 di provvedere entro il 5 luglio 2018 a presentare la documentazione comprovante il rispetto di tali condizioni. Non avendo provveduto a quanto richiesto, l'AENM è stato cancellato dal registro ad agosto 2018. Poco dopo (settembre 2018) sono state cancellate dal registro altre due formazioni politiche di estrema destra, ovvero il partito *Alliance for Peace and Freedom*, che può contare attualmente su quattro seggi nel Parlamento europeo, e la fondazione ad esso collegata denominata *Europa Terra Nostra*. Nel caso di APF, la documentazione presentata è stata valutata insufficiente, in quanto non comprovante che tale partito soddisfacesse in almeno un quarto degli Stati membri le condizioni per la registrazione. Nel caso di ETN, invece, la sua cancellazione ha seguito logicamente quella di APF, cui la fondazione era collegata<sup>50</sup>. Quindi, la cancellazione dal registro dei due partiti politici suindicati – e conseguentemente quella della fondazione politica collegata ad uno di essi – non è stata motivata da ragioni inerenti ai valori e ai fini da essi perseguiti, ma solo dal mancato rispetto di requisiti oggettivi, ovvero la rappresentanza politica in almeno sette Stati membri dei partiti politici nazionali – e non di singoli individui – aderenti al partito politico europeo e la clausola per cui un partito politico nazionale può essere membro di un solo partito politico europeo.

secondo le procedure e conformemente alle condizioni stabilite nel presente regolamento.

L'Autorità verifica altresì a intervalli regolari che i partiti politici europei registrati e le fondazioni politiche europee registrate continuino a soddisfare le condizioni per la registrazione di cui all'articolo 3 e le disposizioni in materia di *governance* stabilite all'articolo 4, paragrafo 1, lettere a), b), e da d) a f), e dell'articolo 5, paragrafo 1, lettere da a) a e) e g)» (art. 6.2).

L'Autorità è rappresentata dal suo direttore che è nominato «di comune accordo dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione (congiuntamente denominati «autorità che ha il potere di nominare») per un periodo di cinque anni non rinnovabile, sulla base delle proposte formulate da un comitato di selezione composto dai segretari generali di tali istituzioni sulla scorta di un invito generale a presentare candidature» (art. 6.3).

Il direttore «non deve avere un possibile conflitto di interessi tra la sua funzione di direttore dell'Autorità e altre eventuali funzioni ufficiali» e non può essere un deputato al Parlamento europeo, titolare di un mandato elettorale né lavorare o aver lavorato per un partito politico europeo o una fondazione politica europea.

Il controllo di legittimità sulle decisioni dell'Autorità è esercitato dalla Corte di giustizia (art. 6.11) che è «competente a conoscere delle controversie relative al risarcimento dei danni» eventualmente causati dalla medesima Autorità.

È prevista altresì la possibilità di proporre ai sensi dell'art. 265 TFUE il ricorso in carenza qualora l'Autorità «si astenga dall'adottare una decisione nel caso in cui sia tenuta a termini del regolamento», anche se la dottrina ha già avuto modo di rilevare come non sia chiaro quando l'Autorità abbia un vero e proprio obbligo di agire<sup>42</sup>.

Gli artt. 7, 8, 9 e 10 disciplinano rispettivamente le procedure per la registrazione dei partiti politici europei e delle fondazioni nonché i

---

<sup>42</sup> In tal senso si v. O. M. PALLOTTA, 2018, *I partiti politici europei ai tempi della crisi dello Stato di diritto in UE: una strada lastricata di buone intenzioni*, in *www.diritticomparati.it*, 11 ottobre 2018, p. 5, laddove l'A. evidenzia come la decisione circa la revoca della registrazione di un partito politico o di una fondazione può anche non essere adottata, trattandosi di un potere discrezionale, forse, l'unico caso in cui l'Autorità sarebbe tenuta ad attivarsi si ha nell'ipotesi di ricezione della richiesta di verifica, da parte di un'Istituzione dell'UE, del rispetto da parte di partiti e fondazioni dei valori ex art. 2 TUE: in tal caso, l'Autorità sarebbe tenuta a invitare il Comitato di esperti indipendenti ad emettere il parere, altrimenti le Istituzioni richiedenti potrebbero presentare ricorso in carenza alla Corte di Giustizia.

criteri per la verifica dell'osservanza delle condizioni e dei requisiti per la stessa.

Il Capo III del regolamento disciplina lo *status* dei partiti, il riconoscimento e le modalità di acquisizione nonché di estinzione della personalità giuridica (dall'art. 12 al 16).

Il capo IV è destinato a disciplinare il complesso sistema di finanziamento<sup>43</sup> che appare abbastanza definito e ben articolato.

Con sensibilità è stata immediatamente sottolineata l'opportunità che «i partiti politici europei»<sup>44</sup> per poter «diventare soggetti attivi nell'esercizio della democrazia rappresentativa nell'Unione»<sup>45</sup> debbano «essere in grado di finanziare le campagne condotte nel contesto delle elezioni del Parlamento europeo»<sup>46</sup>.

Qualche perplessità può essere sollevata in merito alla ripartizione degli stanziamenti disponibili che viene effettuata quanto al 10% in parti uguali tra i partiti politici europei beneficiari e quanto al 90% in «ragione della rispettiva quota di deputati eletti al Parlamento europeo» (art. 19.1). Si tratta di una scelta che premiando evidentemente chi raccoglie maggior consenso sicuramente non può considerarsi illegittima purtuttavia sarebbe stato preferibile utilizzare un criterio maggiormente perequativo tra le forze politiche in campo.

La leva finanziaria avrebbe assunto sotto questo profilo lo strumento di tutela del pluralismo che costituisce uno dei valori basilari per la tenuta dei sistemi democratici e per la promozione della democrazia rappresentativa nell'Unione.

Il regolamento, inoltre, stabilisce un tetto alle donazioni e contributi da parte di persone fisiche o giuridiche (art. 20.1) ed è prevista la trasmissione, al momento della presentazione del bilancio annuale, di un elenco di tutti i donatori e delle corrispondenti donazioni, indicando la natura e il valore delle singole donazioni. Sono vietate le donazioni anonime (art. 19.5).

Il capo V disciplina gli obblighi contabili, di rendicontazione e di revisione contabile a cui accedono misure sanzionatorie.

---

<sup>43</sup> Sul sistema di finanziamento dei partiti politici europei dopo l'approvazione del regolamento n. 1141/2014 è sorta un'ampia letteratura in particolare per un approfondimento si rinvia a G. GRASSO e G. TIBERI, *Il finanziamento dei partiti politici europei*, in G. TARLI e F. BIONDI (a cura di), *Il finanziamento della politica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016.

<sup>44</sup> M. R. ALLEGRI, *Ancora sui partiti politici europei: cosa c'è di nuovo in vista delle elezioni europee 2019*, cit., p. 3.

<sup>45</sup> M. R. ALLEGRI, *ibidem*.

<sup>46</sup> M. R. ALLEGRI, *ibidem*.

I partiti politici europei e le fondazioni sono tenute a presentare, entro sei mesi dalla fine dell'esercizio finanziario, i bilanci annuali e le note di accompagnamento; la relazione di revisione contabile esterna sui bilanci annuali e l'elenco dei donatori e dei contribuenti.

Di particolare interesse è la previsione contenuta nell'art. 23.1 paragrafo b) in merito alla relazione di revisione contabile «concernente sia l'affidabilità di tali bilanci sia la legittimità e la regolarità delle entrate e delle spese, effettuata da un organismo o esperto indipendente» che viene affidata ad organismi o esperti esterni indipendenti scelti, incaricati e pagati dal Parlamento europeo (art. 23.3). I quali sono tenuti ad informare «l'Autorità e l'ordinatore del Parlamento europeo in merito a qualsiasi sospetto di attività illecita, frode o corruzione che possa ledere gli interessi finanziari dell'Unione» (art. 23.5).

In via generale il controllo dell'osservanza da parte dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee dei loro obblighi, conformemente al regolamento, è esercitato in collaborazione dall'Autorità, dall'ordinatore del Parlamento europeo e dagli Stati membri competenti (art. 24.1) secondo un criterio di separazione abbastanza elastico che vede la prima occuparsi dell'osservanza degli obblighi del regolamento ed il secondo deputato al controllo degli obblighi relativi al finanziamento da parte dell'Unione.

La Corte dei conti esercita i suoi poteri di controllo a norma dell'art. 287 TFUE (art. 25.3) ed i partiti politici europei e le fondazioni che beneficiano di finanziamenti sono tenute a trasmettere dietro sua richiesta «qualsiasi documento o informazione di cui essa abbia bisogno per consentirle di esercitare le proprie funzioni» (art. 25.4)<sup>47</sup>.

L'art. 27 del regolamento prevede, oltre alle ipotesi di sanzioni pecuniarie anche la cancellazione dal registro nei seguenti casi: a) con sentenza passata in giudicato per avere intrapreso un'attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione ai sensi dell'articolo 106, paragrafo 1, del regolamento finanziario; b) qualora, secondo le procedure di cui all'articolo 10, paragrafi da 2 a 5, si constati che non soddisfa più una o più delle condizioni di cui all'articolo 3, paragrafo 1 o 2; b bis)

---

<sup>47</sup> M. R. ALLEGRI, *Ancora sui partiti politici europei: cosa c'è di nuovo in vista delle elezioni europee 2019*, cit. pp. 22 e 23 l'A. evidenzia come le procedure per il controllo dei rendiconti dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee prevedono il coinvolgimento attivo, a vario titolo, di diversi soggetti: l'Autorità, l'ordinatore del Parlamento europeo, il punto di contatto nazionale (cioè il soggetto indicato dalle autorità nazionali e incaricato della verifica del rispetto delle norme del regolamento europeo da parte dei partiti e delle fondazioni aventi sede nel territorio nazionale) e la Corte dei Conti. Le relazioni di audit sono pubblicate sul sito del Parlamento europeo.

qualora la decisione di registrare il partito o la fondazione in questione si basi su informazioni errate o fuorvianti di cui è responsabile il richiedente o qualora tale decisione sia stata ottenuta con frode; oppure c) quando una richiesta di cancellazione dal registro presentata da uno Stato membro per motivi di grave inadempimento di obblighi a norma del diritto nazionale soddisfa i requisiti di cui all'articolo 16, paragrafo 3, lettera b).

Per le sanzioni pecuniarie è previsto anche un regime di responsabilità delle persone fisiche (art. 27) che può portare l'Autorità che irroga la sanzione a pretendere il recupero anche dalla «persona fisica membro dell'organo amministrativo, direttivo o di vigilanza del partito politico europeo» nei seguenti casi: a) nella situazione di cui all'articolo 27, paragrafo 2, lettera a), punto v), quando, nella sentenza di cui alla disposizione, anche la persona fisica sia stata giudicata responsabile delle attività illecite in questione; b) nella situazione di cui all'articolo 27, paragrafo 2, lettera a), punto vi), quando anche la persona fisica è responsabile della condotta o delle inesattezze in questione<sup>48</sup>.

L'art. 28 del regolamento, invece, prevede degli opportuni luoghi di raccordo tra il livello europeo (Autorità e Parlamento Europeo) e gli Stati membri definiti «*punti di contatto nazionali*»<sup>49</sup>.

Nello specifico la condivisione di informazioni, anche riservate, e di prove appaiono misure quanto mai necessarie per l'esercizio coordinato e congiunto di controlli efficaci.

Infine, nel capo VI relativo alle disposizioni finali sono di particolare interesse quelle in tema di trasparenza (art. 32) che stabilisce la pubblicazione su un sito web creato *ad hoc*, sotto l'egida dell'ordinatore del Parlamento Europeo o dell'Autorità, di tutte le informazioni più rilevanti sui partiti politici europei e sulle fondazioni.

---

<sup>48</sup> M. R. ALLEGRI, *Ancora sui partiti politici europei: cosa c'è di nuovo in vista delle elezioni europee 2019*, cit. p. 23 l'A. evidenzia come le sanzioni irrogabili, sempre di natura pecuniaria in taluni casi possono essere di notevole entità: nei casi più gravi, infatti, possono arrivare al 50% del bilancio annuale relativo all'esercizio precedente o al 300% dell'importo illegalmente percepito. Il regolamento del 2018 (art. 10) ha introdotto il principio della responsabilità delle persone fisiche che sono membri dell'organo amministrativo, direttivo o di vigilanza di partiti o fondazioni o che hanno poteri di rappresentanza, di decisione o di controllo rispetto ad essi; inoltre, ha introdotto norme per facilitare il recupero dei contributi pubblici ricevuti indebitamente o non utilizzati da partiti e fondazioni.

<sup>49</sup> Il soggetto indicato dalle autorità nazionali e incaricato della verifica del rispetto delle norme del regolamento europeo da parte dei partiti e delle fondazioni aventi sede nel territorio nazionale.

#### 4. *Il sottile filo rosso esistente tra la normativa dell'Unione e la normativa italiana*

Come si è potuto evidenziare esiste una sottile linea di collegamento tra la disciplina europea analizzata e quella introdotta in Italia nel periodo a cavallo del 2012 ed il 2014.

Emerge, nelle rispettive discipline, prepotentemente il tema del finanziamento che spinge l'Europa, sin dal 2003, nella direzione di introdurre degli elementi di maggiore trasparenza nella disciplina sui partiti politici che non possono più essere abbandonati allo schema libero delle associazioni non riconosciute.

Sulla falsariga anche in Italia, con una normativa coeva al regolamento UE del 2014, si introducono delle disposizioni relative all'organizzazione dei partiti politici ed anche contaminazioni in merito all'annosa problematica della democrazia interna.

I punti di contatto tra la disciplina europea e quella nazionale risultano pertanto evidenti.

La normativa europea, però, punta molto sull'effetto premiale del finanziamento per condizionare la disciplina e la vita dei partiti al c.d. metodo democratico.

Infatti in Europa è previsto un finanziamento pubblico per i partiti politici europei.

Diversa è la situazione in Italia dove il finanziamento pubblico diretto è stato abolito e, quindi, viene meno la leva premiale che avrebbe potuto indurre i partiti nel loro funzionamento ad assoggettarsi alle disposizioni in materia di regolamentazione.

L'attuale disciplina sui partiti politici europeo, nel prevedere un'iscrizione in appositi registri e nel contempo un'Autorità deputata al controllo, testimonia l'attenzione dell'Unione al fenomeno partitico.

In maniera analoga anche in Italia sono state introdotte delle forme di controllo affidate alla Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici.

Con riferimento alla democrazia interna va rilevato che la normativa europea appare più attenta ad una disciplina di dettaglio orientata a determinare le modalità di ammissione e/o iscrizione al partito ed alle previsioni in merito ai *quorum* necessari per le rispettive deliberazioni.

La sensibilità del legislatore unitario suscita attenzione in quanto, come si è detto, i partiti europei restano ancora associazioni di associazioni ed in quanto tali meno attente alla posizione del singolo iscritto.

Purtuttavia la disciplina analizzata evidenzia come si possa e debba fare molto di più in Italia per garantire il diritto di partecipazione alla vita del partito.

La mancata previsione di regole certe in ordine alle iscrizioni così come le regole da applicare ai processi deliberativi costituiscono ancora un grave *vulnus* del principio democratico.

In definitiva c'è una linea di collegamento tra la disciplina europea in materia di partiti politici e quella interna che introduce degli elementi di regolamentazione sino ad oggi sconosciuti nel nostro ordinamento.

Un allineamento che, però, mette alla luce le carenze del nostro attuale impianto normativo che proprio in ragione della posizione del partito politico nel sistema istituzionale richiederebbe una maggiore propensione ad una regolamentazione.

Se da un lato sul fronte dell'Unione il processo di costituzionalizzazione è ancora in *itinere* e giustifica, quindi, un plausibile ritardo, lo stesso non può più ammettersi nella regolamentazione interna dei partiti.

Inoltre va osservato che non solo il ruolo dei partiti europei, come visto, è ancora in via di definizione ma è ancora in atto anche il processo di trasformazione del parlamento Europeo in luogo di determinazione delle politiche europee. Difficilmente, allo stato, è possibile aspettarsi di più a livello unitario.

Diversa, invece, è la posizione dei partiti nazionali la cui «attività è rilevante nel funzionamento della democrazia rappresentativa». Conseguentemente maggiori dovrebbero essere le attenzioni normative in sede di regolamentazione della relativa disciplina giuridica.

5. *Dalla nascita di un sistema di partiti a livello europeo le indicazioni per una riscoperta del ruolo dei partiti nazionali. Un processo ancora in divenire.*

L'analisi delle indicazioni che arrivano dal livello europeo sono gli indici che ci consentono di poter effettuare una riflessione di carattere più ampio.

Il superamento del *deficit* democratico<sup>50</sup> che è stato da sempre avvertito nei confronti dell'Europa, vista troppe volte con notevole fastidio

---

<sup>50</sup> R. Miccù, *Il "duplice volto" del deficit democratico nell'Unione europea*, in G. Ressa, *Parlamentarismo e democrazia in Europa. Prima e dopo Maastricht*, a cura di R. Miccù, Napoli, Guida, 1999.

dai cittadini per le scelte impopolari che le vengono attribuite<sup>51</sup>, sembrerebbe poter passare attraverso la riscoperta di un ruolo dei partiti politici europei e transazionali.

Si tratta di un movimento che è differente rispetto a quello che ha caratterizzato le scelte a cui siamo abituati.

Per rimanere in Italia i partiti sono coevi alla Costituzione nella misura in cui sono stati da questa riconosciuti e disciplinati. Preesistenti allo Stato costituzionale in forza del ruolo svolto con il CLN.

---

<sup>51</sup> Che vi sia una controtendenza lo si può evincere dai risultati di un sondaggio svolto da Kantar Public per conto di Eurobarometro fra settembre e ottobre 2017 ([www.europarl.europa.eu/at-yourservice/it/beheard/eurobarometer/parlemeter-2017-a-stronger-voice](http://www.europarl.europa.eu/at-yourservice/it/beheard/eurobarometer/parlemeter-2017-a-stronger-voice)). I cittadini europei guardano con crescente favore all'Unione europea. Sempre più ritengono che la loro voce conti nell'UE e che l'appartenenza all'Unione europea abbia apportato vantaggi ai loro paesi. Il sondaggio del 2017 si concentra sulle opinioni dei cittadini europei sull'appartenenza all'UE nonché sui loro atteggiamenti nei confronti del Parlamento europeo e delle sue priorità, azioni e missione. Nel quadro del rinnovato dibattito sul futuro dell'Europa, il 47 % dei cittadini europei ritiene che la propria voce conti nell'UE, il migliore risultato dalle elezioni europee del 2009. Una netta maggioranza di europei continua a essere favorevole all'appartenenza del proprio paese all'UE. Il 57 % degli intervistati ritiene che l'appartenenza all'UE sia positiva per il proprio paese, una percentuale quasi identica a quella precedente la crisi. La maggior parte degli intervistati in tutti gli Stati membri dichiara che l'appartenenza all'UE ha apportato vantaggi al loro paese. Infine, un numero crescente di cittadini ritiene che si stia procedendo nella giusta direzione nell'UE (31 %, +6 punti percentuali rispetto a marzo 2017). Il Parlamento europeo vede anche un lieve rialzo nella pubblica opinione. Il 33 % di tutti i cittadini, cioè un aumento di otto punti percentuali, ha una visione positiva del Parlamento europeo, mentre il 42 % degli intervistati ha ancora una visione neutrale. In secondo luogo, il Parlamento identifica i settori in cui gli europei si aspettano protezione da parte dell'UE. Il terrorismo, con il 58 % delle menzioni, emerge come la principale minaccia contro la quale i cittadini europei vogliono protezione da parte dell'UE. La situazione economica precaria che molti europei patiscono è alla base di problemi come la disoccupazione (43 %) e la povertà e l'esclusione (42 %). La protezione contro la migrazione incontrollata, con il 35 % in media, è ancora una priorità elevata per i cittadini. Il sondaggio considera quindi i principali risultati che secondo i cittadini l'UE dovrebbe difendere: da un lato, i diritti fondamentali (44 %) e la libertà di viaggiare, lavorare e studiare in tutta l'UE (36 %); dall'altro, le conquiste economiche, in particolare i diritti del lavoro (34 %), pensioni adeguate (34 %) e il benessere economico (33 %). Tali risultati sono in linea con i valori che gli europei vogliono veder difesi in via prioritaria dal Parlamento europeo: la protezione dei diritti umani, la libertà di espressione e la parità tra uomini e donne. Infine, il Parlamento 2017 si sofferma sulle politiche concrete che gli europei si aspettano dal Parlamento europeo. Conformemente alle minacce individuate in precedenza, gli europei appoggiano principalmente le azioni di sostegno che affrontano la povertà e l'esclusione, la lotta al terrorismo e le misure contro la disoccupazione giovanile.

Il processo europeo, invece, è un processo inverso che prende le mosse dall'alto e non dal basso.

Non siamo sicuri che questa strada dall'alto possa essere la migliore per consentire la nascita di un sentimento europeista che appare smarrito.

Come è stato osservato<sup>52</sup> la genesi dei partiti europei risente «del legame debole» con i cittadini<sup>53</sup>. Sotto questo profilo neppure i regolamenti europei nn. 1141/2014 e 673/2018 sono riusciti a modificare *funditus* la questione relativa alla selezione delle candidature ed allo svolgimento della campagna elettorale che viene demandata ai partiti nazionali.

Ai fini della ricerca che si sta svolgendo però la scelta dei partiti come luogo deputato al confronto, alla promozione dei progetti dell'Unione e dei cittadini nell'Unione appare sintomatica di un ruolo europeo che può contribuire a far recuperare un'attenzione sulla posizione costituzionale dei partiti politici nello Stato.

Il processo in atto che vede i partiti politici europei «anelli di collegamento tra la società civile e le istituzioni europee»<sup>54</sup> seppur *in progress* avrà necessariamente delle ricadute anche sul sistema dei partiti nazionali. Sarebbe opportuno non farsi trovare impreparati.

Se è vero, infatti, che la con l'approvazione della legge n. 13 del 2014 è stata introdotta in Italia una minima regolamentazione giuridica in parte sovrapponibile a quella dell'Unione europea, non può sottacersi che il differente livello di pressione esercitabile dai partiti nazionali a

---

<sup>52</sup> M. R. ALLEGRI, *Ancora sui partiti politici europei: cosa c'è di nuovo in vista delle elezioni europee 2019*, cit. p. 24, l'A. evidenzia come questa debolezza traspare anche dal dato normativo. Si pensi al fatto, ad esempio, che l'art. 31 del regolamento UE n. 1141/2014, dedicato all'informazione dei cittadini, indica in termini di mera possibilità, e non di obbligo, il fatto che i partiti politici europei informino i cittadini dell'Unione dei collegamenti esistenti tra di essi e i partiti politici e i candidati nazionali.

<sup>53</sup> M. R. ALLEGRI, *Ancora sui partiti politici europei: cosa c'è di nuovo in vista delle elezioni europee 2019*, cit. p. 24.

<sup>54</sup> M. R. ALLEGRI, *Ancora sui partiti politici europei: cosa c'è di nuovo in vista delle elezioni europee 2019*, cit. p. 23, secondo l'art. 10 TUE, l'art. 224 TFUE e l'art. 12 della *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, i partiti politici europei dovrebbero rappresentare “anelli di collegamento” fra la società civile e le istituzioni europee, contribuendo alla formazione di una coscienza politica europea; in quanto tali, dovrebbero contribuire alla riduzione del c.d. “deficit democratico” di cui soffre l'Unione europea, caratterizzato principalmente dalla distanza che i cittadini europei percepiscono fra loro e le istituzioni dell'Unione, a cominciare da quella – il Parlamento europeo – che li rappresenta. Sul punto si rinvia anche a R. PERRONE, *Rafforzamento identitario dei partiti politici europei e democrazia nell'Unione: quali strumenti?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2017, pp. 929-959.

livello istituzionale rispetto alle associazioni partitiche europee pretenderebbe una disciplina interna più rigorosa.

La legge italiana del 2014 possiamo dire che consente un allineamento tra i diversi livelli ordinamentali.

Sul fronte della disciplina giuridica il livello nazionale può attingere ad alcune indicazioni che si sono accennate come strumenti per rivitalizzare il ruolo dei partiti a livello nazionale preparandoli anche alla sfida transazionale<sup>55</sup> del prossimo futuro. Nella consapevolezza però che si tratta di un primo passo insufficiente a garantire la democraticità dell'ordinamento. Troppo differenti, allo stato, sono i protagonisti in campo; troppo leggeri i partiti europei<sup>56</sup> rispetto a quelli nazionali.

Sul versante europeo, invece, risulta evidente che la partita si giochi sul ruolo del Parlamento europeo sicuramente rivitalizzato con il Trattato di Lisbona ma pur sempre ancora troppo distante «dai circuiti decisionali europei in talune materie»<sup>57</sup>.

---

<sup>55</sup> M. R. ALLEGRI, *Ancora sui partiti politici europei: cosa c'è di nuovo in vista delle elezioni europee 2019*, cit. p. 25, secondo l'A. «lo “sguardo” dei partiti nazionali, naturalmente “stato-centrico” anziché transnazionale, resterà tale fino a quando il Parlamento non diventerà luogo di determinazione delle politiche europee e di definizione dell'indirizzo politico, ma rimarrà soprattutto un luogo di rappresentanza e, tutt'al più, di co-decisione di scelte assunte nelle sedi intergovernative» in tal senso anche M. GORLANI, *La fragile identità dei partiti politici europei di fronte alla crisi dell'Unione*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 2/2016.

<sup>56</sup> M. R. ALLEGRI, *Ancora sui partiti politici europei: cosa c'è di nuovo in vista delle elezioni europee 2019*, cit., l'A. evidenzia come l'auspicato collegamento ideale fra partiti politici europei e cittadini non sembra essersi realizzato. Infatti, «il *punctum dolens* di queste realtà associative sembra risiedere nello scarso contatto che esse hanno con la società civile, che impedisce loro di svolgere appieno quel ruolo di collegamento di cui si faceva parola poc'anzi: lungi dall'essere il tramite attraverso cui i cittadini possono efficacemente interagire e dialogare con istituzioni percepite come lontane, i partiti politici a livello europeo assumono i connotati di entità a loro volta distanti e rarefatte, impegnate a perseguire obiettivi misteriosi e percepiti come estranei ai bisogni immediati dell'elettorato».

<sup>57</sup> M. R. ALLEGRI, *Ancora sui partiti politici europei: cosa c'è di nuovo in vista delle elezioni europee 2019*, cit. p. 23, l'A. evidenzia come tale situazione non contribuisca a formare nell'opinione pubblica la percezione che esso sia il luogo centrale della rappresentanza politica dei cittadini europei. Ne deriva che «la rappresentanza del PE, certamente assicurata sul piano “formale” grazie all'espressione diretta del suffragio da parte degli elettori, non sembra sostenuta da una rappresentatività, per così dire, anche “sostanziale”, nella misura in cui i meccanismi di partecipazione popolare al voto e a ciò che esso esprime in termini di legittimazione democratica non sono ancora gestiti da partiti di dimensione europea, ma soltanto nazionale, siccome soltanto nazionali sono, sempre dal punto di vista sostanziale, le elezioni per il PE in tal senso si v. anche A. CIANCIO, *Sistema europeo dei partiti e integrazione politica nell'UE*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 11 settembre 2015.



## La regolamentazione giuridica dei partiti politici nei progetti e nelle proposte

*L'esistenza dei partiti  
non conosce Costituzione  
né, per lo meno da noi la legge,  
sebbene proprio oggi giorno  
rappresentino assolutamente  
i più importanti detentori  
di tutta la volontà politica  
dei governanti della burocrazia,  
dei cittadini dello Stato*  
M. Weber

SOMMARIO: 1. La sensibilità costituzionale al tema dei partiti politici nei tentativi di riforma costituzionale. 2. Il disegno di legge A.S. n. 2439, approvato da parte della Camera dei deputati l'8 giugno 2016, recante "Disposizioni in materia di partiti politici. Norme per favorire la trasparenza e la partecipazione democratica". 3. Alcuni rilievi sul disegno di legge A.S. n. 2439 e complessivi sulla strategia delle riforme. 4. Le proposte di legge presentate nella XVIII legislatura per introdurre in maniera organica una disciplina giuridica dei partiti politici. 4.1. La proposta di legge Atti Camera n. 325 intitolata "Norme in materia di riconoscimento della personalità giuridica e di finanziamento dei partiti politici, nonché delega al Governo per l'emanazione di un testo unico delle leggi concernenti i partiti politici" presentata in data 23 marzo 2018. 4.2. La proposta di legge Atti Camera n. 558 intitolata "Modifiche al decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, e al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, per l'attuazione dell'articolo 49 della Costituzione in materia di democrazia interna dei partiti. Delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle norme riguardanti la disciplina dei partiti" presentata in data 24 aprile 2018. 4.3. La proposta di legge Atti Camera n. 906 intitolata "Modifiche al decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, e altre disposizioni in materia di tra-

sparenza e controllo dei partiti e movimenti politici e delle fondazioni e associazioni politiche” presentata in data 11 luglio 2018. 4.4. Il disegno di legge Atti Senato n. 1303 intitolato “Norme sulla democrazia nei partiti e sulla selezione democratica e trasparente delle candidature per le cariche elettive” presentata in data 23 maggio 2019. 4.5. Il disegno di legge Atti Senato n. 350 intitolato “Norme in materia di riconoscimento della personalità giuridica e di finanziamento dei partiti politici, nonché delega al Governo per l’emanazione di un testo unico delle leggi concernenti i partiti politici” presentato in data 8 maggio 2018.

### *1. La sensibilità costituzionale al tema dei partiti politici nei tentativi di riforma costituzionale*

Lo studio dei partiti politici ci ha condotto in un emozionante viaggio a tratti giuridicamente periglioso ma sicuramente affascinante. Abbiamo attraversato settant’anni di storia repubblicana.

La percezione della dimensione del fenomeno partitico è sicuramente molto differente rispetto al passato. Quanto questa differenza non solo quantitativa ma soprattutto qualitativa incida sui processi democratici in atto è difficile da stabilire.

Le origini, che pure abbiamo scandagliato, restituiscono l’immagine di organizzazioni che avevano saputo conquistarsi i gradi sul campo. Il sistema costituzionale italiano ne riconosce, come avrebbe potuto fare altrimenti, il ruolo nell’avvento e nel consolidamento dello Stato repubblicano. In questo solco storico originale si comprende la portata in sé limitativa dell’art. 49 Cost. sia nella formulazione sia nell’applicazione che ne sarà data per decenni.

Questo non vuol dire che non fosse avvertita già in passato l’esigenza di determinare un ruolo dei partiti politici attesa la «constatata carenza o insufficienza di norma costituzionali o legislative in proposito»<sup>1</sup>. Ma è valido ancora oggi l’assunto secondo il quale la discussione sui partiti politici, inevitabilmente aperta agli ambienti politici, scientifici e giornalistici, deve trovare una sua composizione analizzando gli aspetti giuridici all’interno della «realità di cui dobbiamo occuparci»<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> L. BASSO, *Il partito nell’ordinamento democratico moderno*, in L. BASSO, M. D’ANTONINO, *Indagine sul partito politico. La regolazione legislativa*, Milano, 1966, p. 5.

<sup>2</sup> L. BASSO, *Il partito nell’ordinamento democratico moderno*, cit., p. 5 l’A. evidenza con rara sensibilità giuridica come l’attingere alle esperienze diverse dalla nostra, come l’Inghilterra o gli Stati Uniti d’America, sia per tradizione giuridica che per realtà sociale sia sballato «più vicina alla nostra problematica la letteratura francese

essendo necessaria oltre che opportuna «una comprensione realistica del fenomeno partitico, riconoscendo apertamente il peso costituzionale dei partiti»<sup>3</sup>. È questa la prima opzione interpretativa che delinea una divaricazione nell'approccio al tema tra chi «vuole ridurre il peso dei partiti nell'ambito degli schemi costituzionali tradizionali e chi vuole viceversa adeguare le strutture costituzioni alla nuova realtà di fatto»<sup>4</sup>. Lo avvertiva l'insigne giurista Lelio Basso già nel 1966 ma possiamo tranquillamente affermare che il *punctum crucis* è ancora oggi lo stesso. Certo si declina in termini diversi, con suggestioni che come abbiamo visto arrivano sino ad ipotizzare forme di democrazia diretta sconosciute agli antichi non fosse altro per l'impossibilità allora di chiamare un popolo ad esprimere un'opinione in tempo reale.

Non è questa la sede per tracciare ulteriormente i passaggi importanti che hanno visto contrapporsi le teorie sui partiti politici tra l'altro già analizzati nel Capitolo I.

Dal Triepel a Leibholz passando per il Vedel ed il Duverger abbiamo assistito ad un'evoluzione del fenomeno partitico prima relegato al di fuori dell'ordinamento costituzionale e poi definitivamente approdato nell'epoca moderna a quello che è stato definito Stato di partiti<sup>5</sup>. Tanto da far affermare sempre a Duverger «chi conosce il diritto costituzionale classico e ignora la funzione dei partiti, ha un'idea sbagliata dei regimi contemporanei; chi conosce la funzione dei partiti e ignora il diritto costituzionale classico, ha un'idea incompleta ma esatta dei re-

---

e più ancora quella tedesca, tanto più che la Germania ha inserito nella sua legge fondamentale un art. 21 che riprende, con maggiori specificazioni, la disposizione del nostro art. 49».

<sup>3</sup> L. BASSO, *Il partito nell'ordinamento democratico moderno*, cit., p. 5, l'A. fa una scelta di campo allontanandosi da coloro che chiudendosi in «un gretto formalismo giuridico» non riconoscono il peso costituzionale dei partiti anzi invocano «il ritorno a norme superate».

<sup>4</sup> L. BASSO, *Il partito nell'ordinamento democratico moderno*, cit., p. 5, l'A. evidenzia quello che ancora oggi è il nocciolo duro del problema.

<sup>5</sup> Proprio L. BASSO, *Il partito nell'ordinamento democratico moderno*, cit., p. 6, ne ricostruisce sinteticamente il percorso: se nel 1928 il Triepel scriveva ancora che «i partiti sono un fenomeno extra-costituzionale, e le loro deliberazioni da un punto di vista giuridico sono manifestazioni non vincolanti di organismi sociali estranei allo Stato», oggi il Leibholz non esita a parlare di un vero mutamento strutturale avvenuto nella democrazia moderna grazie al passaggio da uno Stato parlamentare a uno Stato di partiti. Analogamente in Francia il Vedel, a proposito di un problema strettamente costituzionale come quello del rapporto tra esecutivo e legislativo e cioè di due branche dell'attualità di un partito politico che detiene il potere. Sulla stessa linea scrive il Duverger laddove afferma che il partito riunisce in sé le prerogative essenziali del legislativo e dell'esecutivo.

gimi contemporanei»<sup>6</sup>. Ed è lungo questo percorso che, per le ragioni storiche ampiamente analizzate, abbiamo assistito all'avveramento del fenomeno partitico in Italia.

I partiti hanno contribuito allo sviluppo della democrazia. Da un lato ampliando la platea dei soggetti ai quali è stato consentito di accedere alla gestione della cosa pubblica dall'altro facendo maturare la coscienza democratica dei cittadini. Il fenomeno è stato duplice ed importante sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo. Se questo è vero è altrettanto vero che il rapporto tra partiti politici e costituzione è sempre stato molto difficile attesa la naturale propensione dei primi a *superiorem non recognoscens*. Di qui la sempre attuale contrapposizione tra «la naturale riottosità di queste formazioni sociali ad essere regolate dall'esterno»<sup>7</sup>. Tanto da far ritenere che occorrerebbe «prendere atto della inopportunità – se non della impossibilità – di una pretesa regolativa totale e che, quindi, la disciplina costituzionale e legislativa debba scontare questa forza propria peculiare dei partiti e dei loro ordinamenti interni»<sup>8</sup>.

Ma anche questo approdo riflettendoci non esclude la possibilità di una regolamentazione anzi.

Partendo dall'assunto incontrovertibile che anche nell'attuale situazione i partiti, pur profondamente diversi da quelli pesanti del '900, continuano ad esercitare almeno «due funzioni fondamentali nei regimi democratici: il *patronage* nei confronti delle cariche pubbliche e l'organizzazione del parlamento e del governo»<sup>9</sup> è evidente che il tema non è tra prevedere o non prevedere una regolamentazione ma individuare sino a dove ed in che maniera la regolamentazione giuridica dei partiti può spingersi nel rispetto della loro autonomia.

Il tema, pur mancando proposte di interventi diretti sull'art. 49 Cost., è ovviamente anche costituzionale come dimostra l'attenzione riservata ai partiti nei progetti complessivi di riforma costituzionale.

In realtà potremmo dire che nessun progetto di riforma organico costituzionale e/o istituzionale può prescindere dai partiti politici. Questa è la dimostrazione del fatto che essi sono innervati all'interno del nostro ordinamento democratico. Organi vitali che non possono essere estirpati perché il rischio sarebbe quello di cadere nel *caos* di un regime che

---

<sup>6</sup> M. DUVERGER, *I partiti politici*, Milano, 1961, p. 412.

<sup>7</sup> E. GIANFRANCESCO, *I partiti politici e l'art. 49 della Costituzione*, cit., p. 42.

<sup>8</sup> E. GIANFRANCESCO, *I partiti politici e l'art. 49 della Costituzione*, cit. 42.

<sup>9</sup> E. GIANFRANCESCO, *I partiti politici e l'art. 49 della Costituzione*, in G. CARAPEZZA FIGLIA, G. FREZZA, G. RIVOSECCHI, a cura di, *Partiti politici e sistema ordinamentale*, Napoli, 2018, p. 45.

perdendo quelli che nonostante tutto sono i maggiori «mediatori sociali»<sup>10</sup> rischia di scivolare verso tristi esperienze totalitarie.

Le tracce di rilevanza del discorso che stiamo svolgendo le ritroviamo nei lavori della Commissione per le riforme costituzionali<sup>11</sup> del 17 settembre 2013 nella quale si legge appunto che «la crisi dei partiti politici (che in Italia ha assunto caratteristiche assai più radicali che in altri Paesi europei) si manifesta sia nella prevalenza sistematica delle ragioni di conflitto su quelle di unità, sia nella difficoltà di orientare l'opinione pubblica, sia nella tendenza a concentrare il proprio ruolo nella esclusiva ricerca del consenso elettorale piuttosto che nella elaborazione e attuazione di proposte coerenti su cui costruire il consenso nel Paese. Tale crisi, contingente o strutturale che sia, vanifica la funzione costituzionale dei partiti (strumento dei cittadini per concorrere “a

---

<sup>10</sup> L'espressione è utilizzata da E. CHELI, *Per una legge-quadro sui partiti politici*, in ID., *Nata per unire. La Costituzione italiana tra storia e politica*, Bologna, 2012, p. 179, secondo l'A. pur nella complessa struttura della società contemporanea, i partiti si caratterizzano come i maggiori «mediatori sociali» dei regimi democratici ed a seconda di come i partiti si collocano rispetto alle dinamiche sociali, operando ora come *filtri* ora come *diaframmi*, i caratteri di una democrazia fissati in una costituzione possono assumere nella realtà connotazioni molte diverse e, al limite, opposte.

<sup>11</sup> La Commissione per le riforme costituzionali venne istituita dal Presidente del Consiglio dei Ministri con decreto dell'11 giugno 2013. Alla Commissione era stato assegnato il compito di formulare proposte di revisione della Parte Seconda della Costituzione, Titoli I, II, III e V, con riferimento alle materie della forma di Stato, della forma di Governo, dell'assetto bicamerale del Parlamento e delle norme connesse alle predette materie, nonché proposte di riforma della legislazione ordinaria conseguente, con particolare riferimento alla normativa elettorale.

2. La Commissione presieduta dal Ministro per le Riforme Costituzionali, Gaetano Quagliariello, era composta da: Michele Ainis, Augusto Barbera, Beniamino Caravita di Toritto, Lorenza Carlassare, Elisabetta Catelani, Stefano Ceccanti, Ginevra Cerrina Ferroni, Enzo Cheli, Mario Pilade Chiti, Pietro Ciarlo, Francesco Clementi, Francesco D'Onofrio, Giuseppe de Vergottini, Giuseppe Di Federico, Mario Dogliani, Giandomenico Falcon, Franco Frattini, Maria Cristina Grisolia, Massimo Luciani, Stefano Mannoni, Cesare Mirabelli, Anna Moscarini, Ida Nicotra, Marco Olivetti, Valerio Onida, Angelo Panebianco, Giovanni Pitruzzella, Annamaria Poggi, Carmela Salazar, Guido Tabellini, Nadia Urbinati, Luciano Vandelli, Luciano Violante, Lorenza Violini e Nicolò Zanon. L'11 luglio 2013 Lorenza Carlassare si è dimessa. Successivamente, il 22 agosto, si è dimessa Nadia Urbinati.

3. Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri ha istituito inoltre un Comitato incaricato della redazione delle proposte di riforma per ciascuno degli ambiti indicati, sulla base delle indicazioni formulate dalla Commissione. I componenti del Comitato hanno partecipato alle riunioni della Commissione.

4. Il Comitato di redazione è composto da: Giuditta Brunelli, Anna Chimenti, Tommaso Edoardo Frosini, Vincenzo Lippolis, Nicola Lupo, Cesare Pinelli e Claudio Tucciarelli. Il Comitato è coordinato, su delega del Ministro, da Luciano Violante.

determinare la politica nazionale”) e si riverbera sulle attribuzioni del Parlamento e del Governo pregiudicandone il corretto funzionamento».

La Commissione, analizzate le dinamiche che hanno messo in crisi i partiti politici, non manca di sottolineare il ruolo fondamentale che svolgono «quali formazioni volontarie in grado di sviluppare e rendere concreto l’esercizio della sovranità da parte del popolo»<sup>12</sup>. In questa prospettiva si comprende la preoccupazione che pervade la Commissione nell’elaborare una tipologia di legge elettorale che «contemperi le istanze di rappresentatività con l’esigenza di facilitare convergenze ed evitare l’eccesso di frammentazione partitica»<sup>13</sup>. In questa prospettiva è evidente che la legge elettorale andrebbe ad incidere sull’assetto dei partiti politici e sulla pluralità del sistema.

Ma ancor più significativa è la constatazione che «la crisi in atto è determinata in gran parte dalle disfunzioni nella vita dei partiti». Questo porta la Commissione ad elaborare un parere con il quale si invoca «un’azione contestuale a qualsivoglia intervento sulla forma di governo e sulla legge elettorale». Si tratta di riforme attuabili attraverso leggi ordinarie che riguardano «il funzionamento dei partiti (al fine di garantire al loro interno il rispetto del metodo democratico), il finanziamento della politica, le attività di *lobbying*, la comunicazione politica, il voto di scambio e i reati elettorali, la selezione dei candidati: in definitiva, tutta la legislazione di contorno della materia elettorale».

La Commissione nel 2013 dimostra di aver ben chiaro che nel contesto di una riforma costituzionale il tema dei partiti politici non è sullo sfondo ma assume un valore centrale se davvero si vuole sbloccare il sistema<sup>14</sup>.

Il tema dei partiti lo si ritrova, almeno sotto il profilo della temuta frammentazione partitica, anche con riferimento alle esigenze connesse alla formazione della maggioranza di governo. La Commissione si interroga in merito alla possibilità che questa scelta «debba essere affidata agli elettori oppure se, in assenza di una chiara scelta del corpo elettorale, debba essere demandata alle intese tra le forze politiche presenti nella Camera». È noto che il regime parlamentare demanda la

---

<sup>12</sup> T. E. FROSINI, *Sovranità popolare e costituzionalismo*, Milano, 1997, p. 211.

<sup>13</sup> Come ricorda E. FROSINI, *Sovranità popolare e costituzionalismo*, Milano, 1997, p. 215, la nostra era e doveva essere – almeno agli inizi e per necessità storica – una *Repubblica dei partiti* (...) (ma sarebbe stato meglio dire Repubblica con i partiti), ma non necessariamente Repubblica del pluripartitismo estremo né tantomeno della partitocrazia.

<sup>14</sup> Certo la Commissione non omette di osservare che queste misure dovrebbero essere accompagnate da comportamenti dei dirigenti politici ispirati a etiche pubbliche e private idonee a far acquisire ai partiti la fiducia dei cittadini.

costruzione delle maggioranze alle intese tra i partiti presenti in Parlamento. Sul punto emerge una divergenza di opinioni perché molti hanno ritenuto che «sarebbe più coerente con le esigenze della stabilità del governo fare in modo che siano gli elettori a scegliere direttamente la maggioranza»<sup>15</sup>.

In conclusione l'analisi svolta dalla Commissione di tecnici, istituita per elaborare un progetto di modifica della Costituzione, svela che per assicurare «governi stabili», condizione per l'affidabilità di un Paese, un ruolo decisivo assumono i partiti politici ed i comportamenti virtuosi complessivi delle classi dirigenti organizzate in questi corpi intermedi.

2. *Il disegno di legge A.S. n. 2439, approvato da parte della Camera dei deputati l'8 giugno 2016, recante "Disposizioni in materia di partiti politici. Norme per favorire la trasparenza e la partecipazione democratica"*

Nel corso della XVII legislatura la Camera dei Deputati aveva approvato il disegno di legge A.S. n. 2439 recante "Disposizioni in materia di partiti politici. Norme per favorire la trasparenza e la partecipazione democratica"<sup>16</sup>.

Il disegno di legge nasceva dalla spinta storica e dottrinarica all'introduzione di meccanismi volti a sollecitare trasparenza organizzativa e

---

<sup>15</sup> Pur nella consapevolezza che nessun sistema tra quelli vigenti garantisce una certezza assoluta della formazione di una maggioranza di governo nelle urne, la Commissione passando dalle norme astratte ai comportamenti evidenzia come in molti Paesi la formazione di una stabile maggioranza di governo sia favorita dal sistema elettorale, ma sia poi garantita dal ridotto numero dei partiti, dalla correttezza dei comportamenti politici e parlamentari, dal sistema costituzionale e dalle prassi che lo animano; non tutti questi caratteri sono oggi presenti nel nostro sistema politico.

<sup>16</sup> M. GORLANI, *Ruolo e funzione costituzionale del partito politico. Il declino della "forma" partito e la crisi del parlamentarismo italiano*, Cacucci, 2017, pp. 139-140, l'A. non manca di rilevare come il percorso per una regolamentazione sia rimasto a metà strada non solo perché il progetto di legge non è stato alla fine varato ma anche in quanto in tale proposte almeno tre opzioni di fondo non sono state risolte. Ed in particolar modo sottolinea il controllo solo formale degli Statuti affidato alla Commissione parlamentare di garanzia e non il riscontro di un rispetto sostanziale di tale principio. Allo stesso modo il principio di democraticità interna secondo l'A. non è stato portato alle sue rigorose conseguenze. Se ne chiede il rispetto per l'accesso al finanziamento ma non per la partecipazione alle competizioni elettorali. E declinando sempre il principio di democraticità interno l'A. non ravvisa disposizioni a tutela delle minoranze nelle candidature agli organi rappresentativi.

finanziaria nonché l'accesso partecipativo<sup>17</sup>. In questo solco sembrava essersi finalmente incanalata una volontà politica generale e nel progetto di legge erano confluiti e riuniti diversi progetti in materia all'epoca pendenti. Come è noto la legge però non è stata varata in quanto il Senato non l'ha approvata prima della fine della legislatura.

L'analisi del progetto è importante in quanto ci restituisce l'esempio più recente di una legge organica sui partiti politici che è riuscita ad ottenere l'approvazione di un ramo del Parlamento.

L'intero impianto normativo è stabilito all'art. 1 (intitolato – *Finalità*) che indica i presupposti sui quali si intende costruire la legge: trasparenza dei partiti; loro democraticità interna; ampliamento della partecipazione dei cittadini alla vita politica. Sono questi i capisaldi di riferimento.

La stessa assume come destinataria i «partiti, movimenti e gruppi politici organizzati» ampliando i soggetti sinora presi in considerazione da precedenti provvedimenti legislativi.

---

<sup>17</sup> Lungo quest'ultima falsariga muove il disegno di legge A.S. n. 2439, recante “Disposizioni in materia di partiti politici. Norme per favorire la trasparenza e la partecipazione democratica”. Esso giunge all'esame del Senato dopo l'approvazione da parte della Camera dei deputati l'8 giugno 2016.

Questo disegno di legge si pone quale ‘seguito’ di alcuni provvedimenti intervenuti negli anni recenti.

Sono: la legge n. 96 del 2012, di riduzione del finanziamento statale dei partiti nonché sulla trasparenza e i controlli dei loro rendiconti; il decreto-legge n. 149 del 2013 (come convertito dalla legge n. 13 del 2014) che ha in ampia misura riscritto la legge dell'anno precedente, prevedendo la progressiva abolizione, anziché solo riduzione, del finanziamento statale diretto ai partiti (talché destinato ad essere lo strumento finanziario ‘diretto’ principale è il solo contributo delle Camere ai Gruppi parlamentari: 31,7 milioni sul bilancio interno della Camera nel 2016; 21,3 milioni in Senato), e recante previsioni per la trasparenza e democraticità interna. Insieme, si prefigge di dotare di un più definito presidio ‘sanzionatorio’ la citata normativa introdotta nel 2012-14 (fonte PARTITI POLITICI – Note sull'A.S. n. 2439 “Disposizioni in materia di partiti politici. Norme per favorire la trasparenza e la partecipazione democratica” marzo 2017 n. 468).

Rispetto a tali atti legislativi – i quali hanno posto, ancorché riferita alla percezione del ‘due per mille’ o dei contributi fiscalmente agevolati, la base normativa per una ‘specialità’ del partito rispetto alla generale realtà associazionistica (mercé le previsioni introdotte circa lo statuto dei partiti, la loro registrazione) – il disegno di legge A.S. n. 2439 pone alcune novelle in materia di trasparenza e democraticità interna; sempre in tema di riflessioni sui progetti di attuazione dell'art. 49 Cost. si v. PINELLI, *Osservazioni in merito ai progetti di legge sull'attuazione dell'art. 49 cost. in materia di disciplina di partiti politici (AC 3004, 314, 3438, 3494 e 3610). Audizione alla Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati del 21 marzo 2016*, in *Rivista AIC*, fasc. n. 1/2016.

L'art. 2 (intitolato – *Norme in materia di partecipazione politica*) al primo comma replica il modo di condursi dei partiti nell'agone politico, secondo il principio del pluralismo politico che il Costituente intese quale valore primario da tutelare. Il secondo comma invece prevede che «organizzazione e funzionamento» dei partiti siano «improntati» a «trasparenza e metodo democratico». Ed «è diritto di tutti gli iscritti partecipare, senza discriminazioni, alla determinazione delle scelte politiche che impegnano il partito». La determinazione delle scelte politiche è sancita come diritto individuale degli iscritti. Conseguentemente, il comma 3, lettera *a*) prescrive (mediante novella all'articolo 3 del decreto-legge n. 149 del 2013) che lo statuto del partito politico indichi «le forme e le modalità di iscrizione» (giacché sono gli iscritti i titolari del diritto di concorrere alle scelte politiche del partito) nonché le modalità di partecipazione «alle fasi di formazione della proposta politica del partito» – inclusa la selezione dei candidati alle elezioni. Così come prevede la necessaria indicazione statutaria dei diritti e doveri degli iscritti (e relativi organi di garanzia).

Inoltre, prescrive che lo statuto del partito regoli l'istituzione di una anagrafe degli iscritti ed il suo accesso. Essa dev'essere consultabile da ogni iscritto (nel rispetto della protezione dei dati personali). Il comma 5 pone previsioni circa la denominazione e il simbolo. Esso stabilisce che la denominazione e il simbolo usati dai «soggetti politici organizzati» (*espressione che si direbbe compendiare quella di “partiti, movimenti e gruppi politici organizzati” ricorrente altrove nel medesimo articolo del disegno di legge*) siano regolati dall'articolo 7 del codice civile (il quale, con il titolo “Tutela del diritto al nome”, recita: “1. La persona, alla quale si contesti il diritto all'uso del proprio nome o che possa risentire pregiudizio dall'uso che altri indebitamente ne faccia, può chiedere giudizialmente la cessazione del fatto lesivo, salvo il risarcimento dei danni. 2. L'autorità giudiziaria può ordinare che la sentenza sia pubblicata in uno o più giornali”).

L'art. 3 (intitolato – *Norme di trasparenza in materia di partecipazione alle elezioni della Camera dei deputati*) introduce alcune novità in merito alla possibilità di ricasazione delle liste per mancato deposito dello Statuto (o dichiarazione sostitutiva di trasparenza) e del programma elettorale.

L'art. 4 (intitolato – *Elezioni trasparenti*) prescrive che lo statuto o la dichiarazione sostitutiva di trasparenza siano pubblicati sul sito internet del Ministero dell'interno, in maniera “facilmente accessibile” ed in un'apposita sezione denominata “Elezioni trasparenti”.

L'art. 5 (intitolato *Trasparenza degli organi, delle regole interne e delle modalità di selezione delle candidature*) prescrive, riguardo ad alcuni elementi, la pubblicazione sul sito internet del singolo partito, entro un'apposita sezione denominata "Trasparenza". L'articolo differenzia l'oggetto della pubblicazione sul sito del partito, a seconda che il partito sia iscritto nel registro dei partiti o meno. In caso di partito iscritto nel registro (comma 1): devono essere pubblicati sul suo sito lo statuto (dopo il controllo di conformità da parte della Commissione di garanzia degli statuti); il rendiconto di esercizio (corredato della relazione sulla gestione e della nota integrativa); la relazione del revisore (o della società di revisione, ove prevista); il verbale di approvazione del rendiconto di esercizio da parte del competente organo del partito politico; l'elenco dei beni immobili e beni mobili registrati e degli strumenti finanziari, di cui il partito sia intestatario; le erogazioni sopra i 5.000 euro percepite. In caso di partito non iscritto nel registro dei partiti (comma 2): devono essere pubblicati sul suo sito i medesimi elementi sopra ricordati (stante la dicitura: "fermo restando quanto previsto dal comma 1") *ed in più alcuni altri*:

- le procedure richieste per l'approvazione degli atti che impegnano il partito;
- il numero, la composizione e le attribuzioni degli organi deliberativi, esecutivi e di controllo (incluse le modalità della loro elezione e la durata dei relativi incarichi);
- le modalità di selezione delle candidature;
- l'organo comunque investito della rappresentanza legale;
- l'indicazione del soggetto titolare del simbolo (e se il soggetto sia diverso dal partito, sono pubblicati anche i documenti che abilitano il partito ad utilizzare il simbolo).

L'art. 6 (intitolato – *Trasparenza dei finanziamenti, contributi, beni o servizi*) si occupa delle risorse del partito: finanziamenti, contributi, beni o servizi. Per esse sono posti specifici obblighi di dichiarazione nonché obblighi di pubblicazione nel sito dei partiti (nella sopra ricordata sezione denominata "Trasparenza").

L'art. 7 (intitolato – *Promozione dello svolgimento delle attività politiche in favore dei partiti iscritti nel registro*) disciplina alcune forme di promozione da parte degli enti territoriali di attività politiche di partiti (solo se iscritti nel registro).

- Gli enti territoriali possono prestare una duplice forma di promozione:
- la fornitura di beni e servizi, previa disciplina della materia con apposito regolamento, ed anche attraverso convenzioni con istituzioni pubbliche e private;

– la messa a disposizione di locali per lo svolgimento di riunioni, assemblee, convegni o altre iniziative finalizzate allo svolgimento dell'attività politica, previa stipulazione con i partiti di apposite convenzioni (con spese di manutenzione e di funzionamento dei locali, a carico dei partiti, per il tempo per il quale essi se ne avvalgano, secondo tariffari definiti dalle amministrazioni locali).

L'art. 8 (intitolato – *Modifiche all'articolo 9 della legge 6 luglio 2012, n. 96, in materia di revisione dei bilanci*) circoscrive l'ambito soggettivo di applicazione del vigente obbligo di avvalersi di una società di revisione iscritta nell'albo, la quale esprime (con apposita relazione) un giudizio sul rendiconto di esercizio dei partiti, secondo quanto previsto dalla normativa a fini di trasparenza.

L'art. 9 (intitolato – *Sanzioni in materia di trasparenza dei bilanci*) pone alcune sanzioni amministrative pecuniarie, aggiuntive rispetto alle 'sanzioni' già poste dal decreto-legge n. 149 del 2013.

In ultimo l'art. 11 dispone con una norma transitoria un termine di diciotto mesi per consentire ai partiti di adeguare il proprio statuto alle prescrizioni contenute nel disegno di legge.

### *3. Alcuni rilievi sul disegno di legge A.S. n. 2439 e complessivi sulla strategia delle riforme*

L'impianto del disegno di legge appare in linea con quelle che erano le indicazioni provenienti dalla dottrina e dalle esperienze più recenti che sollecitavano l'introduzione di meccanismi volti a sollecitare trasparenza organizzativa e finanziaria<sup>18</sup>.

In primo luogo, il disegno legge sui partiti politici appare corretto nell'individuare all'art. 1 la «*mission*» e cioè promuovere la trasparenza, la democraticità interna<sup>19</sup> e l'ampliamento della partecipazione dei cittadini alla vita del partito e quindi alla politica.

---

<sup>18</sup> M. GORLANI, *Ruolo e funzione costituzionale del partito politico. Il declino della "forma" partito e la crisi del parlamentarismo italiano*, cit., ma con le criticità che l'A. non manca di rilevare portando ad esempio proprio il rispetto di principi cardine come la democrazia interna che appaiono più una preoccupazione di carattere formale che sostanziale.

<sup>19</sup> Sempre più si è fatta strada la necessità di mantenere "un metodo democratico" anche internamente, cioè non più soltanto esternamente nel rispetto della democrazia procedurale con l'astensione da ogni forma di azione violenta nei confronti dell'ordinamento e degli avversari politici [A. Predieri, 1950; P. Ridola, 1982]. D'altronde, l'elemento di democrazia esterna, secondo la teoria dell'integrazione di matrice tedesca (supervisionata dall'uso eventuale dei provvedimenti *ad hoc* predisposti nel corso

L'art. 2 del disegno di legge AC 2439, sulla base dell'art. 49 della Costituzione, stabiliva che tutti i cittadini hanno diritto ad associarsi liberamente in partiti per concorrere, con strutture e metodi democratici, a determinare la politica nazionale.

In tale formulazione permane il dubbio che avrebbe dovuto essere meglio definita la misura della giustiziabilità<sup>20</sup> della lesione dei diritti degli iscritti o anche il grado di «pervasività» di un conseguente sindacato giurisdizionale.

Un tema centrale al quale nel testo darsi un maggior peso inoltre era quello del fattore culturale e cioè prevedere che i partiti:

a) si occupino della partecipazione dei cittadini alla formazione degli orientamenti e degli indirizzi sulle questioni di interesse collettivo che verranno sostenute dai loro rappresentanti nelle sedi locali, regionali, nazionali ed europee;

b) formino i cittadini alla trattazione delle questioni di interesse collettivo ed all'assunzione di responsabilità pubbliche.

---

dei decenni nell'insieme normativo derivante dalla Legge c.d. Scelba, legge n. 645 del 1952, e poi da quella c.d. Mancino, legge n. 205 del 1993), viene ad essere sempre più garantito anche dal livello sopranazionale di operatività del nostro ordinamento. Basti pensare alle Corti che a tali infrastrutture ordinamentali fanno da presidio e quindi al ruolo svolto in tal senso dalla Corte di Strasburgo riguardo al caso del partito turco Refah Partisi o al caso spagnolo del partito basco Herri Batasuna. Per converso con maggior forza negli ultimi anni, in una fase di profonda ristrutturazione del sistema partitico-politico successiva ai referendum del 1991-1993 e alle vicende della c.d. tangentopoli, è proprio il metodo democratico inteso come le garanzie riguardanti la democraticità interna dei partiti stessi (*Nota su una legge sui partiti in attuazione dell'art. 49 della Costituzione* – curata dal Prof. Giuliano Amato. L'Isle ha raccolto e ordinato il materiale rilevante, mentre per l'estensione del testo ci si è avvalsi della collaborazione del Prof. Francesco Clementi dell'Università degli Studi di Perugia).

<sup>20</sup> N. PIGNATELLI, *La giustiziabilità degli atti dei partiti politici tra autonomia privata ed effettività della tutela giurisdizionale: un modello costituzionale*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 2, 2019, pp. 84 ss., l'A. evidenzia come il tentativo (...) di ricostruire un modello di giustiziabilità conforme a Costituzione (...) svela in ogni caso la ineludibile necessità di affidare al legislatore la individuazione di un punto di equilibrio tra autonomia partitica (art. 49 Cost.) ed effettività della tutela giurisdizionale (art. 24 Cost.). La ricerca di questo punto di equilibrio ripropone inevitabilmente il dibattito sull'attuazione della Costituzione e più specificatamente sull'approvazione di una legge per i partiti politici. In questa logica sembra necessaria la disciplina di un rito processuale speciale, quale elemento costitutivo indefettibile della stessa legge per i partiti. Un modello processuale stabile, sottratto alle fluttuazioni ermeneutiche (...) che sia in grado, di rendere prevedibile il processo e quindi stabile lo stesso fondamento del bilanciamento tra autonomia e sindacato giurisdizionale.

La cultura e lo sviluppo delle competenze sono fondamentali per l'effettività della democrazia. Una partecipazione priva delle necessarie competenze, infatti, rischia di essere un vuoto simulacro.

Il disegno di legge inoltre si occupava del finanziamento dei partiti<sup>21</sup>. Lo stesso avrebbe dovuto meglio prevedere le procedure atte ad assicurare la trasparenza ed il pubblico controllo del loro stato patrimoniale e delle loro fonti di finanziamento.

Allo stesso modo avrebbe dovuto meglio dettare disposizioni dirette a garantire la partecipazione degli iscritti a tutte le fasi di formazione della volontà politica dei partiti, compresa la designazione dei candidati alle elezioni, il rispetto delle norme statutarie, la tutela delle minoranze.

Non secondaria è anche la questione della registrazione<sup>22</sup> dei partiti e degli effetti che ne conseguono. Dalla registrazione dei partiti conseguono diverse garanzie «sull'effettività delle previsioni normative basti pensare all'obbligo di depositare uno statuto<sup>23</sup>, indicando i legali rappresentati e l'organigramma, a quello di una trasparenza dei finanziamenti e dei fondi ricevuti sia pubblici che privati, a quello di indicare una sede specificatamente definita» (Amato-Clementi).

L'esperienza comparata inoltre evidenzia come le modalità di registrazione siano differenti e prevedono in alcuni casi un registro depositato presso lo stesso Parlamento, in altri presso il Ministero dell'Interno o presso le Corti di secondo grado. L'ultima sembrerebbe la soluzione da preferire in quanto meno esposta ai rischi di ingerenza della politica. La registrazione del partito consentirebbe anche la previsione delle disposizioni sulla cessazione e sulla destinazione dei beni mobili ed immobili oltre a consentire un maggior grado di tutela del singolo associato iscritto al partito.

Come è stato osservato però negli statuti andrebbe prevista «la possibilità di adire il giudice anche in relazione alla lesione di diritti invio-

---

<sup>21</sup> L. MEZZETTI, *Finanziamento e condizionamenti del partito politico*, in *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Atti del XXIII Convegno annuale Alessandria, 17-18 ottobre 2008, Jovene Editore 2009.

<sup>22</sup> R. CALVANO, *Dalla Crisi dei partiti alla loro riforma, senza fermarsi...voyage au bout del la nuit?*, in *Costituzionalismo.it*, Fasc. 3/2015, l'A. evidenzia che l'esclusione di nuovi gruppi o movimenti o di soggetti che rifiutino la forma partito tradizionalmente intesa sarebbe la conseguenza inevitabile in questo quadro, nel quale tali soggetti sarebbero naturalmente esclusi non solo dalla competizione elettorale, ma anche dall'accesso al finanziamento pubblico indiretto<sup>90</sup>, insomma da tutto ciò che consentirebbe loro di crescere e radicarsi maggiormente in vista di una successiva registrazione.

<sup>23</sup> F. BASSANINI, *Lo statuto democratico dei partiti e le elezioni primarie*, in S. MERLINI, a cura, *La democrazia nei partiti*, Bagnò a Ripoli, 2009.

labili, non “coperti” dalla tutela endoassociativa prevista dagli artt. 49 e 51 della Costituzione» (Amato-Clementi).

Infine, un ultimo aspetto che si ritiene fondamentale sottolineare. Nel disegno di legge era prevista una forma di trasparenza che passava attraverso la pubblicazione *online* di tutti gli atti in una apposita sezione denominata *Trasparenza*. In tale sezione dovrebbe essere pubblicata tutta la documentazione del partito: dallo statuto, ai bilanci, alle relative deliberazioni, ai compensi per le collaborazioni etc. In tal modo si porterebbe a compimento il processo di avveramento della trasparenza, della c.d. casa di vetro di nigrana memoria così come declinato a livello costituzionale. Non più un partito liquido ma un partito di vetro.

Nel disegno di legge esaminato, invece, non c'era alcun riferimento alle primarie<sup>24</sup>. È vero che è un argomento che attiene più alla legislazione elettorale che alla disciplina del partito. Si tratta però di uno strumento che può essere istituzionalizzato. Ma servono regole precise e tempistiche certe viceversa da strumento di «democrazia» potrebbe diventare un mero espediente per «regolare i conti» o per legittimare scelte già assunte.

---

<sup>24</sup> P. MARSOCCI, *La possibile disciplina (legislativa) dei partiti politici e il suo collegamento con il loro finanziamento*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1/2017, 1'A. afferma che se si arriverà a disciplinare le cd. primarie finalizzate alle candidature con rilievo esterno al partito (nel rinnovato storico tentativo di razionalizzare il potere politico attraverso il diritto), è allora necessario mettere in evidenza che andrà fatto con attenzione assoluta alle modalità di verifica della corretta applicazione delle disposizioni che, in attuazione della legge, saranno presenti negli statuti e regolamenti interni ai partiti. Tali norme tuteleranno innanzitutto gli iscritti, ma anche dei cittadini-elettori. Non solo dunque la legge – andando oltre quanto già previsto dall'art. 3 del d.l. n. 149 del 2013 – prescriverà contenuti obbligatori circa le modalità di svolgimento (in trasparenza) delle consultazioni primarie e rinvierà alle garanzie assicurate dalla giurisdizione o (se lo si vorrà) dalla apposita autorità indipendente, ma dovrà specificare come dotare di efficacia ed efficienza le norme interne al partito volte ad assicurare il corretto svolgimento di tali procedure; si v. anche G. AMATO, *Note sul finanziamento della politica*, in [www.camera.it](http://www.camera.it), luglio, 2012; su *Finanziamento dei partiti e corruzione: brevi note critiche sul caso italiano*, in F. LANCHESTER, a cura di *Finanziamento della politica e della corruzione*, Milano, 2000; sulle primarie C. FUSARO, *Elezioni primarie, problemi di una disciplina pubblicistica*, in *Quaderni costituzionali*, 2005; G. PASQUINO, *Contro il finanziamento di questi partiti*, Bologna, 1974; sempre sul finanziamento si v. P. RIDOLA, *Finanziamento della politica ed eguaglianza delle chances*, in F. LANCHESTER, a cura di, *Finanziamento della politica e corruzione*, Milano, 2000; N. PIGNATELLI, *Il divieto di iscrizione dei magistrati ai partiti politici: un “Cavallo di Troia”*, in *Scritti dei dottorandi in onore di Alessandro Pizzorusso*, Giappichelli, Torino, 2005, 342-352.

4. *Le proposte di legge presentate nella XVIII legislatura per introdurre in maniera organica una disciplina giuridica dei partiti politici*

Quanto il tema dei partiti politici e della loro regolamentazione sia attuale lo testimonia anche il numero di proposte di legge pendenti nell'attuale legislatura (XVIII) presso i due rami del Parlamento<sup>25</sup>.

A queste, che presentano una disciplina di carattere più ampio o generale, vanno ad aggiungersi altre proposte concernenti singoli e limitati aspetti della disciplina dei partiti politici, come ad es., il finanziamento o la trasparenza. Si tratta di richieste di intervento normativo che comunque possono ricondursi indirettamente, ma oserei dire anche direttamente, alla materia di partiti politici.

D'altronde, come abbiamo visto (§3) nel corso della XVII legislatura, la Camera dei deputati era giunta all'approvazione di un progetto di legge riguardante la disciplina dei partiti politici con norme volte, in particolare, a favorire la trasparenza e la partecipazione democratica ed a introdurre una nuova disciplina per le erogazioni in favore di partiti

---

<sup>25</sup> Nello specifico le proposte di legge sono le seguenti:

– C.325 – 18<sup>a</sup> Legislatura On. Fabio Rampelli (FDI) e altri Norme in materia di riconoscimento della personalità giuridica e di finanziamento dei partiti politici, nonché delega al Governo per l'emanazione di un testo unico delle leggi concernenti i partiti politici 23 marzo 2018: Presentato alla Camera 26 giugno 2018;

– C.558 – 18<sup>a</sup> Legislatura On. Roger De Menech (PD) Modifiche al decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, e al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, per l'attuazione dell'articolo 49 della Costituzione in materia di democrazia interna dei partiti. Delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle norme riguardanti la disciplina dei partiti 24 aprile 2018: Presentato alla Camera 12 luglio 2018;

– C.906 – 18<sup>a</sup> Legislatura On. Federica Dieni (M5S) Modifiche al decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, e altre disposizioni in materia di trasparenza e controllo dei partiti e movimenti politici e delle fondazioni e associazioni politiche 11 luglio 2018: Presentato alla Camera 16 novembre 2018;

– S.1303 – 18<sup>a</sup> Legislatura Sen. Dario Parrini (PD) e altri Norme sulla democrazia nei partiti e sulla selezione democratica e trasparente delle candidature per le cariche elettive 23 maggio 2019: Presentato al Senato 18 novembre 2019;

– S.422 – 18<sup>a</sup> Legislatura Sen. Matteo Richetti (PD) Disposizioni in materia di partiti politici in attuazione dell'articolo 49 della Costituzione. Norme per favorire la trasparenza e la partecipazione democratica 24 maggio 2018;

– S.350 – 18<sup>a</sup> Legislatura Sen. Stefano Bertacco (FdI) e altri Norme in materia di riconoscimento della personalità giuridica e di finanziamento dei partiti politici, nonché delega al Governo per l'emanazione di un testo unico delle leggi concernenti i partiti politici 8 maggio 2018: Presentato al Senato 5 marzo 2019.

politici o loro articolazioni politico-organizzative (giugno 2016). L'esame al Senato, però, come è noto non si è concluso prima della fine della legislatura.

L'analisi di queste proposte di legge, pur nella loro inevitabile disomogeneità, ci consente una duplice riflessione.

La prima di carattere empirico, le istanze provenienti da più parti politiche confermano come i tempi per una regolamentazione giuridica dei partiti politici in attuazione dell'art. 49 Cost. siano maturi; d'altronde l'approvazione nella passata legislatura di una proposta di legge da parte di un ramo del parlamento ne è sicuramente un'ulteriore conferma.

La seconda di carattere più metodologico ci consente di verificare il tasso di omogeneità e differenziazione dei vari progetti di legge al fine di ritracciare quali possano essere i punti di contatto e quali quelli di frizione.

D'altronde sarebbe quanto mai opportuno che una eventuale disciplina giuridica sui partiti politici venisse approvata da un'ampia maggioranza parlamentare non fosse altro per il fatto che con la stessa si contribuisce ampiamente a stabilire le regole del gioco democratico. Abbiamo già assistito in passato, seppur in epoche differenti, a quanto la reciproca diffidenza possa bloccare il sistema. Oggi la cornice storica è sicuramente un'altra, purtuttavia restano le diffidenze ed a volte delle vere e proprie contrapposizioni; come è emerso nei dibattiti che hanno accompagnato l'approvazione delle leggi elettorali ed i tentativi di riforma costituzionale.

Inoltre un'indagine di questo tipo è opportuna anche per verificare il tasso di compatibilità costituzionale dei progetti di legge. È chiaro che questa è un'opzione interpretativa che coinvolge non solo l'art. 49 Cost. ma anche il complesso dei principi che informano la nostra carta fondamentale con particolare riferimento, come si è visto, al principio di sovranità popolare, di democraticità dell'ordinamento e di rispetto di un minimo di autonomia dei partiti.

Sotto tutti questi profili appare interessante un'analisi dei progetti di legge presentati nel corso dell'attuale legislatura (XVIII)<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Si precisa che si procederà all'analisi di cinque proposte sulle sei pendenti alla data odierna poiché il testo dell'atto Senato n. 422 non è disponibile nella sua versione definitiva in quanto il testo è in fase di correzione da parte del primo firmatario.

4.1 *La proposta di legge Atti Camera n. 325 intitolata «Norme in materia di riconoscimento della personalità giuridica e di finanziamento dei partiti politici, nonché delega al Governo per l'emanazione di un testo unico delle leggi concernenti i partiti politici» presentata in data 23 marzo 2018*

Con la proposta di legge presentata in data 23 marzo 2018 presso la Camera dei deputati al n. 325, ad iniziativa dell'On. Fabio Rampelli (FDI), si intende dare piena attuazione all'art. 49 Cost. attraverso un quadro organico di norme che disciplinino i partiti politici atteso che questi «svolgono la propria attività nell'ambito delle associazioni non riconosciute» e ciò appare evidentemente non compatibile con «l'importanza che essi hanno nel governo della cosa pubblica; mentre sono, *de jure*, semplici associazioni tra privati cittadini, nella sostanza svolgono un'insostituibile attività istituzionale e di interesse pubblico». Nella relazione di accompagnamento alla legge, premessa quindi l'importanza del ruolo che i partiti sono chiamati a svolgere anche nelle odierne democrazie si evidenzia il progressivo allontanamento e la disaffezioni dei cittadini a partecipare alla vita degli stessi. Uno scollamento che può diventare pericoloso per la stessa democrazia atteso che i partiti tendono sempre di più a chiudersi in sé stessi allontanandosi dagli elettori e dai cittadini. La proposta, pertanto, ritiene che si possa contribuire ad un recupero di credibilità garantendo «ai cittadini, agli elettori, agli iscritti e ai militanti dei partiti che le istituzioni tutelino il loro diritto a partecipare alle scelte, al processo decisionale, alla selezione della classe dirigente, alla vigilanza sul corretto e trasparente utilizzo dei fondi pubblici». La effettiva partecipazione diviene un punto cardinale di questo sforzo di ricostruzione del rapporto cittadini, partiti ed istituzioni. L'articolo 1 delinea e definisce l'ambito di applicazione della legge. L'articolo 2 disciplina l'acquisizione della personalità giuridica, con l'obbligo per ciascun partito di dotarsi di uno statuto (articolo 4) che sancisca un ordinamento interno a base democratica, la cui approvazione è subordinata al parere vincolante dell'istituenda Commissione di garanzia degli statuti e dei finanziamenti dei partiti politici (articolo 3). Tale Commissione, secondo la proposta in esame, dovrebbe essere composta da tre membri nominati dalle prime tre cariche dello Stato, opera in piene autonomia e indipendenza e dura in carica cinque anni<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> La Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici (articolo 4, comma 1 del decreto-legge n. 149 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 13 del 2014) è composta da cinque componenti, di cui uno designato dal Primo presidente della Corte di cassazione, uno designato dal Presidente del Consiglio di Stato e tre designati dal Presidente della

Tra i compiti della Commissione, oltre a quello di visionare e garantire il rispetto degli statuti dei singoli partiti, vi sarebbe quello di irrogare le sanzioni per le violazioni statutarie, consistenti in riduzioni dei rimborsi e delle altre agevolazioni economiche di cui godono i partiti.

L'articolo 4 (contenuto dello statuto) stabilisce il contenuto minimo dello statuto, in una cornice che garantisca comunque la massima autonomia ai partiti. Tra le previsioni di maggior interesse troviamo il rispetto delle minoranze, garantendo alle stesse la necessaria rappresentanza, la previsione di metodi democratici e rappresentativi per la designazione delle candidature in occasione di consultazioni elettorali, l'equa rappresentanza dei due sessi, la formazione dei giovani, la trasparenza dei bilanci e la destinazione di parte delle risorse agli organi territoriali e periferici.

L'articolo 5 (effetti giuridici della registrazione dello statuto) sancisce la necessità della registrazione come elemento indispensabile per l'accesso ai rimborsi elettorali e ad ogni altra agevolazione economica prevista in favore dei partiti nonché la possibilità di non dover presentare sottoscrizioni in occasione delle competizioni elettorali; inoltre è previsto che i partiti possano accedere alla distribuzione del 5 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche in base alle dichiarazioni dei contribuenti (articolo 6).

L'articolo 7 prevede, infine, una delega al Governo per la redazione di un testo unico che riunisca le disposizioni in materia di disciplina e finanziamento dei partiti, di finanziamenti ai candidati e ai partiti, di rimborso per le spese per le consultazioni elettorali e referendarie, di agevolazioni e provvidenze pubbliche in favore dei partiti, inclusi i contributi concessi alle imprese editrici di quotidiani e di periodici, anche telematici, o a imprese radiofoniche che risultano essere organi di partito.

---

Corte dei conti. Tutti i componenti sono scelti fra i magistrati dei rispettivi ordini giurisdizionali con qualifica non inferiore a quella di consigliere di cassazione o equiparata. La Commissione è nominata, sulla base delle designazioni effettuate ai sensi del presente comma, con atto congiunto dei Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati (determina), pubblicato nella Gazzetta Ufficiale. Con il medesimo atto è individuato tra i componenti il Presidente della Commissione, che ne coordina i lavori. Ai componenti della Commissione non è corrisposto alcun compenso o indennità per l'attività prestata ai sensi della presente legge. Per la durata dell'incarico i componenti della Commissione non possono assumere ovvero svolgere altri incarichi o funzioni. Il mandato dei componenti della Commissione è di quattro anni ed è rinnovabile una sola volta (Legge n. 96 del 06/07/2012, art. 9, comma 3).

4.2 *La proposta di legge Atti Camera n. 558 intitolata “Modifiche al decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, e al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, per l’attuazione dell’articolo 49 della Costituzione in materia di democrazia interna dei partiti. Delega al Governo per l’adozione di un testo unico delle norme riguardanti la disciplina dei partiti” presentata in data 24 aprile 2018*

La proposta di legge n. C.558, a firma dell’On. Roger De Menech (PD), prende le mosse dalla mancata attuazione costituzionale non più giustificabile alla luce del mutato contesto storico. I partiti costituiscono ancora l’unico strumento per concorrere realmente a determinare la politica del Paese. D’altronde «la crisi profonda che attraversa il rapporto tra società e politica non ha determinato il venire meno della centralità della funzione svolta dai partiti nei sistemi democratici: la partecipazione dei cittadini alla vita della comunità. Se gli eventi degli ultimi anni hanno messo in discussione il partito come modello unico di partecipazione alla democrazia, non sono emersi modelli aggregativi del tutto fungibili o sostitutivi dei partiti. Anzi, spesso i movimenti e le liste civiche che si proponevano come alternativi si sono rivelati afflitti dagli stessi fenomeni degenerativi che caratterizzano i partiti tradizionali tanto contestati».

Il progetto di legge n. C.558 si concentra sul riconoscimento – elemento formale necessario per l’attribuzione della personalità giuridica. Ai sensi della proposta di legge in commento l’iscrizione nel registro di cui al citato decreto-legge n. 149 del 2013 determina l’acquisizione della personalità giuridica, con la conseguenza che, per quanto non espressamente previsto dal decreto-legge, si applicheranno ai partiti politici le disposizioni del codice civile e le norme di legge vigenti per le associazioni dotate di personalità giuridica, contenute nel regolamento (articolo 1). Analogamente a quello che avviene per le società commerciali, che acquistano la personalità giuridica con l’iscrizione nel registro delle imprese, nel progetto si ritiene opportuno sottrarre i partiti politici all’autorità dei prefetti, attribuendo tale autorità ad una Commissione di garanzia. Al riconoscimento sono connaturati una serie di controlli di legittimità, e talvolta anche di merito, che possono essere svolti dall’autorità amministrativa o, come vedremo, anche da quella giurisdizionale. L’acquisizione della personalità giuridica costituisce condizione per la presentazione delle candidature e delle liste di candidati per l’elezione alla Camera dei deputati e per l’accesso ai benefici previsti dal citato decreto-legge n. 149 del 2013.

4.3 *La proposta di legge Atti Camera n. 906 intitolata “Modifiche al decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, e altre disposizioni in materia di trasparenza e controllo dei partiti e movimenti politici e delle fondazioni e associazioni politiche” presentata in data 11 luglio 2018*

Il progetto di legge C.906, a firma dell’On. Federica Dieni (M5S), parte dalla constatazione che «le libere associazioni di cittadini volte a determinare e a contribuire alle scelte della politica nazionale, meglio note come partiti o movimenti politici, nonché le fondazioni o associazioni politiche debbano soggiacere a una serie di nuovi e più incisivi obblighi, al fine di garantire la massima trasparenza e il controllo dei finanziamenti ricevuti».

All’art. 1 vieta ai partiti e movimenti politici di accettare contributi o altre forme di sostegno da parte di soggetti che non autorizzino la pubblicità dei propri dati; introduce limiti all’utilizzo dei contributi pubblici e privati ricevuti dai partiti e movimenti politici; richiede espressamente la pubblicazione del curriculum vitae e del certificato penale dei candidati alle elezioni di qualunque grado; assegna a un’apposita commissione, istituita presso la Corte dei conti, il controllo dei bilanci e dei rendiconti dei partiti e movimenti politici.

L’articolo 2 obbliga alla trasparenza e alla pubblicità in forma telematica dei contributi ricevuti dai partiti e movimenti politici di importo superiore a 100 euro annui; reintroduce l’obbligo di dichiarazione congiunta per le erogazioni di importo superiore a 5.000 euro in favore dei partiti e movimenti politici, somma a cui si applica la detrazione agevolata nella misura del 26 per cento; esclude che tale agevolazione si applichi ai contributi erogati in favore dei partiti e movimenti politici da eletti o candidati.

Gli artt. 3 e 5 sono dedicati alle fondazioni o associazioni politiche che in certe condizioni vengono equiparate ai partiti.

L’art. 4, invece, introduce sanzioni pecuniarie dirette per i casi di violazione di disposizioni o di irregolarità nella gestione; nei casi più gravi è disposto il divieto di ricevere contributi pubblici o privati da uno a cinque anni.

4.4 *Il disegno di legge Atti Senato n. 1303 intitolato “Norme sulla democrazia nei partiti e sulla selezione democratica e trasparente delle candidature per le cariche elettive” presentata in data 23 maggio 2019*

Il disegno di legge S.1303, presentato dal Sen. Dario Parrini (PD), parte dalla constatazione del ruolo dei partiti e dalla loro crisi. Emerge un’ulteriore sollecitazione che milita per una riforma dei partiti dovute anche innovative modalità di selezione delle candidature – come le «primarie» – messe in atto in questi ultimi anni dai partiti stessi, con effetti rilevanti sia nella loro vita interna che nel funzionamento del sistema parlamentare, ai fini della selezione democratica dei loro dirigenti o dei candidati a pubbliche funzioni elettive.

La novità di questo disegno di legge sui partiti è quella di essere finalizzato esclusivamente a promuoverne la democrazia nei processi decisionali interni e ad introdurre procedure democratiche e trasparenti per la selezione delle candidature. Particolarmente innovativa è la previsione delle possibilità di beneficiare di spazi gratuiti specificatamente dedicati per svolgere la loro propaganda politica nei canali televisivi e radiofonici della RAI nazionali e regionali per i partiti che si avvarranno delle procedure democratiche di selezione delle candidature.

Anche in questo disegno è previsto che i «partiti politici sono associazioni riconosciute» (art. 2) ai sensi del d.p.r. 361/2000.

L’art. 3 introduce contenuti minimi necessari per lo statuto «con la finalità di assicurare il pieno rispetto dei principi di democrazia interna e di trasparenza, promuovendo la partecipazione de gli iscritti e le garanzie dei loro diritti all’in terno della vita del partito».

L’art. 4, nello stabilire i rapporti tra gli eletti e il partito, prevede una responsabilità politica per le opinioni e i voti dati dall’eletto nell’esercizio delle proprie funzioni anche quando l’eletto non sia un iscritto al partito. Inoltre introduce specifici divieti alla possibilità di porre dei limiti al divieto di mandato imperativo (art. 67 Cost.).

L’articolo 5 richiede un’apposita sezione del sito internet di ciascun partito politico denominata «Trasparenza», nella quale rendere accessibile tutti i dati richiesti dall’articolo 5, comma 2, del decreto-legge n. 149 del 2013.

Gli articoli 6 e 7 contengono, allo scopo di incentivare nei partiti la pratica del metodo democratico di cui all’articolo 49 della Costituzione anche per la selezione dei candidati alle elezioni delle istituzioni rappresentative, norme volte a regolare la facoltà dei partiti e dei movimenti politici che presentano proprie liste elettorali e propri candidati, di chiedere l’indizione di elezioni primarie trasparenti e di indire as-

semblee generali rappresentative degli iscritti finalizzate alla selezione delle candidature.

4.5 *Il disegno di legge Atti Senato n. 350 intitolato “Norme in materia di riconoscimento della personalità giuridica e di finanziamento dei partiti politici, nonché delega al Governo per l’emanazione di un testo unico delle leggi concernenti i partiti politici” presentata in data 8 maggio 2018*

Il disegno di legge S.350 a firma del Sen. Stefano Bertacco (FdI) e altri afferma che per realizzare una democrazia compiuta «è ormai tempo che i partiti vengano riconosciuti come associazioni dotate di personalità giuridica, regolate da statuti che rispondano ai più elementari principi di democrazia, che prevedano regole precise per eleggere gli organi nazionali e periferici, per il loro funzionamento, per garantire le pari opportunità e i giovani, che tutelino il diritto delle minoranze interne al rispetto delle loro prerogative». Dette previsioni diventano presupposti premiali per i finanziamenti e contestualmente fonte di sanzioni pecuniarie per chi si sottrae alle norme che disciplinano il finanziamento pubblico ai partiti.

L’articolo 2 disciplina l’acquisizione della personalità giuridica, con l’obbligo per ciascun partito di dotarsi di uno statuto (art. 4) che sancisca un ordinamento interno a base democratica, la cui approvazione è subordinata al parere vincolante della Commissione di garanzia degli statuti e dei finanziamenti dei partiti politici (art. 3).

L’articolo 4 (contenuto dello statuto) stabilisce il contenuto minimo dello statuto, in una cornice che garantisca comunque la massima autonomia ai partiti.

Tra le previsioni di maggior interesse troviamo il rispetto delle minoranze, garantendo alle stesse la necessaria rappresentanza, la previsione di metodi democratici e rappresentativi per la designazione delle candidature in occasione di consultazioni elettorali, l’equa rappresentanza dei due sessi, la formazione dei giovani, la trasparenza dei bilanci e la destinazione di parte delle risorse agli organi territoriali e periferici.

L’articolo 5 (effetti della registrazione dello statuto) sancisce la necessità della registrazione come elemento indispensabile per l’accesso ai rimborsi elettorali e ad ogni altra agevolazione economica prevista in favore dei partiti, nonché la possibilità di non dover presentare sottoscrizioni in occasione delle competizioni elettorali; inoltre è previsto che i partiti possano accedere alla distribuzione del 5 per mille dell’im-

posta sul reddito delle persone fisiche in base alle dichiarazioni dei contribuenti (art. 6).

L'articolo 7 prevede, infine, una delega al Governo per la redazione di un testo unico che riunisca le disposizioni in materia di disciplina e finanziamento dei partiti, di finanziamenti ai candidati e ai partiti, di rimborso per le spese per le consultazioni elettorali e referendarie, di agevolazioni e provvidenze pubbliche in favore dei partiti, inclusi i con tributi concessi alle imprese editrici di quotidiani e di periodici, anche telematici, o a imprese radiofoniche che risultano essere organi di partito.



## CAPITOLO VI

### Conclusioni

*Un partito che non si rinnovi  
con le cose che cambiano,  
che non sappia collocare ed amalgamare  
nella sua esperienza il nuovo che si annuncia,  
il compito ogni giorno diverso,  
viene prima o poi travolto dagli avvenimenti,  
viene tagliato fuori dal ritmo veloce delle cose  
che non ha saputo capire  
ed alle quali non ha saputo corrispondere*  
Aldo Moro

SOMMARIO: 1. Democrazia dei partiti, democrazia con i partiti e democrazia senza partiti. 2. Alcune idee ricostruttive per una disciplina giuridica dei partiti politici. 3. A mo' di conclusione: la notte è più buia subito prima dell'alba.

#### *1. Democrazia dei partiti, democrazia con i partiti e democrazia senza partiti*

Al riconoscimento della libertà politiche si accompagna in tutti gli ordinamenti l'individuazione di un limite di compatibilità della lotta politica con i principi ed i valori che caratterizzano l'ordinamento<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXII, 1982, L'A. evidenzia che del limite del metodo democratico posto ai partiti dall'art. 49 si è osservato che l'uno e l'altro sono diretti a garantire la pluralità dei partiti e sono perciò indissolubilmente collegati dalla medesima esigenza di delineare il quadro che assicuri la misura massima possibile di libertà e di confronto nella dialettica fra le forze politiche. Ciò detto, tuttavia, i contorni della formula adoperata dai Costituenti non appaiono ancora con sufficiente nettezza, né i lavori preparatori offrono elementi completamente chiarificatori, giacché in quella sede il significato del metodo demo-

In tale limite si inquadra il richiamo al metodo democratico contenuto nell'art. 49 della Costituzione che introduce sotto questo profilo una limitazione della libertà di associazione diversa e più restrittiva di quella disposta dall'art. 18 Cost.<sup>2</sup>.

La disposizione costituzionale conserva però un margine di indeterminatezza che appare colmabile solo attraverso un'attuazione legislativa dell'art. 49 Cost.<sup>3</sup>.

Ciò non toglie che la necessità di avere partiti democratici si è scontrata sin dalle origini con lo *status* degli stessi e con la concezione del rapporto tra democrazia e partiti.

Il metodo democratico pertanto non è stato declinato come limite all'organizzazione interna del partito ma come modo in cui si avvera giorno per giorno il loro concorso alla determinazione della politica nazionale.

---

cratico fu piuttosto determinato negativamente, per effetto del progressivo sfrondamento del più articolato sistema di limiti al diritto di associarsi in partiti, suggerito da quegli emendamenti miranti ad introdurre un limite ideologico-programmatico (emendamento Bellavista), o a stabilire espressamente l'estensione del metodo democratico alla istituzionalità interna (emendamento Mortati-Ruggiero), o ancora a configurarlo esplicitamente come un limite di ordine pubblico costituzionale, consistente nel «rispetto delle libertà fondamentali e dei diritti garantiti dalla Costituzione»; G. Z. LEIBHOLZ, *La rappresentazione nella democrazia*, Milano, 1989.

<sup>2</sup> A. PREDIERI, *I partiti politici*, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, diretto da Piero Calamandrei e Alessandro Levi, Firenze, 1950, Vol. 1, p. 171-215.

<sup>3</sup> In assenza di tale attuazione legislativa le opzioni dell'interprete assumono un peso non indifferente in tal senso P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, in *Enciclopedia del diritto*, cit., il quale aggiunge che «così, mentre deve ritenersi sicuramente esclusa dall'art. 49 un'indagine avvolgente sulla «democraticità» dei partiti, i problemi appaiono assai più delicati qualora ci si soffermi a considerare il rapporto fra il retroterra ideologico di un partito ed il comportamento da esso tenuto nella competizione politica, e ci si collochi dunque nell'ambito più circoscritto del rispetto della cosiddetta democrazia «procedurale». Ove invero si ritenga che la Costituzione abbia imposto su questo terreno una tavola di valori alle ideologie di partito, il limite del metodo democratico sarebbe suscettibile di contemplare una «situazione di pericolo», e di operare anche nella prospettiva della possibile azione futura del partito, in ragione degli obiettivi remoti che esso si prefigga una volta giunto al potere nel formale rispetto del metodo medesimo: obiettivi riconoscibili in sede di teoria politica o sulla base dell' analogia con le esperienze del passato. Diversamente ove si ritenga che da questa eventualità remota il limite in questione prescinda, e che la Costituzione abbia in sostanza rimesso il giudizio sugli obiettivi di fondo e sulla fedeltà di ciascun partito alle regole del gioco democratico all'opinione pubblica, e dunque agli esiti dello stesso confronto fra le forze politiche: nel metodo democratico dovrà essere ravvisato allora un mero riferimento al modo in cui concretamente e, si potrebbe dire, giorno per giorno, i partiti concorrono alla formazione della politica nazionale, da esso non potrà trarre fondamento costituzionale alcuna valutazione «preventiva» della democraticità di un partito, e l'elemento finalistico potrà essere considerato solo congiuntamente all'atteggiamento tenuto da ciascun partito nella lotta politica».

In tal senso è stata sostenuta l'impossibilità di prevedere misure quali l'autorizzazione ma anche l'imposizione di qualsiasi modello democratico «nell'organizzazione interna dei partiti»<sup>4</sup>.

Alla sensibilità dei giuristi e dei costituzionalisti in particolare non è sfuggita però la stretta connessione tra l'organizzazione interna e la proiezione esterna dei partiti.

In definitiva, se i partiti sono il tramite attraverso il quale si deve realizzare la democrazia dei cittadini, è evidente «che l'inciso relativo al metodo democratico deve essere applicato alla fase del concorso interno dei singoli partiti non meno che alla fase successiva del concorso esterno» (Crisafulli).

Il limite del metodo democratico, quindi, si estende anche alla vita interna dei partiti «così da esigerne il rispetto anche nel loro ordinamento e nei loro processi decisionali»<sup>5</sup>.

Queste sinteticamente le coordinate ermeneutiche sulle quali sostanzialmente vi è una convergenza ampia.

La disputa nasce nel momento in cui si scende sul piano pratico a verificare in quale maniera possa essere attuata realmente la democrazia all'interno dei partiti.

Il problema non è di poco conto, in quanto l'opzione per un modello determina conseguenze sul piano pratico e sulle stesse limitazioni che possono essere introdotte sul piano statutario e regolamentare.

Per quasi cinquant'anni i partiti in Italia hanno avuto sempre delle forti *leadership* ma all'interno di una classe dirigente plurale, si pensi alla DC, al PCI ed anche al PSI.

---

<sup>4</sup> Si v. P. BARILE, *Corso di diritto costituzionale*, Padova, 1964, 249 richiamato da S. MERLINI, *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, in *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Atti del XXIII Convegno annuale Alessandria, 17-18 ottobre 2008, Jovene Editore 2009; F. SCUTO, *Democrazia rappresentativa e partiti politici: la rilevanza dell'organizzazione interna ed il suo impatto sulla rappresentanza politica*, in *Federalismi.it*, 2 ottobre 2017.

<sup>5</sup> P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, in *Enciclopedia del diritto*, cit. ai principali argomenti in base ai quali l'opinione contraria è stata sostenuta (il rifiuto dell'emendamento Mortati-Ruggiero in Assemblea costituente, l'assenza di un esplicito richiamo ad un limite di democrazia interna prescritto invece per i sindacati registrati dall'art. 39, il rispetto dell'autonomia statutaria garantita ai partiti così come ad ogni altra associazione), si è replicato che è la stessa funzione dei partiti di canali della partecipazione democratica dei cittadini ad imporre un limite siffatto, in mancanza del quale i partiti medesimi neppure potrebbero concorrere democraticamente alla formazione della politica nazionale, e si è aggiunto che l'art. 49, conferendo ai partiti una funzione essenzialmente strumentale, presuppone che essi siano rappresentativi di gruppi di cittadini, e che questa rappresentatività non potrebbe essere efficacemente assicurata senza una struttura interna a carattere democratico.

Dal 1994 in poi il sistema partitico è mutato e le *leadership* hanno condizionato la stessa organizzazione del partito sino, in alcuni casi, ad esprimere movimenti di carattere esclusivamente carismatico.

Si avverte allora l'esigenza di un rinnovato patto costituzionale tra i partiti, elettori ed eletti che deve necessariamente partire da una disciplina giuridica<sup>6</sup> degli stessi ma anche da un'autoriforma della vita interna<sup>7</sup>. Solo attraverso tale percorso virtuoso si intravede la possibilità di passare da una democrazia *dei* partiti<sup>8</sup>, che anche dal punto di vista semantico appare un errore, alla democrazia *con* i partiti<sup>9</sup>. Espressione quest'ultima che sotto un duplice profilo appare più corretta. Da un lato, in quanto fa percepire un sentimento inclusivo che è alla base

---

<sup>6</sup> P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, in *Enciclopedia del diritto*, cit., ciò detto, tuttavia, non sembra neppure che ogni tentativo statale di disciplinare la vita interna si traduca in una espropriazione della libertà dei partiti, giacché se è vero che essi, divenuti «veri soggetti politici sovrani» nelle società capitalistiche moderne, non possono venir degradati a «strumenti subordinati» del potere statale, è anche vero che l'art. 49 configura il diritto di associazione in partiti come una situazione essenzialmente funzionale; per un'indagine sul livello della democrazia nei partiti A. LAZAFAME, *Sui livelli essenziali di democrazia nei partiti*, *Rivista AIC*, n. 1/2017; J. LUTHER, *Dove è la democrazia/ Risposte tedesche*, in *Federalismi.it*, 2 ottobre 2017.

<sup>7</sup> P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, in *Enciclopedia del diritto*, cit., una disciplina statale non può integralmente sopperire, alla carenza di un'«autoriforma» della vita interna dei partiti, né essa appare conforme alla Costituzione, sia perché lesiva del profilo collettivo della libertà di associazione garantita ai partiti, sia perché tende a reallizzare dall'alto un elevato grado di omogeneità del pluralismo politico in contrasto con la stessa configurazione costituzionale del metodo democratico.

Ove allora si ritenga che l'art. 49 lasci spazio ad interventi del legislatore, essi potrebbero sicuramente disciplinare le condizioni minime del rispetto del principio del concorso e del metodo democratico anzitutto nella vita interna del partito, allo scopo di garantire la possibilità del ricambio nella guida di esso, le procedure per la formazione e l'espressione del dissenso, la partecipazione delle minoranze agli organi deliberativi del partito, la disponibilità delle strutture, dei mezzi e degli organi di informazione ufficiali del partito, riservando all'autonomia statutaria l'ulteriore disciplina delle modalità di attuazione di tali regole (struttura degli organi interni e loro rapporti, sistemi per la elezione delle cariche direttive, ecc.). Ma occorre domandarsi infine se una legislazione attuativa dell'art. 49 non possa spingersi anche più oltre, nella disciplina di quelle attività del partito che più direttamente incidono sul funzionamento delle istituzioni, allo scopo di restituire al partito medesimo un ruolo di cerniera nei rapporti fra gli elettori e gli eletti alle cariche pubbliche, ad esempio, attraverso la disciplina delle procedure interne per la scelta dei candidati.

<sup>8</sup> A. BARBERA, *La democrazia 'dei' e 'nei' partiti, tra rappresentanza e governabilità*, in S. MERLINI, a cura di, *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Bagno a Ripoli, 2009.

<sup>9</sup> T. E. FROSINI, *Sovranità popolare e costituzionalismo*, Milano, 1997, p. 217, l'A. evidenzia che la democrazia senza partiti è un non senso, è come un liberalismo senza libertà; ma la democrazia deve essere *con* i partiti e non *dei* partiti.

della partecipazione democratica, dall'altro, perché sottolinea il ruolo concorrente dei partiti politici con altre forme espressive della sovranità popolare<sup>10</sup>.

Nell'attuale fase storica torna prepotente la domanda in merito alla necessità di intraprendere la via di una seria regolamentazione dei partiti politici<sup>11</sup>. Se questa possa essere la strada per la riaffermazione del primato di questi nel raccordo tra governanti e governati è difficile a dirsi ma appare molto probabile.

Il tempo è tiranno e potrebbe essere anche troppo tardi.

Si avverte il vento di un cambiamento che assume di poter concepire una democrazia *senza partiti*<sup>12</sup>.

È stato affermato che «il tempo della democrazia dei partiti è oramai passato»<sup>13</sup>.

Se utilizziamo i dati dell'esperienza questi ci dicono che l'alternativa ai partiti politici «è rappresentata o da forme plebiscitarie o dal ritorno a pratiche trasformistiche ed assembleariste proprie della vecchia rappresentanza liberale, in ogni caso dominate da gruppi di pressione di vario genere»<sup>14</sup>.

Il contesto politico italiano sembrerebbe aver intrapreso questo criminale il cui completamento non appare di buon auspicio per il nostro sistema democratico.

---

<sup>10</sup> T. E. FROSINI, *Sovranità popolare e costituzionalismo*, cit, p. 217, l'A. sottolinea come la sovranità popolare può servirsi dei partiti ma non deve passare solo attraverso i partiti.

<sup>11</sup> Numerose proposte organiche di regolamentazione normativa dei partiti politici: da quella presentata da Luigi Sturzo il 16 settembre 1958 a quella organica ben nota, della XIII legislatura, di Claudia Mancina (A.C. 5326), fino ad arrivare alle attuali proposte di legge presenti in Parlamento A.C. 244 (Maurizio Turco ed altri), 506 (Castagnetti ed altri), 853 (Pisicchio), 1722 (Briguglio ed altri), 3809 (Sposetti ed altri) e 4194 (Veltroni ed altri) (*Nota su una legge sui partiti in attuazione dell'art. 49 della Costituzione* – curata dal Prof. Giuliano Amato. L'Isle ha raccolto e ordinato il materiale rilevante, mentre per l'estensione del testo ci si è avvalsi della collaborazione del Prof. Francesco Clementi dell'Università degli Studi di Perugia).

<sup>12</sup> C. PINELLI, *Il paradosso di una partitocrazia senza partiti. Uno sguardo costituzionale*, in Id., *Nel lungo andare. Una costituzione alla prova dell'esperienza. Scritti scelti 1985-2011*, Napoli, 2012.

<sup>13</sup> P. MAIR, *Governare il vuoto. La fine della democrazia dei partiti*, Rubettino, 2016, l'A. evidenzia che sebbene i partiti continuino ad essere attori della vita democratica, sono oramai così disconnessi dalla società, e perseguono una forma di competizione così insignificante, che non sembrano più capaci di portare avanti il progetto democratico nella sua forma attuale.

<sup>14</sup> A. BARBERA, *Relazione di sintesi*, in *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Atti del XXIII Convegno annuale Alesandria, 17-18 ottobre 2008, Jovene Editore 2009.

Allo stesso modo la *deregulation* di cui hanno beneficiato i partiti ed i movimenti politici non appare più sostenibile<sup>15</sup>.

Appare necessario un processo di riforma che porti a garantire agli iscritti ai partiti quelle condizioni minime di vita democratica che sono alla base della dialettica e del confronto<sup>16</sup>.

Nella proiezione esterna invece i partiti devono garantire trasparenza dei processi decisionali, delle fonti di finanziamento e del loro utilizzo e nella selezione delle candidature. Queste appaiono le coordinate minime per poter rivitalizzare il ruolo dei partiti ma soprattutto per avverare il precetto costituzionale ed il processo democratico.

## *2. Alcune idee ricostruttive per una disciplina giuridica dei partiti politici*

Le discussioni in merito all'opportunità di introdurre una regolamentazione dei partiti politici possono farsi risalire agli albori della nascita della Repubblica<sup>17</sup> così come espresse dagli stessi fautori della Costituzione ed indagate dalla dottrina.

---

<sup>15</sup> L'ampia flessibilità concessa al partito politico nei primi decenni della nostra democrazia repubblicana aveva generato, infatti, tre effetti importanti: che il partito politico, nonostante la sua specialità, non venisse ulteriormente normato attraverso una legge ad hoc, in quanto, la naturale flessibilità che ciò comportava, era considerata una risorsa importante per l'ordinamento e non un problema al quale, invece, dare soluzione [L. Basso, 1958]; che il suo statuto giuridico, quindi, rimanesse quello proprio delle associazioni non riconosciute come persone giuridiche, facendo *ipso facto* sparire ogni reale possibilità di dare piena attuazione all'art. 49 della Costituzione con una seria regolazione pubblicistica del partito politico [F. Lanchester, 1988]; infine, che tale scelta di debole configurazione determinasse rilevanti effetti distorsivi nella concezione dei rapporti tra individuo e autorità, tanto nei rapporti esterni tra partiti e ordinamento, quanto nei rapporti interni tra partiti e loro associati [M.A. Urciuoli, 7 1991; G. Alpa, 1993; D. Vincenzi Amato, 1984; G.U. Rescigno, 1963; S. Gambino, 2005]. Per cui, se inizialmente le formazioni intermedie erano state concepite, anche dal legislatore costituente italiano, come strumento per difendere i diritti dei singoli dall'invasione dello Stato, *rectius* dell'ordinamento [V. Onida, 2009], successivamente i partiti –liberi di operare senza alcuna reale forma di controllo e di garanzia – si sono trasformati in luoghi di non infrequente compressione degli stessi diritti dei singoli nel momento in cui questi, appunto, divenivano loro iscritti. [N. Bobbio, 1986] (*Nota su una legge sui partiti in attuazione dell'art. 49 della Costituzione* – curata dal Prof. Giuliano Amato. L'Isle ha raccolto e ordinato il materiale rilevante, mentre per l'estensione del testo ci si è avvalsi della collaborazione del Prof. Francesco Clementi dell'Università degli Studi di Perugia).

<sup>16</sup> F. LANCHESTER, *Il problema del partito politico: regolare gli sregolati*, in *Rappresentanza, responsabilità e tecniche di espressione del suffragio*, Roma, 1990.

<sup>17</sup> C. MORTATI, *Concetto e funzione dei partiti politici*, in *Quaderni di Ricerca*, s. I., 1949, ripubblicato in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1-2015; L. BASSO, *Con-*

In Assemblea costituente, come si è detto, fu abbandonata, prima di essere seriamente discussa, la possibilità di introdurre delle disposizioni più puntuali in merito alla disciplina dei partiti. Sulla falsariga delle motivazioni che (con)vinsero i padri costituenti ad operare quella scelta successivamente anche l'attuazione legislativa dell'art. 49 della Costituzione ha subito la stessa sorte<sup>18</sup>.

Il tema appare oggi non più eludibile.

Le argomentazioni che avevano (s)consigliato una regolamentazione giuridica dei partiti sono definitivamente superate.

I partiti che avevano siglato quel patto costituzionale e convenuto una determinata interpretazione dell'art. 49 Cost. sono oramai definitivamente tramontati. Nessuna delle esperienze partitiche attuali, anche quelle più tradizionali, può vantare ancoraggi seri con le organizzazioni partitiche ed ideologiche che cementavano quelle formazioni.

Il processo di integrazione della società civile nello Stato è stato portato a compimento.

La fragilità dei sistemi democratici messi sotto assedio dalla crisi economica e dalle sempre nuove emergenze invocano degli ancoraggi<sup>19</sup>.

---

*siderazioni sull'art. 49 della Costituzione*, in L. BASSO, M. D'ANTONINO, a cura di, *Indagine sul partito politico. La regolazione legislativa*, Milano, 1966; A. BARBERA, *La regolamentazione dei partiti: un tema da riprendere*, in *Quaderni costituzionali*, n. 26/2006; ma anche L. ELIA, *Per una legge sui partiti*, in *Studi in memoria di Franco Piga*, I, Milano, 1992; T. E. FROSINI, *È giunta l'ora di una legge sui partiti?*, in *Dirittoestoria.i.t.*, n. 2/2013.

<sup>18</sup> F. CLEMENTI, *Prime considerazioni intorno ad una legge di disciplina dei partiti politici*, in *Federalismi.it*, 25 marzo 2015, nell'incipit l'A. nell'evidenziare che la regolamentazione giuridica del partito politico nell'ordinamento italiano costituisce un topos del dibattito politico (e della letteratura scientifica), come noto, già dai lavori della stessa Assemblea costituente; al punto tale che la mancata attuazione legislativa dell'art. 49 della Costituzione, si può dire che costituisca per certi aspetti, ormai, un tema a se stante in dottrina. Ciò avviene, d'altronde, perché il ruolo fondamentale che la Costituzione affida ai partiti politici nell'assicurare la partecipazione dei cittadini alla vita politica è rimasto del tutto inalterato nei sessantasette anni di vita repubblicana, sebbene siano mutate tanto, *uti singuli*, le forme e i modi di essere partito, quanto, in modo collettivo, le forme e i modi di articolazione degli stessi come sistema; E. ROSSI, *Per una disciplina legislativa dei partiti*, in *Dialogo*, 2010; T. E. FROSINI, *È giunta l'ora di una legge sui partiti?*, cit.; si v. anche M. GORLANI, *Ruolo e funzione costituzionale del partito politico. Il declino della "forma" partito e la crisi del parlamentarismo italiano*, Cacucci, 2017.

<sup>19</sup> S. STAIANO, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in *Rivista AIC*, 2/2020, p. 557, nell'analisi l'A. mette in luce tutte le contraddizioni e con particolare riferimento alla pandemia sottolinea come le disfunzioni del sistema e le conseguenti inefficienze non possono che amplificarsi nell'emergenza ricordandoci che quello che non è stato fatto inevitabilmente ci chiede conto. In questo contesto «non è dato aspirare, facendo leva sugli "insegnamenti" della pandemia,

Una ragionevole regolamentazione dei partiti e dei movimenti politici sarebbe un puntello non indifferente per garantire la tenuta democratica dell'ordinamento<sup>20</sup>.

Appare questa la soluzione per dare respiro al blocco istituzionale che rischia irrimediabilmente di compromettere le *chance* del nostro Paese di uscire dalla stagnazione in cui da troppo tempo è caduto.

L'interesse giuspubblicistico al tema della regolamentazione dei partiti e movimenti politici è sottolineato dai contributi della dottrina<sup>21</sup>, sia più risalenti nel tempo, che recenti.

---

ad alcuna palingenesi costituzionale da ottenere per via di revisione: i fatti, l'analisi di essi condotta senza eccessi di ideologismo e dismettendo una certa propensione alla escogitazione modellistica estemporanea, mostrano che ogni intervento a quel livello sarebbe disutile e perciò sicuramente dannoso.

Si tratta – si tratterebbe – invece di mettere mano alla grande legislazione ordinaria. Ma nessuno è in grado di dire oggi se, essendo questa la lezione delle cose, vi sia chi, nel sistema politico, possa o voglia trarne profitto».

<sup>20</sup> S. STAIANO, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, cit., pp. 556 e 557, l'A. intravede proprio in una legge sui partiti politici che ne garantisca il carattere democratico in conformità al metodo e alla funzione enunciati dall'art. 49 Cost. la possibilità di trovare una strada che ci porti fuori dalla crisi.

<sup>21</sup> E. CHELI, *Per una legge-quadro sui partiti politici*, in ID., *Nata per unire. La Costituzione italiana tra storia e politica*, Bologna, 2012, pp. 179 e ss.; G. DEMURO, *Giustiziabilità delle candidature e legge sui partiti*, in *Quaderni costituzionali*, 11 marzo 2011; L. ELIA, *A quando una legge sui partiti?* cit.; T. E. FROSINI, *È giunta l'ora di una legge sui partiti?* cit.; C. PINELLI, *Osservazioni in merito ai progetti di legge sull'attuazione dell'art. 49 cost. in materia di disciplina di partiti politici (AC 3004, 314, 3438, 3494 e 3610)*. Audizione alla Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati del 21 marzo 2016, in *Rivista AIC*, fasc. n. 1/2016; S. STAIANO, *Per un nuovo sistema elettorale: la legge della Corte, la legge del Parlamento, la legge dei partiti*, in *Federalismi.it*, 1/2015; F. CLEMENTI, *Prime considerazioni intorno ad una legge di disciplina dei partiti politici*, cit., quest'ultimo in particolare evidenzia come il tema assume un rilievo più consistente, a maggior ragione, in considerazione di tre ulteriori elementi, che nel tempo sono emersi, e dai quali appare difficile, ormai, discostarsi:

a) una progressiva regolamentazione e disciplina dei partiti politici e dei loro sistemi avvenuta a partire dal secondo dopoguerra nei maggiori ordinamenti di democrazia pluralista, anche alla luce dell'emergere della strategicità ordinamentale della c.d. legislazione elettorale di contorno; fattore decisivo per la qualificazione e la strutturazione di un democratico sistema di partiti, questa rappresenta, come noto, l'insieme delle norme che stabiliscono le modalità di svolgimento delle campagne elettorali, i modi di finanziamento della politica, la gestione del contenzioso elettorale, i modi di accesso e di partecipazione alla competizione elettorale, comprese le regole su incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità, ma anche, appunto, le regole sui partiti politici e sulla formazione dei gruppi parlamentari.

b) una progressiva regolamentazione e disciplina dei partiti politici (e del loro sistema) sempre più anche in ambito europeo, a maggior ragione alla luce dell'evo-

A testimoniare l'attenzione ad un discorso sopito ma mai domo, tornato prepotentemente a galla con il tramonto dei partiti storici ed alla luce della mutata situazione politica istituzionale<sup>22</sup>.

Contemporaneamente andrebbe varata anche una nuova legge elettorale avendo «mente alle esigenze di razionalizzazione della forma di governo e non escogitata estemporaneamente sulla base di contingentissimi interessi di parte, per poi dover essere malamente rimaneggiata sotto dettatura della Corte costituzionale»<sup>23</sup>.

Le indagini sviluppate in questo lavoro sulla crisi dei partiti<sup>24</sup> e sulla incidenza che tale crisi determina sulla qualità della democrazia confermano l'opportunità di non indugiare oltre nel porre seriamente mano alla disciplina della materia.

Una spinta arriva in tal senso anche dai regolamenti dell'Unione europea, alla luce dell'evoluzione dei Trattati con gli effetti a cascata che l'ordinamento integrato determina all'interno dei singoli ordinamenti

---

luzione dei Trattati (in particolare, come noto di quello di Lisbona), che a cascata determina effetti, evidentemente, pure all'interno dei singoli sistemi partitici nazionali.

c) Il ciclico – ma costante – auspicio da parte della politica e delle sue maggiori personalità nel voler proporre una disciplina ed una regolamentazione di tipo pubblicistico al fenomeno partitico; scelta che non di rado ha portato, e porta, a formulare disegni e progetti di legge pure di grande qualità o, del pari, a chiedere, anche da parte delle stesse delle istituzioni, studi approfonditi sul tema a grandi studiosi, tali da illuminare gli stessi decisori pubblici nel momento in cui sembrerebbero aver intenzione i partiti politici di darsi delle regole.

<sup>22</sup> Torna prepotentemente, ma con connotazioni diverse da quelle del passato, il tema della qualità della nostra democrazia e l'assetto interno dei partiti che già era stata affrontata nel lavoro costituente in tal senso E. CHELI, *Per una legge-quadro sui partiti politici*, cit., pp. 183 e 184; M. GORLANI, *Ruolo e funzione costituzionale del partito politico. Il declino della "forma" partito e la crisi del parlamentarismo italiano*, cit., pp. 129 ss.

<sup>23</sup> S. STAIANO, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, cit., pp. 557.

<sup>24</sup> Per un'analisi ad ampio spettro sulla crisi sistemica dei partiti anche a livello globale si v. S. LIETO, *La crisi dei partiti politici nella duplicità paradigmatica globale e locale*, in *Rivista AIC*, 4/2012; di recente anche M. LUCIANI, *Troppo o troppo poco: la difficile abrogazione popolare delle leggi elettorali*, in *Giur. Cost.*, n. 1/2020, p. 116, evidenza che «sembra essersi finalmente fatta strada l'idea che i problemi del nostro sistema politico-partitico» siano problemi della politica e dei partiti «assai più che alle istituzioni» ed aggiunge che «questo è certamente vero per il livello costituzionale, essendosi ormai dimostrato che la Costituzione non c'entra nulla col malfunzionamento della forma di governo (magari c'entra qualcosa con quello del tipo di Stato, a causa delle malaccorte riforme del 1999 e del 2001), ma non è meno vero per quello elettorale, visti i vorticosi cambiamenti delle regole che hanno caratterizzato gli ultimi anni, dimostratisi tutti senza costrutto, quando non illegittimi».

nazionali. Pur con le peculiarità che abbiamo analizzato trattando dei partiti politici europei.

Se è vero che il tema della regolamentazione pubblicistica della «forma» partito, e cioè quello di definire se l'ordinamento possa imporre un modello di democraticità interna, trova alcune resistenze in dottrina e consiglia un approccio morbido, nel contempo questo non può essere un valido motivo per arrestare un processo normativo ormai indispensabile.

Le criticità emerse in sede di analisi del percorso storico-costituzionale del partito ci permettono di perimetrare un campo di intervento da parte del legislatore che potrebbe nell'immediato contribuire a rivitalizzare la partecipazione democratica ed il ruolo stesso dei partiti<sup>25</sup>.

La giurisprudenza costituzionale, come vedremo in maniera un po' altalenante, riconosce ai partiti politici un ruolo costituzionale «quali associazioni che consentono ai cittadini di concorrere con metodo democratico a determinare, anche attraverso la partecipazione alle elezioni, la politica nazionale» (Corte cost. sentenza n. 35/2017) ed aggiunge, più di recente, che «la rappresentanza politica, nella Costituzione repubblicana, è in principio rappresentanza attraverso i partiti politici» (Corte cost. sentenza n. 170/2018); allo stesso modo il Giudice Amministrativo ha sottolineato come i partiti politici godono di una sfera di attribuzioni riservata e protetta perché «titolari *ex lege* di alcune pubbliche funzioni, in quanto ciò riguarda le elezioni, il funzionamento dei corpi rappresentativi ed il contributo dei cittadini, con metodo democratico, alla formazione della politica nazionale, ossia della funzione d'indirizzo politico» (Tar Lazio, sez. II, sent. 14/10/2009, n. 9895).

Si tratta di un solco interpretativo molto interessante ai fini del discorso che si sta svolgendo, anche se nella giurisprudenza della Corte costituzionale trova recente conferma (si v. Corte cost., ordinanza 12 agosto 2020 n. 196), al dire il vero in maniera un po' troppo assertiva alla luce dei precedenti appena citati, l'orientamento per il quale i partiti non sono poteri dello Stato e, quindi, agli stessi non si riconosce, ai fini dell'art. 134 Cost., «la natura di organi competenti a dichiarare la volontà di un potere dello Stato per la delimitazione di una sfera di attribuzioni determinata da norme costituzionali» (Corte cost., ordinanza n. 79/2006 e n. 120/2009)<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> E. CHELI, *Per una legge-quadro sui partiti politici*, in ID., *Nata per unire. La Costituzione italiana tra storia e politica*, Bologna, 2012, pp. 184.

<sup>26</sup> La Corte costituzionale con l'Ordinanza n. 196/2020, in relazione al conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato sollevato dall'Associazione «+Europa», nel dichiarare inammissibile il ricorso ha affermato che «i partiti politici vanno considerati

Ciononostante anche laddove non si ritenga superabile questa op-

---

come organizzazioni proprie della società civile, alle quali sono attribuite dalle leggi ordinarie talune funzioni pubbliche, e non come poteri dello Stato ai fini dell'art. 134 Cost.; [...] pertanto, ai partiti politici non è possibile riconoscere la natura di organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà di un potere dello Stato per la delimitazione di una sfera di attribuzioni determinata da norme costituzionali» (ordinanza n. 79 del 2006; in senso analogo, sentenza n. 1 del 2014 e ordinanza n. 120 del 2009); né, del resto, l'indubbia funzione di «rappresentanza di interessi politicamente organizzati» (così ancora ordinanza n. 79 del 2006), svolta dai partiti politici, consente di riconoscere la legittimazione di questi ultimi quali poteri dello Stato»; la dottrina già con riferimento alla pronuncia del 2009 M. MEZZANOTTE, *Partiti politici e Legittimazione al conflitto: una chiusura ancora giustificata?*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 22.12.2009, aveva evidenziato come la Corte, nel dichiarare inammissibile il conflitto, propone interessanti spunti di riflessione, sia sotto il profilo soggettivo che sotto quello oggettivo. Sotto il primo aspetto, viene richiamata l'ordinanza n. 79 del 2006 (in *Giur. cost.*, 2006, 666 e segg.), nella quale la Consulta aveva già stabilito a chiare lettere che il partito politico non è legittimato ad essere parte di un conflitto. All'epoca dei fatti, l'«Associazione politica La Rosa nel pugno» lamentava che le modifiche introdotte dalla legge n. 270/2005 avevano reso più gravosi gli adempimenti relativi alla presentazione delle candidature. La Corte costituzionale aveva però sbarrato le porte al conflitto, sostenendo che «le funzioni attribuite ai partiti politici dalla legge ordinaria al fine di eleggere le assemblee non consentono di desumere l'esistenza di attribuzioni costituzionali»; in sostanza, i partiti politici andavano intesi solo «come organizzazioni proprie della società civile, alle quali sono attribuite dalla legge ordinarie talune funzioni pubbliche, e non come poteri dello Stato ai fini dell'art. 134 Cost.». Ma con una lettura critica l'A. non manca di rilevare che tuttavia, problemi maggiori sorgono per quella che è la funzione ordinaria dei partiti, ovvero quella di essere strumenti di catalizzazione della volontà popolare. In tale veste, l'art. 49 Cost. espressamente attribuisce all'associazione politica un ruolo decisivo per la rappresentanza dei cittadini. Ma tale compito cambia a seconda che sia o meno in corso la campagna elettorale. Se i partiti «a regime ordinario» sono delle semplici associazioni rappresentative di interessi, nel periodo elettorale esse svolgono un evidente *munus* pubblico. Con l'inizio della campagna elettorale, quindi, i partiti assumono una veste differente e sotto certi aspetti necessaria per la rinnovazione delle cariche politiche. La dimostrazione di questo differente ruolo emerge anche dalla normativa che disciplina, ad esempio, l'utilizzo dei mezzi di informazione durante il periodo elettorale (la legge n. 28 del 2000); infatti, la par condicio viene garantita in modo più stringente nel periodo in cui tutte le forze politiche concorrono per procurarsi il consenso. Tale argomentazione però serve solo a ribadire come la materia elettorale possa essere innegabilmente oggetto di conflitto di attribuzione, ma non permette di desumere ancora un ruolo costituzionale da attribuire ai partiti, che devono essere considerati, secondo la Corte, come «organizzazioni proprie della società civile» (C. cost. n. 79 del 2006, cit., 667). Tuttavia un tale assunto non convince a pieno; non sembra cioè che tra i partiti politici e l'organizzazione statale sussista un solco; anzi, come ha dimostrato Leopoldo Elia, le forme di governo sono plasmate dal sistema dei partiti (Governo (forme di), in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, 1970, 634 e segg.), che ne condizionano l'esistenza. Il collegamento con lo Stato-istituzione emerge proprio dalla formulazione dell'art. 49 Cost., laddove il principio del concorso ha necessariamente una portata che condiziona la stessa normativa

zione interpretativa della Corte, già oggetto di diverse critiche in dottrina, è chiaro che anche la mera titolarità di funzioni pubbliche esiga, nel contesto attuale, una regolamentazione giuridica vieppiù laddove essi esercitano di fatto dei poteri che incidono sulla forma di governo come è evidente nell'espletamento delle attività di selezione delle candidature, svolgimento della campagna elettorale<sup>27</sup>, gestione delle risorse finanziarie nonché di influenza generalizzata sulle istituzioni democratiche<sup>28</sup>.

---

statale; in materia si v. anche P. RIDOLA, *La legittimazione dei partiti politici nel conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato: organamento dei soggetti del pluralismo o razionalizzazione dei principi costituzionali del processo politico?*, in *Giur. cost.*, 2006, 669; si v. anche A. MANNINO, *I partiti politici davanti alla Corte costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 3 maggio 2006; I. MASSA PINTO, *Dalla sentenza n. 1 del 2014 alla sentenza n. 35 del 2017 della Corte costituzionale sulla legge elettorale: una soluzione di continuità c'è e riguarda il ruolo dei partiti politici*, in *Costituzionalismo.it*, 1-2017, p. 43 ss.; l'A. evidenzia come la sentenza del 2017 «sembra, da un lato, voler restituire un ruolo determinante ai partiti politici e, dall'altro, e soprattutto, recuperare una concezione della rappresentanza politica meno supina alla retorica antipolitica del tempo presente e più rispettosa della teoria e della storia costituzionali». M. D'AMICO, *Democrazia diretta versus democrazia rappresentativa: una riflessione sul ruolo della Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2-2019, p. 12-13, secondo la quale nella sentenza del 2017 si recupera la posizione costituzionale del partito politico all'interno della nostra democrazia e la sua funzione, almeno in astratto, positiva in rapporto con la società, ricavandola direttamente dall'art. 49 Cost.

<sup>27</sup> M. MEZZANOTTE, *Partiti politici e Legittimazione al conflitto: una chiusura ancora giustificata?*, cit., l'A. evidenzia come il principio del pluralismo espresso nella nostra Costituzione permette di considerare possibili parti del conflitto tutti i soggetti che possono essere coinvolti nel circuito decisionale; di conseguenza, il ruolo dei partiti appare sicuramente sotto una diversa prospettiva. Con l'inizio della campagna elettorale, essi hanno necessariamente un ruolo di primo piano, sottolineato proprio dalla Costituzione. Una normativa elettorale eccessivamente restrittiva o, eventualmente, mutata nel corso della campagna elettorale, costituirebbe un serio intralcio all'esercizio di quelle funzioni costituzionalmente attribuite. A ciò è da aggiungere che ammettere un tale conflitto consentirebbe di valorizzare proprio quel carattere di residualità tipico di questo istituto; se, come invece sopra evidenziato, la legge elettorale potesse risultare una "zona franca" dal controllo di costituzionalità, allora il riconoscimento della legittimazione al conflitto potrebbe trasformarsi effettivamente nella quadratura del cerchio, ovvero nella possibilità che non si formino nell'ordinamento delle zone completamente escluse da ogni forma di controllo. Insomma, la legittimazione al conflitto dei partiti, pur esistendo argomentazioni che potrebbero portare ad una diversa conclusione, appare oggi comunque necessaria al fine di valorizzare proprio quei requisiti della residualità e dell'emergenza nel provvedere che la Corte ha evidenziato con particolare rilievo proprio nei conflitti sugli atti legislativi e che assume notevole importanza proprio per i contrasti aventi ad oggetto la legge elettorale.

<sup>28</sup> Questa configurazione investe la modellistica stessa del partito politico [A. Panebianco, 1982] e ne qualifica la natura come quella di un perno essenziale in quel

### 3. *A mo' di conclusione: la notte è più buia subito prima dell'alba*

Il percorso che abbiamo tracciato accompagna l'evoluzione del partito politico lungo il cammino compiuto nell'esperienza repubblicana e ci conduce alle conclusioni cui vogliamo giungere.

Ci sono alcuni approdi che possiamo considerare consolidati.

Nel contesto storico-costituzionale italiano i partiti politici hanno assunto una posizione di forza del tutto peculiare che ne ha influenzato la loro forma ma al contempo ne ha rappresentato il punto di debolezza.

In tutte le moderne democrazie il partito politico assume delle caratteristiche comuni in quanto «elemento essenziale per il funzionamento degli istituti di democrazia, sia diretta che rappresentativa»<sup>29</sup>. Nel contempo rappresenta un fattore di condizionamento nell'organizzazione dello Stato che non può prescindere dalla loro funzione nella direzione politica dello Stato.

In molte esperienze costituzionali, tra tutte quella coeva della Costituzione tedesca, la posizione dei partiti è stata in un certo qual modo da subito istituzionalizzata con un formale inserimento degli stessi nel sistema con conseguente regolamentazione.

In Italia questo non è avvenuto: la disposizione costituzionale intenzionalmente “lasca” ha consentito al nostro bastimento di tenersi al largo dall'affrontare in via definitiva e risolvere una tematica divisiva che aveva iniziato a creare crepe tra gli stessi protagonisti delle vicende storiche che tramite l'azione del CLN portarono alla nascita dello Stato repubblicano.

La forza costituente di quei partiti ha evitato che vi fosse una coerente interpretazione del dato costituzionale ed una decisione sulla regolamentazione dei partiti politici che potesse frantumare il patto costituzionale.

Lelio Basso nel 1966, esprimendo una posizione condivisa da un'ampia area culturale, affermava che l'ambiguità dei partiti da un lato inseriti nell'ordinamento costituzionale ma non interamente disciplinati

---

processo di valorizzazione del principio partecipativo e di parità di accesso di tutti i cittadini alla vita pubblica, associati o meno che siano (basti ricordare in tal senso la sentenza n. 69 del 1962 della Corte costituzionale relativa alla libertà di non associarsi), che lo rende per questo differente da qualsivoglia associazione non riconosciuta (*Nota su una legge sui partiti in attuazione dell'art. 49 della Costituzione* – curata dal Prof. Giuliano Amato).

<sup>29</sup> C. MORTATI, *Concetto e funzione dei partiti politici*, in *Quaderni di Ricerca*, s. l., 1949, ripubblicato in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1-2015, p. 6.

e controllati è un «elemento essenziale che va salvaguardato, perché a sua volta possa essere salvaguardato l'ordinamento democratico»<sup>30</sup>.

Le preoccupazioni, calate nell'esperienza storica del tempo, pur comprensibili, hanno marginalizzato forse eccessivamente, l'interesse dello Stato a garantire attraverso un minimo di regolamentazione che lo svolgimento dell'attività interna al partito si svolgesse con procedimenti informati a criteri democratici, e conseguentemente, ad evitare che fosse consentito «l'esercizio delle funzioni di natura pubblicistica ai partiti che ne assumano una in assoluto contrasto con i presupposti ed i fini essenziali della democrazia»<sup>31</sup>.

In Italia ciò non è avvenuto in virtù di un patto non scritto, la *conventio ad excludendum*<sup>32</sup>, che in un certo senso ha rappresentato un'appendice al patto costituzionale<sup>33</sup>.

Per le ragioni storiche e politiche sulle quali non è opportuno ritornare in queste prime conclusioni finché tale patto ha retto il funzionamento del sistema democratico, pur bloccato<sup>34</sup>, si è sviluppato lungo

---

<sup>30</sup> L. BASSO, *Il partito nell'ordinamento democratico moderno*, in L. BASSO, M. D'ANTONINO, a cura di, *Indagine sul partito politico. La regolazione legislativa*, Milano, 1966, pp. 88 e ss., la polemica dell'A. è con il disegno di legge del Senatore Sturzo presentato il 16 settembre 1958, col titolo "Disposizioni riguardanti i partiti politici e i candidati alle elezioni politiche ed amministrative", la sola proposta presentata al parlamento italiano, in quanto nella stessa si ravvisava una pregiudiziale anti-partitica con una serie di obblighi, divieti, formalità e controlli.

<sup>31</sup> C. MORTATI, *Concetto e funzione dei partiti politici*, in *Quaderni di Ricerca*, s. l., 1949, ripubblicato in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1-2015, p. 6.

<sup>32</sup> Si rinvia a S. MERLINI, *I partiti politici e la Costituzione (Rileggendo Leopoldo Elia)*, in S. MERLINI, a cura di, *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Bagno a Ripoli (Firenze), 2009 ed in particolar modo alla nt. 34 del Cap. II; si v. anche A. D'ANDREA, *Costituzione e partiti "antisistema". Il PCI ed il contesto costituzionale e politico dell'Italia nel secondo dopoguerra*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2007, il quale evidenzia che la "sterilizzazione" o, se si vuole, la "inservibilità" del PCI come forza di governo ha alimentato il convincimento che la *conventio ad excludendum* da libera e legittima scelta politica fosse scambiata e ritenuta elemento strutturale del sistema istituzionale imposto dalla necessità di preservare dall'interno la democrazia italiana.

<sup>33</sup> Per la critica alla dottrina costituzionalistica che eleva la *conventio ad excludendum* da fattore politico a vera e propria convenzione costituzionale si veda A. D'ANDREA, *Accordi di governo e regole di coalizione. Profili costituzionali*, Torino, 1991, pp. 26-28.

<sup>34</sup> A. D'ANDREA, *Costituzione e partiti "antisistema". Il PCI ed il contesto costituzionale e politico dell'Italia nel secondo dopoguerra*, cit., l'A. mette in evidenza gli effetti della *conventio ad excludendum* nei confronti del PCI che possono così sintetizzarsi: quarantasei anni di democrazia repubblicana e quarantasette Governi immancabilmente sostenuti dalla DC che solo per ottantatré mesi non sono stati guidati da un suo esponente (tra giugno 1981 e agosto 1982 Spadolini; tra settembre 1982

una direttrice che ha consentito di salvaguardare un livello minimo di democrazia all'interno dei partiti attraverso le forme di autoregolamentazione e soprattutto grazie alla capillare articolazione territoriale degli stessi.

La fine di quel patto, che dal 1948 al 1994 aveva determinato nel nostro sistema di governo l'assenza di una vera e propria alternativa, avrebbe dovuto alimentare le forze vive della società civile *nei* partiti e liberare il sistema istituzionale verso una democrazia dell'alternanza favorita anche dalla nuova legge elettorale<sup>35</sup>.

In concomitanza, infatti, il sistema dei partiti sui quali si era retto il patto costituzionale implodeva sino a determinare la scomparsa dei vecchi e la diffusione di nuove formazioni politiche.

La democrazia dell'alternanza sembrava avverarsi dal 1994 al 2012 periodo nel quale le elezioni politiche vedranno prevalere ora il centro-destra e subito dopo il centro-sinistra.

In realtà è l'inizio di una lunga e perdurante transizione.

Le cause di tale situazione sono da rintracciarsi in un sistema partitico che appare «profondamente de-istituzionalizzato, se non completamente de-strutturato»<sup>36</sup>.

Un tempo anche i contrasti, che avevano forgiato le diverse identità dei partiti<sup>37</sup>, portarono all'affermazione di un sistema partitico plurale

---

e novembre 1982 ancora Spadolini del PRI; tra agosto 1983 e giugno 1986 Craxi, tra agosto 1986 e marzo 1987 ancora Craxi, segretario politico del Partito Socialista; tra giugno 1992 e aprile 1993 Amato, esponente di rilievo del PSI; tra aprile 1993 e gennaio 1994 Ciampi, allora Governatore della Banca d'Italia e primo Presidente del Consiglio non parlamentare).

<sup>35</sup> Si v. G. GRASSO, *Forma di governo, convenzioni costituzionali e mutamento del quadro politico*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2/2019, l'A. sottolinea la grande onda di trasformazione del quadro politico che il *Mattarellum* aveva favorito, con l'offrire al nostro Paese, con il superamento di una tra le più importanti convenzioni costituzionali che avevano accompagnato tutta la storia repubblicana, la nota *conventio ad excludendum* verso il Partito comunista, una dimensione di democrazia dell'alternanza, fino a quel momento sconosciuta in Italia.

<sup>36</sup> G. GRASSO, *Forma di governo, convenzioni costituzionali e mutamento del quadro politico*, l'A. in maniera lucida evidenzia come il sistema politico-partitico appare profondamente de-istituzionalizzato, se non completamente destrutturato in quanto all'interno si muovono partiti e movimenti politici che, privi dei riferimenti ideologici e identitari del passato, sono in lotta per il potere, attraendo di volta in volta, anche con sensibili spostamenti di voto, le preferenze degli elettori.

<sup>37</sup> La vicenda del Refah Partisi acquista un valore emblematico dal punto di vista del rapporto tra religione e politica nella società contemporanea, perché mette in risalto i limiti della laicità "moderna" a contatto con una società orientata al senso di appartenenza alla religione islamica. Un problema che in qualche modo si ripropone oggi all'interno dei contesti socio-politici dei paesi europei che assistono da alcuni

perché molto differenziato, identitario ed ideologico che poteva contare su di una base di legittimazione di diversi milioni di iscritti. Le forti identità che aggregavano gli iscritti in partiti cattolici o partiti laici, partiti legati al movimento operaio o ai ceti borghesi, partiti legati a politiche nazionali o ad interessi territoriali sono oggi definitivamente tramontate.

I partiti sono in lotta solo per il potere, approfittano delle fratture e delle ferite che contraddistinguono la nostra società per drenare facile consenso elettorale attraendo le preferenze degli elettori ma senza mai proporre un modello sostenibile di sviluppo, un progetto di società. Anche per tale motivo l'ambiente elettorale diventa molto instabile determinando un livello di volatilità del voto molto alto<sup>38</sup>.

I partiti hanno accentuato la loro distanza dal modello costituzionale non solo rispetto al tema importante della democrazia interna ma anche e, soprattutto, per l'incapacità di coinvolgere i cittadini nel concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale.

Come abbiamo avuto modo di affermare in premessa c'è una voragine tra il Paese reale e quello politico.

Una prima conseguenza di questo vuoto è l'«indifferenza con la quale una parte dei cittadini guarda al mondo della politica nel suo insieme»<sup>39</sup>.

In questo processo di polarizzazione, come abbiamo visto, da un lato troviamo la democrazia costituzionale che enfatizza la necessità di pesi

---

anni alla formazione di partiti islamici, i quali si manifestano come partiti a forte caratterizzazione identitaria, sul punto si rinvia alle riflessioni di P. STEFANI, *I partiti religiosi (islamici) e la democrazia "laica"*, in *Calumet*, 30 giugno 2017.

<sup>38</sup> Ne sono un esempio le tornate elettorali degli ultimi anni. Per un approfondimento dottrinario si v. N. LUPO, *La forma di governo italiana, quella europea e il loro stretto intreccio nella costituzione "composita"*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 1/2020, p. 183, l'A. osserva come la "de-istituzionalizzazione del sistema dei partiti" è un fenomeno in base al quale nella gran parte degli Stati dell'Europa occidentale si sono registrati, nelle elezioni successive al 2010, una crescente instabilità e in qualche caso livelli record di volatilità elettorale, con l'emersione di nuovi e importanti partiti politici. In Italia, in particolare, si è verificato un sensibilissimo aumento della volatilità elettorale e del tasso di ricambio della classe parlamentare, oltre che di variazione dell'assetto del sistema dei partiti, a sua volta tradottosi in un elevato livello di transfughismo parlamentare: in termini sia di spostamento di singoli deputati e senatori da un gruppo all'altro, sia di formazione di nuovi gruppi parlamentari in corso di legislatura. Il tutto, com'è evidente, con importanti riflessi sulla stabilità delle maggioranze governative.

<sup>39</sup> P. MAIR, *Governare il vuoto. La fine della democrazia dei partiti*, Rubettino, 2016, l'A. evidenzia come non solo l'ostilità ma anche l'indifferenza produca fratture difficilmente colmabili in quanto la politica ed i politici vengono considerati inutili.

e contrappesi tra le istituzioni e che prevede il governo *per* il popolo con l'intermediazione dei partiti<sup>40</sup>.

Dall'altro «la componente popolare della democrazia che enfatizza il ruolo dei cittadini e la partecipazione popolare e che implica il governo *da parte* del popolo»<sup>41</sup>.

I partiti non sono più in grado di coinvolgere i cittadini che sono sempre meno disposti ad identificarsi ed impegnarsi nelle loro attività.

Certo sono persavisi forse come mai nella storia repubblicana ed utili strumenti per garantire alla *leader* di turno di affermare e conservare la *leadership*.

Anche se forse sarebbe meglio parlare di *followership* atteso che spesso sono le strutture dei partiti a plasmarsi sul *leader*<sup>42</sup>. Di qui il fenomeno dei partiti personali alla sola affermazione del capo.

Ma i partiti, nella funzione di reale cinghia di collegamento del sistema costituzionale tra cittadini ed istituzioni, devono tornare ad essere il luogo del confronto e dell'elaborazione del progetto politico.

Né è accettabile che siano meri cartelli elettorali utilizzati per accedere alle cariche pubbliche attraverso scelte poco trasparenti e sempre meno inclusive<sup>43</sup> che si riverberano inevitabilmente sulla qualità della nostra democrazia.

---

<sup>40</sup> A. SAITTA, *Partiti politici e dinamiche della forma di governo. I partiti politici*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 1/2020, p. 176, l'A. evidenzia come dalla crescente disintermediazione del processo democratico viene meno il presupposto principale della filiera democratica progettata in Costituzione, quella che parte dal cittadino attivo che, in una parola, è l'uomo libero al quale, appunto, è assegnata la sovranità dall'art. 1 della Costituzione.

<sup>41</sup> P. MAIR, *Governare il vuoto. La fine della democrazia dei partiti*.

<sup>42</sup> S. STAIANO, *Settant'anni. Storia e sorte della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 11/2018, pp. 8-9, l'A. sottolinea come il *leader* non è colui che è legittimato da procedure democratiche nelle quali l'elettore assume, secondo criterio, posizioni personali e responsabili, ma colui che riesce a essere percepito come legittimato: obiettivo che può essere conseguito operando nel procedimento elettorale con tecniche di *marketing* politico. Ma una simile investitura ha una sua intrinseca labilità; e, infatti, secondo la logica della *governance*, le *leadership* hanno durata tendenzialmente breve; per un recente approfondimento del tema del partito per personale si v. U. RONGA, *Partiti personali e vicende dei gruppi parlamentari nell'esperienza recente. Contributo allo studio della XVII e della XVIII Legislatura*, in *Federalismi.it*, 12/2020.

<sup>43</sup> La evidente distanza dei partiti attuali dal disegno costituzionale porta un fine giurista come M. LUCIANI, *Partiti e Stato. Una crisi comune?*, in *lostatopresente.eu*, 23 gennaio 2017 a porre le seguenti domande: se i partiti erano un elemento essenziale del disegno costituzionale, ma oggi sono altro da quanto i Costituenti avevano immaginato, non è forse il caso di abbandonare quel disegno? La seconda: se non si ritiene di arrivare a tanto, come è possibile far funzionare il progetto della Costituzione, visto che la storia non torna mai identica a sé stessa?

Alla luce del percorso di ricerca svolto non è condivisibile ritenere che «il tempo della democrazia dei partiti è oramai passato»<sup>44</sup>.

La domanda da porsi è un'altra: cosa c'è *oltre* i partiti?

Dopo aver compiuto settant'anni la nostra Costituzione mette alla prova la sua capacità di essere argine a nuovi populismi ed oligarchie<sup>45</sup>. La democrazia è complicata ed al tempo stesso molto fragile<sup>46</sup>. Non è assolutamente auspicabile l'estinzione dei partiti «non essendo nota alcuna forma di democrazia che non sia democrazia di partiti»<sup>47</sup>.

La storia costituzionale insegna che i partiti «creano l'ordine dal caos di una moltitudine di elettori».

---

<sup>44</sup> P. MAIR, *Governare il vuoto. La fine della democrazia dei partiti*, Rubettino, 2016, l'A. evidenzia che sebbene i partiti continuino ad essere attori della vita democratica, sono oramai così disconnessi dalla società, e perseguono una forma di competizione così insignificante, che non sembrano più capaci di portare avanti il progetto democratico nella sua forma attuale; si v. anche l'analisi critica di P. IGNAZI, *Forza senza legittimità*, Editori Laterza, 2012.

<sup>45</sup> M. LUCIANI, *Partiti e Stato. Una crisi comune?*, cit., l'A. riflette evidenziando che va recuperato il ruolo che ai partiti è stato assegnato dalla Costituzione non perché i partiti siano un "valore in sé", ma perché le società complesse hanno bisogno di sintesi politiche intermedie fra la manifestazione dei bisogni individuali e la decisione formale delle istituzioni costituzionali. Mancando quelle sintesi, le istituzioni possono diventare la facile riserva di caccia di poteri extrastatali e comunque impolitici, privi di qualunque legame con le esigenze della società civile nazionale.

<sup>46</sup> M. AINIS, *Questa non è democrazia*, la Repubblica, 18 marzo 2018; O. HÖFFE, *La democrazia nell'era della globalizzazione*, il Mulino, 2007, per l'A. per tutelare la democrazia è necessario un forte ordinamento istituzionale e giuridico globale; si v. anche A. BALDASSARRE, *Globalizzazione contro democrazia*, Editori Laterza, 2002.

<sup>47</sup> S. STAIANO, *Forma di governo e sistema dei partiti. Una ricerca necessaria (che deve continuare)*, in Id. (a cura di), *Nella rete dei partiti. Trasformazione politica, forma di governo, network analysis*, Jovene, Napoli, 2014, nel quale l'A. osserva come i partiti italiani sono assoggettati a un intenso processo di trasformazione, i cui esiti sono destinati a modificare la forma di governo; la crisi che li travaglia è crisi di efficienza della forma di governo; il superamento della crisi (intesa nel senso proprio di fase di passaggio) verso la stabilizzazione e il risanamento del loro assetto organizzativo è condizione per preservare la forma di Stato, p. VIII; M. LUCIANI, *Partiti e Stato. Una crisi comune?*, cit., osserva che le democrazie pluralistiche contemporanee non possono funzionare senza forme di organizzazione del pluralismo. Non c'è vero e saldo pluralismo se esiste solo un atomistico confronto di individui; non c'è pluralismo politicamente strutturato se il corpo intermedio che l'organizza, al di là delle etichette, non è un partito; si v. anche S. STAIANO, *La Repubblica parlamentare italiana e il suo sistema dei partiti*, in S. STAIANO, G. FERRAIUOLO, A. VUOLO, a cura di, *Partiti politici e dinamiche della forma di governo, Atti del Convegno di Napoli 14-15 giugno 2019*, Napoli, 2020, pp. 11-42.

Ma i partiti al tempo stesso non possono essere più quelli attuali, devono attingere alle forze vive della società civile<sup>48</sup> accettando di procedere attraverso una riforma seria ed a tratti già delineata a scrivere le regole del gioco democratico.

Bisogna aver presente che il passato non ritorna e, quindi, le strutture dei partiti dovranno adeguarsi alle trasformazioni sociali e tecnologiche ma governando o almeno cercando di contribuire al governo di questi fenomeni.

Si tratta di delineare un percorso legislativo di attuazione del dettato costituzionale che non trovi ostacoli nella formulazione dell'art. 49 Cost. in una lettura coordinata ed attuativa dei precetti di cui agli artt. 3, comma 2, e 2 della Cost.

Una regolamentazione che renda effettiva la «partecipazione di tutti i cittadini all'organizzazione politica del paese» secondo modelli già sperimentati e consolidati in altre democrazie europee<sup>49</sup>.

Le direttrici attraverso le quali orientare una possibile legge-quadro sui partiti politici devono necessariamente partire da quelle che sono le funzioni fondamentali *a)* la selezione del personale politico *aa)* l'elaborazione della linea politica con le conseguenti ripercussioni sulla forma di governo.

La legge-quadro orienterebbe i partiti a rispettare il «metodo democratico» nella loro vita interna<sup>50</sup>.

Senza nessuna pretesa di esaustività i nuovi partiti dovrebbero, tra le altre cose, conformarsi a modelli organizzativi uniformi e stabili di regolamentazione delle modalità di accesso e di recesso degli iscritti, di temporaneità delle cariche direttive del partito, di assunzione di

---

<sup>48</sup> A. RUGGERI, *I malati gravi (e incurabili?) degli Stati costituzionali: i partiti politici*, in *federalismi* n. 22/2017, anche secondo l'A. i partiti possono vincere la scommessa che hanno fatto con se stessi, sopravvivere e trasmettersi integri (anzi, rigenerati) alle future esperienze dello Stato costituzionale unicamente a condizione che trovino in sé la forza e le risorse indispensabili per mettere da canto senza rimpianto alcuni metodi e pratiche di fare politica vetusti e invero radicati ma ormai non più riproponibili, aprendosi alla società e, grazie al sussidio che questa potrà loro offrire, dando vita a modi di fare politica idonei a dare appagamento a bisogni che altrimenti ricercheranno vie e sedi alternative e improprie al fine di potersi fare in qualche modo valere.

<sup>49</sup> In particolar modo nella Repubblica federale tedesca, in Spagna, in Portogallo ed Austria.

<sup>50</sup> C. PINELLI, *Il paradosso di una partitocrazia senza partiti. Uno sguardo costituzionale*, in Id., *Nel lungo andare. Una costituzione alla prova dell'esperienza. Scritti scelti 1985-2011*, Napoli, 2012, il quale evidenzia che non si tratta di imporre statuti-tipo ma alcuni requisiti minimi di democrazia interna compatibili con la Costituzione.

responsabilità dei dirigenti per violazione delle regole di trasparenza, di convocazione degli organi per individuare in maniera collegiale le scelte di indirizzo e la selezione delle candidature, le modalità di circolazione delle informazioni e delle decisioni anche tra centro e periferia del partito utilizzando e valorizzando gli strumenti offerti dalle nuove tecnologie<sup>51</sup>.

A queste previsioni minime organizzative andrebbero collegati strumenti di controllo sia interno che esterno.

Prevedendo espressamente la tutela delle posizioni individuali attraverso il ricorso al giudice ordinario ma anche e soprattutto «il ricorso alla giustizia costituzionale per le controversie relative alla compatibilità degli statuti con il «metodo democratico»<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> Sull'utilizzo della tecnologia che appare inevitabile il dibattito ovviamente è molto vasto e complesso dal punto di vista costituzionale per le implicazioni e contrapposizioni che possono ricondursi a quella che T. E. FROSINI, *Sovranità popolare e costituzionalismo*, Milano, 1997, pp. 303 e 304, citando A. DI GIOVINE, *Democrazia elettronica: alcune riflessioni*, in *Diritto e Società*, n. 3, 1995, pp. 399 ss., individuava come la questione di fondo e cioè «l'impatto politico delle tecnologie informatiche su quei fragili sistemi complessi che sono le democrazie contemporanee favorirebbe la costruzione di una *agorà* o di un totalitarismo elettronici?» per l'A. la dialettica dei giudizi sulla nuova forma di democrazia è però fondata su un presupposto comune di discussione: il superamento dell'attuale democrazia di tipo rappresentativo-parlamentare per approdare ad una democrazia fondata sulla più larga partecipazione popolare diretta nella gestione politica attraverso una stretta connessione tra progresso tecnologico e metodologia di governo; con particolare riferimento ai partiti politici si v. A. PAPA, *Partiti politici, informazione e disintermediazione dei processi di formazione del consenso nella prospettiva della "democrazia della comunicazione"*, in S. STAIANO, G. FERRAIUOLO, A. VUOLO, a cura di, *Partiti politici e dinamiche della forma di governo, Atti del Convegno di Napoli 14-15 giugno 2019*, Napoli, 2020, p. 456, l'A. rappresenta le preoccupazioni collegate ad un evidente disallineamento tra la crescente rilevanza che il web sta assumendo nei processi di formazione dell'opinione pubblica e la percezione che il legislatore sembra avere sul fenomeno. F. PIZZETTI, *Partiti politici e nuove tecnologie*, in *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Atti del XXIII Convegno annuale Alessandria, 17-18 ottobre 2008, Jovene Editore, 2009, I. RIVERA, *Il ruolo di Internet nell'ordinamento democratico contemporaneo. Prospettive evolutive e direttrici di sviluppo*, in *Federalismi.it*, 1/2017, S. STAIANO, (a cura di), *Nella rete dei partiti. Trasformazione politica, forma di governo, network analysis*, Jovene, Napoli, 2014; M. VITA, *La democrazia digitale. Il caso M5S*, Aracne Editrice, 2017; con riferimento alle esperienze straniere ed in una prospettiva più ampia sul futuro della politica e della democrazia nell'era tecnologica si v. C. SUSTEIN, *#Republic.com. La democrazia nell'epoca dei social media*, Il Mulino, 2017, J. SUSSKIND, *Future politics. Living together in a world transformed by tech*, OUP Oxford, 2020.

<sup>52</sup> E. CHELI, *Per una legge-quadro sui partiti politici*, cit., p. 185.

A questo modello di organizzazione del partito deve necessariamente collegarsi una disciplina sulle modalità di selezione delle candidature.

Le «primarie» e le selezioni *on-line* affidate all'autonomia dei partiti, dopo l'aria fresca primaverile delle prime esperienze, scontano gestioni poco trasparenti. In assenza di controlli di natura pubblicistica rischiano di essere strumenti di selezione delle candidature che favoriscono le oligarchie interne a discapito della democraticità e della trasparenza. Per completezza non andrebbe trascurata neppure la disciplina delle incompatibilità, incandidabilità e inconferibilità che da un lato è necessaria per evitare commistioni di interessi tra ruoli diversi ma nel contempo non deve «assecondare una visione manichea»<sup>53</sup>. Al tempo stesso è necessaria, però, una ridefinizione delle ineleggibilità ed incompatibilità alla luce delle nuove situazioni che possano incidere in maniera più rilevante sulla formazione del libero consenso rispetto al quadro tradizionale che appare oramai superato.

Ovviamente un percorso in questa direzione vorrebbe anche la scelta di un sistema elettorale stabile semmai miracolosamente disegnato in armonia con quello delle primarie<sup>54</sup>.

In questo contesto, come si è rappresentato, la funzionalità del sistema democratico ha bisogno di una rivitalizzazione dei partiti ma nel contempo anche del complessivo assetto istituzionale che manifesta ampiamente i propri limiti da tempo<sup>55</sup>.

In conclusione è evidente che si tratta di un primo passo e che la

---

<sup>53</sup> M. GORLANI, *Ruolo e funzione costituzionale del partito politico. Il declino della "forma" partito e la crisi del parlamentarismo italiano*, Cacucci, 2017, p. 140, l'A. con sensibilità evidenzia un altro aspetto che spesso è trascurato ed è quello relativo alla disciplina delle incompatibilità, incandidabilità e inconferibilità degli incarichi la cui eccessiva rigidità diventa un limite per l'impegno e la partecipazione politica.

<sup>54</sup> È stato osservato che lo stato attuale delle cose, riferito sia ai partiti che alla legislazione elettorale, induce a pensare che la scelta delle «primarie» debba essere ancora affidata all'autonomia dei partiti e non imposta per legge: e questo almeno fino a quando la legislazione elettorale non abbia raggiunto un grado di assestamento (che oggi manca) in direzione di sistemi elettorali che nel meccanismo della «primarie» possono trovare il loro naturale completamento E. CHELI, *Per una legge-quadro sui partiti politici*, cit., p. 186.

<sup>55</sup> S. STAIANO, *Forma di governo e sistema dei partiti. Una ricerca necessaria (che deve continuare)*, in ID. (a cura di), *Nella rete dei partiti. Trasformazione politica, forma di governo, network analysis*, cit., è stato già evidenziato come l'A. sottolinei come la crisi dei partiti sia una crisi di efficienza della forma di governo e, quindi, come non possa prescindere da uno studio del sistema nel suo mutamento. Per questo sono necessari percorsi di ricerca intesi a ricostruire i partiti-*network* ai diversi livelli della loro dimensione, nazionale e regionale, individuando, su questo secondo versante, gli ambiti territoriali di riferimento, che non corrispondono sempre a una sola Regione, ma ne attraversano i confini.

strada non è agevole. Anche perché non può certo farsi affidamento solo su di una legge-quadro, occorre un cambio di prospettiva, una rivoluzione culturale<sup>56</sup> senza la quale effimeri saranno gli sforzi di regolamentazione<sup>57</sup>.

Solo attraverso questo processo virtuoso ed indispensabile sarà possibile «difendere e rafforzare la qualità della nostra democrazia»<sup>58</sup>, sperando che dopo la notte buia di questa lunga transizione costituzionale sia finalmente possibile intravedere le prime luci dell'alba.

---

<sup>56</sup> E. CHELI, *Per una legge-quadro sui partiti politici*, cit., pp. 186-187, l'A. sottolinea che le tecniche in grado di migliorare la funzionalità interna dei partiti sono molteplici ma in assenza di alcune precondizioni di ordine sociale, rischiano tutte di peccare di astrattezza e risultare vane; acconto alle norme ed agli istituti che spetta ai giuristi elaborare esistono i principi dell'etica pubblica e della correttezza costituzionale che affondano le radici nella storia e nella cultura politica di ciascun paese e che spetta alla società civile coltivare ed imporre alle proprie classi governanti come condizione per la legittimazione del loro operato; interessante è anche la chiave di lettura prospettica fornita da F. PIZZOLATO, *I sentieri costituzionali della democrazia*, Roma, 2019, laddove l'A. evidenzia come l'unità del popolo è un progetto di cooperazione di parti plurali e differenziate, che la sovranità va esercitata come prevede la Costituzione in un contesto plurale ed articolato fatto di formazioni sociali, di autonomie territoriali, di comunità linguistiche, di confessioni religiose e che in questa dimensione l'impegno sociale, il tempo di cura e di volontariato sono tempi ed occasioni di democrazia, non interstizi irrilevanti. La democrazia non può esaurirsi nella selezione e nell'investitura elettiva di una classe politica; non di meno rilevanti sono anche i percorsi di ricerca recentemente affrontati da M. SALERNO, *Contributo allo studio del principio costituzionale del merito*, Torino, 2020, il quale sottolinea che il principio del merito non è affatto estraneo al dibattito costituzionalistico ma, al contrario, si colloca ormai saldamente in una fitta rete di relazioni rispetto alla struttura dei diritti e dei doveri, all'organizzazione dei pubblici poteri, delle istituzioni pubbliche e private. A queste dinamiche non può ritenersi estranea l'idea di un nuovo sistema partitico ispirato alla crescita di una classe dirigente capace e preparata selezionata attraverso criteri meritocratici.

<sup>57</sup> T.E. FROSINI, *Sovranità popolare e costituzionalismo*, p. 217, il quale evidenzia come si rendano necessarie nuove forme di espressione della sovranità popolare, che non siano soltanto compresse (e non trovino "sfogo" solo) nel sistema dei partiti, ma che abbiano, piuttosto aderenza e sviluppo in forme immediate di scelta dei governi; dove, per usare una efficace metafora di Duverger, i cittadini non si limitino a distribuire le carte fra i giocatori – i deputati, cioè i partiti in Parlamento – che faranno poi la partita a modo loro, riservando al popolo la parte di spettatore; ma piuttosto consentano ai cittadini stessi di partecipare attivamente al gioco politico più importante, che consiste nel dare un capo alla Nazione.

<sup>58</sup> E. CHELI, *Per una legge-quadro sui partiti politici*, cit., p. 187.

## Bibliografia

- AINIS M., *La piccola eguaglianza*, Einaudi, 2015.
- AINIS M., *Questa non è democrazia*, *la Repubblica*, 18 marzo 2018.
- ALGOSTINO A., *Partiti, conflitto e potere: spunti di riflessione sulla trasformazione del partito politico*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2-2015.
- ALLEGRETTI U., *Democrazia partecipativa*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali IV, Milano, 2011.
- ALLEGRETTI U., *Democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in *Rivista AIC*, 1/2011.
- ALLEGRI M. R., *I partiti politici a livello europeo fra autonomia politica e dipendenza dai partiti nazionali*, in *Federalismi.it*, 22/2013.
- ALLEGRI M. R., *Il finanziamento pubblico e privato ai partiti politici europei: il regime attuale e le modifiche proposte in vista delle elezioni europee del 2014*, in *Osservatorio AIC*, 2013.
- ALLEGRI M. R., *Il nuovo regolamento sullo statuto e sul finanziamento dei partiti politici europei: una conclusione a effetto ritardato*, in *Osservatorio costituzionale*, 2014.
- ALLEGRI M. R., *Prime note sulle nuove norme in materia di democrazia, trasparenza e finanziamento dei partiti politici*, in *Osservatorio costituzionale*, 2014.
- ALLEGRI M. R., *Statuti dei partiti politici e trasparenza delle fonti di finanziamento, fra regole inefficaci, correttivi e proposte di attuazione*, in *Osservatorio costituzionale*, 2015.
- ALLEGRI M. R., *Ancora sui partiti politici europei: cosa c'è di nuovo in vista delle elezioni europee 2019*, in *Federalismi.it*, 9/2019.
- AMATO G., *Una repubblica da riformare*, Bologna, 1980.
- AMATO G., *Note sul finanziamento della politica*, in *www.camera.it*, luglio 2012.

- ARENDRT H., *Vita activa. La condizione umana*, Milano, 1991.
- ARISTOTELE, *Politica e Costituzione di Atene*, Torino, 2006.
- ARU S., *La discussa partecipazione dei magistrati alla politica*, in *Rivista AIC*, n. 1/2020.
- AZZARITI G., *Critica della democrazia identitaria*, Roma – Bari, 2005.
- AZZARITI G., *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?* in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2008.
- AZZARITI G., *Crisi dei partiti come crisi della loro capacità rappresentativa*, in BRUNELLI G., PUGIOTTO A., VERONESE I., a cura di, *Il diritto costituzionale come regola e limite al potere. Studi in onore di Lorenza Carlassare* – vol. V, Napoli, 2009.
- AZZARITI G., *Democrazia partecipativa; cultura giuridica e dinamiche istituzionali*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2009.
- AZZARITI G., *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Atti del XXIII Convegno annuale Alessandria, 17-18 ottobre 2008, Napoli, 2009.
- AZZARITI G., *La crisi dei partiti come crisi della loro capacità rappresentativa*, in Marcelli F., Incorvati G., a cura di, *Crisi della democrazia e crisi dei partiti in Italia e nel mondo*, 2010.
- AZZARITI G., *Il rapporto tra partito-eletto: per un'interpretazione evolutiva dell'art. 67 della Costituzione*, in *Pol. dir.*, fasc. 3, 2013.
- AZZARITI G., *La riforma elettorale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014.
- AZZARITI G., *Contro il revisionismo costituzionale*, Laterza, 2016.
- AZZARITI G., *Mediazione politica e compromesso parlamentare*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017.
- BALAGUR CALLEJÓN F., *La democrazia rappresentativa e l'Unione Europea*, in *Federalismi*, 1/2017.
- BALDASSARRE A., *Un sistema che si fonda sui partiti di massa*, in *Quale riforma dello Stato?*, Roma, 1978.
- BALDASSARRE A., *Globalizzazione contro democrazia*, Bari, 2002.
- BALDUZZI R., *Corte, partiti politici, art. 49*, in BIN R., PINELLI C., a cura di, *I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1996.
- BARBERA A., *La regolamentazione dei partiti: un tema da riprendere*, in *Quaderni costituzionali*, n. 26/2006.

- BARBERA A., *Relazione di sintesi*, in *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Atti del XXIII Convegno annuale Alessandria, 17-18 ottobre 2008, Napoli, 2009.
- BARBERA A., *La democrazia 'dei' e 'nei' partiti, tra rappresentanza e governabilità*, in MERLINI S., a cura di, *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Bagno a Ripoli (Firenze), 2009.
- BARBERA A., voce *Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, VIII, Milano, 2015.
- BARDI L., *I partiti e il sistema partitico dell'Unione europea*, in Fabbri S., a cura di, *L'Unione europea. Le istituzioni e gli attori di un sistema sovranazionale*, Bari-Roma, 2002.
- BARDUSCO A., *L'ammissione del cittadino ai partiti*, Milano-Varese, 1967.
- BARILE P., *Associazione (diritto di)*, in *Enciclopedia del diritto*, 1958.
- BARILE P., *Corso di diritto costituzionale*, Padova, 1964.
- BARTOLE S., voce *Partiti Politici*, in *Digesto Disciplinare Pubblicistiche*, X, Torino, 1995.
- BARTOLE S., voce *Partiti Politici*, in *Digesto Disciplinare Pubblicistiche*, Aggiornamento, Torino, 2000.
- BASSANINI F., *Lo statuto democratico dei partiti e le elezioni primarie*, in MERLINI S., a cura di, *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Bagno a Ripoli (Firenze), 2009.
- BASSO L., *Considerazioni sull'art. 49 della Costituzione*, in BASSO L., D'ANTONINO M., a cura di, *Indagine sul partito politico. La regolazione legislativa*, Milano, 1966.
- BASSO L., *Il partito nell'ordinamento democratico moderno*, in BASSO L., D'ANTONINO M., *Indagine sul partito politico. La regolazione legislativa*, Milano, 1966.
- BELLETTI M., *Lo Stato di diritto*, in *Rivista AIC*, n. 2/2018.
- BELLETTI M., *I rischi di sbilanciamento e di contrapposizione tra democrazia partecipativa e democrazia rappresentativa nel ddl AS n. 1089, di riforma costituzionale, recante Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum*, in *Federalismi.it*, 10/2019.
- BETTINELLI E., *La legge sul finanziamento pubblico dei partiti. Note critiche sui rapporti tra sistema politico e diritto dei partiti*, in "Il Politico", 1974

- BIANCO A., *Il finanziamento della politica in Italia*, Milano, 2001.
- BIFULCO R., *Partiti politici e autonomie territoriali*, in *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Atti del XXIII Convegno annuale Alessandria, 17-18 ottobre 2008, Napoli, 2009.
- BIFULCO R., *Democrazia deliberativa e principio di realtà*, in *Federalismi*, 2 ottobre 2017.
- BIFULCO R., *Democrazia deliberativa*, in *Enciclopedia del diritto*, Anali, IV, Milano, 2011.
- BILANCIA F., “*Ri-porcellum*” e *giudicato costituzionale*, in *Costituzionalimo.it*, fasc. 3/2013.
- BILANCIA F., *La Costituzione dello Stato e i partiti politici. L'attualità del saggio di Heinrich Triepel*, in GIANFRANCESCO E., GRASSO G., a cura di, *Heinrich Triepel. La Costituzione dello Stato e i partiti politici*, Napoli 2015.
- BILANCIA F., *La Costituzione dello Stato e i partiti politici. L'attualità del noto saggio di Heinrich Triepel*, in *Costituzionalimo.it*, fasc. 1/2015.
- BILANCIA P., *Crisi nella democrazia rappresentativa e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica*, in *Federalismi.it*, 1/2017.
- BIN R., “*Zone franche*” e *legittimazione della Corte*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*.
- BIONDI F., *Corte europea e finanziamento pubblico dei partiti politici: quando la soglia di accesso al contributo statale lede la parità di chances. breve nota alla decisione del 10 maggio 2012, Özgürlük ve Dayanışma Partisi (ödp) c. Turquie*, in *Rivista AIC*, 4/2012.
- BIONDI F., *L'abolizione del finanziamento pubblico diretto ai partiti politici e le regole introdotte dal D.L. n. 149 del 2013*, in *Forum costituzionali*, 6/2014.
- BIONDI F., *Può un magistrato essere eletto e, nel contempo, essere processato disciplinarmente per essersi iscritto ad un partito?*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2017.
- BIONDI F., *Il finanziamento di partiti politici*, in CARAPEZZA FIGLIA G., FREZZA G., RIVOCSECCI G., a cura di, *Partiti politici e sistema ordinamentale*, Napoli, 2018.

- BONINI F., *Una «incostituzionalità cosiddetta esterna». Sui partiti nella storia costituzionale della repubblica*, in CARAPEZZA FIGLIA G., FREZZA G., RIVOSECCHI G., a cura di, *Partiti politici e sistema ordinamentale*, Napoli, 2018.
- BONFIGLIO S., *L'art. 49 della costituzione e la regolazione del partito politico: "rilettura" o "incompiuta" costituzionale?*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2-2017.
- BONFIGLIO S., *I partiti e la democrazia. Per una rilettura dell'art. 49 della Costituzione*, Bologna, 2013.
- CALISE M., *Il partito personale*, Roma-Bari, 2000.
- CALVANO R., *Dalla Crisi dei partiti alla loro riforma, senza fermarsi... voyage au bout del la nuit?*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2015.
- CANTARO A., *Presentazione. Partiti e sindacati nella crisi*, in *Quaderni Di Rassegna Sindacale. Lavori*, 2014, p. 71-77.
- CANTARO A., *La rappresentanza nell'epoca post-ideologica: una fabbrica delle illusioni?*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale. Lavori*, 2014, p. 103-127.
- CARAPEZZA FIGLIA G., FREZZA G., RIVOSECCHI G., a cura di, *Partiti politici e sistema ordinamentale*, Napoli, 2018.
- CARAVITA B., *I referendum del 1993 tra crisi e riforma del sistema politico e suggestioni di riforma*, in *Giurisprudenza Italiana*, IV, 1994.
- CARAVITA B., *La riforma elettorale alla luce della sent. 1/2014* in *Federalismi.it*, 2/2014.
- CARAVITA B., *Sistema dei partiti e riforme istituzionali*, in *Federalismi.it*, 6/2015.
- CARAVITA B., *La riforma Renzi-Boschi: le ragioni del si*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016.
- CARAVITA B., *I circuiti plurali delle decisioni nelle democrazie moderne*, in *Federalismi.it*, 1/2017.
- CARROZZA P., *Secessionismi, integrazione Europea, sovranità: nuovi e vecchi problemi del costituzionalismo*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2014.
- CASTORINA E., *Democrazia diretta e democrazia rappresentativa in Italia: crisi dei tradizionali istituti di partecipazione politica e riforma mancate*, in *Federalismi.it*, 1/2017.
- CAVAGGION G., *La democrazia rappresentativa e le sfide della società multiculturale*, in *Federalismi.it*, 1/2017.

- CERRINA FERONI G., *La autonomia della magistratura e rapporto con la politica. Nodi vecchi e nuovi. Il contributo di Mauro Volpi*, in *Rivista AIC*, n. 1/2020.
- CHELI E., *Il problema storico della Costituente*, in “*Politica del diritto*”, 1973.
- CHELI E., *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Bologna, 1978.
- CHELI E., *Per una legge-quadro sui partiti politici*, in ID., *Nata per unire. La Costituzione italiana tra storia e politica*, Bologna, 2012.
- CHESSA O., *Voto popolare e sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017.
- CLEMENTI F., *Prime considerazioni intorno ad una legge di disciplina dei partiti politici*, in *Federalismi.it*, 6/2015.
- CIANCIO A., *Sistema europeo dei partiti e integrazione politica nell’UE*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 11 settembre 2015.
- CIARLO P., *Verso una costituzione normale: 1948 e dintorni*, in *La nascita delle costituzioni europee*, Padova, 2000.
- CONTI G., *Costituzionalismo e democrazia dei partiti a livello europeo*, in *Federalismi.it*, 24/2014.
- CORSI C., *Sovranità popolare, cittadinanza e diritti politici*, in AA.VV. *Scritti in onore di Giuseppe Palma*, Torino, 2012.
- CRISAFULLI V., *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Jus*, N.s. 9, n. 2/1958.
- CRISAFULLI V., *Partiti e rappresentanza politica nella Costituzione italiana*, in *Amministrazione civile*, n. 2/1958.
- CURRERI S., *Gruppi politici, libertà di mandato e norme anti-transfughismo*, in *Federalismi.it*, 6/2017.
- D’ALOIA A., *La sentenza n. 1 del 2014 e l’Italicum*, sul *Blog di cultura costituzionale Confronti costituzionali*.
- D’AMICO M., *Democrazia diretta versus democrazia rappresentativa: una riflessione sul ruolo della corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2-2019, p. 11-12.
- D’ANDREA A., *Accordi di governo e regole di coalizione. Profili costituzionali*, Torino, 1991.
- D’ANDREA A., *Costituzione e partiti “antisistema”. Il PCI ed il contesto costituzionale e politico dell’Italia nel secondo dopoguerra*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2007.

- D'ANDREA A., *La riconsiderazione della funzione parlamentare quale strada obbligata per puntellare la traballante democrazia italiana*, in *Rivista AIC*, 1/2011.
- D'ANDREA A., *La funzione parlamentare*, in *Rivista AIC*, 2/2012.
- D'ANDREA L., *Criteri ordinatori delle fonti e valori costituzionali, nel pensiero di Antonio Ruggeri*, in *dirittifondamentali.it*, 2/2019.
- D'ANDREA L., *La democrazia diretta ai tempi del costituzionalismo interlivello*, in S. STAIANO, FERRAIUOLO G., VUOLO A., a cura di, *Partiti politici e dinamiche della forma di governo, Atti del Convegno di Napoli 14-15 giugno 2019*, Napoli, 2020.
- D'ANTONINO M., *Partito e partecipazione*, in BASSO L., D'ANTONINO M., a cura di, *Indagine sul partito politico. La regolazione legislativa*, Milano, 1966.
- D'ATENA A. e GROSSI P., *Tutela dei diritti fondamentali e costituzionalismo multilivello*, Milano, 2004.
- D'ATENA A., *Una costituzione senza costituzione per l'Europa*, in *Diritto e Società*, 2, 2009.
- DAL CANTO F., *Corte costituzionale, diritto di voto e legge elettorale: non ci sono zone franche, sul Blog di cultura costituzionale Confronti costituzionali*.
- DE FIORES C., *Il partito nello Stato delle masse. Breve riflessione sul partito politico in Costantino Mortati*, in *Democrazia e Diritto, Il partito politico oggi*, n. 3-4, 2009.
- DE FIORES C., *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2018.
- DE GASPERI, *Discorsi politici*, Roma, 1976.
- DE MARCO E., *Democrazia in trasformazione: i nuovi orizzonti della democrazia diretta*, in *Federalismi.it*, 1/2017.
- DE NARDI S., *L'art. 98, terzo comma, Cost. riconosce al legislatore la facoltà non solo di "limitare" bensì di "vietare" l'iscrizione dei magistrati a partiti politici (anche se sono collocati fuori ruolo per svolgere un compito tecnico)*, in *Giur. cost.*, n. 6, 2009, p. 5129.
- DE MARTINO F. R., *la selezione delle candidature attraverso il metodo delle primarie. Partecipazione politica e rappresentatività dei partiti*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013.

- DEMURO G., *Giustiziabilità delle candidature e legge sui partiti*, in *Quaderni costituzionali*, 11 marzo 2011.
- DICKMANN R., *La Corte dichiara incostituzionale il premio di maggioranza e il voto di lista e introduce un sistema elettorale proporzionale puro fondato su una preferenza*, in *Federalismi.it*, 2/2014.
- DI GIOVINE A., *Democrazia elettronica: alcune riflessioni*, in *Diritto e Società*, n. 3, 1995.
- DI MASCIÒ F. – PICCIO D. R., *La disciplina de la politica. La regolazione dei partiti*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2/2015.
- DWORKIN R., *Virtù sovrana. Teoria dell'uguaglianza*, Milano, 2000.
- DUVERGER M., *I partiti politici*, Milano, 1961.
- ELIA L., *L'attuazione della Costituzione in materia di rapporto fra partiti e istituzioni (1965)*, in *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, Bologna, 2009.
- ELIA L., voce *Forme di Governo*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, 1970.
- ELIA L., *Per una legge sui partiti*, in *Studi in memoria di Franco Piga*, I, Milano, 1992.
- ELIA L., *A quando una legge sui partiti?* in MERLINI S., a cura di, *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Bagno a Ripoli (Firenze), 2009.
- ELIA L., *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, in *Atti del XXIII Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti "Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione"* Alessandria, 17 e 18 ottobre 2008, Torino, 2010.
- ESPOSITO C., *I partiti nella Costituzione italiana*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954.
- ESPOSITO C., *Commento all'art. 1 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954.
- FABRIZZI F., *Partiti politici e gruppi parlamentari ai tempi delle riforme*, in *Federalismi.it*, 8/2015.
- FABRIZZI F. *I gruppi politici del Parlamento Europeo dopo le elezioni 2019. Il superamento del duopolio popolari-socialisti e le questioni aperte*, in *Federalismi.it*, 11/2019.
- FALZONE V., GROSSI P., *Assemblea costituente italiana*, in *Enciclopedia del diritto*, III, Milano, 1958.

- FERRARA G., *Alcune osservazioni su popolo, Stato e sovranità nella Costituzione italiana*, in *Rassegna di diritto pubblico*, n. 2, 1965.
- FERRARI P., *Il partito mediale*, Firenze 2000.
- FERRI G., *I magistrati e la politica: il problema del divieto di iscrizione ai partiti nella sentenza 224/2009 della Corte costituzionale*, in *Studium Iuris*, 2010.
- FLICK G. M., *Magistratura, incarichi extragiudiziari e politica*, in *Rivista AIC*, n. 1/2016.
- FOA R., *Il decennio spercato*, Roma, 2005.
- FOTI L., *Modifiche alla legge sui rimborsi elettorali e dibattito sul finanziamento pubblico ai partiti*, in *Rivista AIC*, n. 3/2012.
- FRANCAVIGLIA M., *La decretazione d'urgenza alla luce della vicenda dell'abolizione del finanziamento pubblico dei partiti. Brevi note a margine del procedimento di conversione del decreto-legge n. 149/2013*, in *Rivista AIC*, 1/2014.
- FROSINI T.E., *Sovranità popolare e costituzionalismo*, Milano, 1997.
- FROSINI T.E., *Finanziamento dei partiti e corruzione: brevi note critiche sul caso italiano*, in LANCHESTER F., a cura di *Finanziamento della politica e della corruzione*, Milano, 2000.
- FROSINI T.E., *È giunta l'ora di una legge sui partiti?* In *Dirittoestoria.it*, n. 2/2013.
- FUSARO C., *Elezioni primarie, problemi di una disciplina pubblicistica*, in *Quaderni costituzionali*, 2005.
- GALLI G., *I partiti politici in Italia 1943-1994*, Torino, 1994.
- GAMBINO S., *Il ruolo dei partiti politici e la legge elettorale, fra storia costituzionale del Paese e attualità*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013.
- GAMBINO S., *La democrazia di investitura o democrazia parlamentare? Interrogativi e dubbi su revisione costituzionale ed democrazia maggioritaria*, in rivista de estudios juridicos n. 16/16 (secunda época) Univeridad de Jaén.
- GHISALBERTI C., *Storia costituzionale d'Italia (1849-1948)*, Bari, 2007.
- GHISALBERTI C., *Unità nazionale e unificazione giuridica in Italia*, Bari, 2007.
- GIANFRANCESCO E., GRASSO G., a cura di, *La Costituzione dello Stato e i partiti politici*, Napoli, 2015.
- GIANFRANCESCO E., *I partiti politici e l'art. 49 della Costituzione*, in CARAPEZZA FIGLIA G., FREZZA G., RIVOSECCHI G., a cura di, *Partiti politici e sistema ordinamentale*, Napoli, 2018.

- GIANNELLI M., *A proposito del persistente divieto di iscrizione ai partiti politici per i magistrati eletti*, in *Federalismi.it*, 9/2018.
- GIANNINI M. S., *Il pubblico potere*, Bologna, 1986.
- GIUPPONI T. F., *La “democrazia elettorale” tra rappresentatività e governabilità*, in *Federalismi.it*, 1/2017.
- GLIATTA M. A., *Le elezioni primarie in Italia: Leader, iscritti ed elettori*, STAIANO S. (a cura di), *Nella rete dei partiti. Trasformazione politica, forma di governo, network analysis*, Napoli, 2014.
- GORLANI M., *La fragile identità dei partiti politici europei di fronte alla crisi dell’Unione*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 2/2016.
- GORLANI M., *Ruolo e funzione costituzionale del partito politico. Il declino della “forma” partito e la crisi del parlamentarismo italiano*, Bari, 2017.
- GRASSO G. e TIBERI G., *Il nuovo Regolamento sullo statuto e sul finanziamento dei partiti e delle fondazioni politiche europee*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2015.
- GRASSO G. e TIBERI G., *Il finanziamento dei partiti politici europei*, in G. TARLI e F. BIONDI (a cura di), *Il finanziamento della politica*, Napoli, 2016.
- GRASSO G., *Partiti politici europei e disciplina costituzionale nazionale*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1-2017.
- GRASSO G., *Forma di governo, convenzioni costituzionali e mutamento del quadro politico*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2/2019.
- GREGORIO M., *Le dottrine costituzionali del partito politico*, Firenze, 2012.
- GREGORIO M., *Parte totale. Le dottrine costituzionali del partito politico in Italia tra otto e novecento*, Milano, 2013.
- GROSSO E., *Come elevare per legge il numero degli elettori*, in “*Quaderni costituzionali, Rivista italiana di diritto costituzionale*”, 2/2001, pp. 360-361.
- GROSSO E., *I cittadini europei e i diritti di partecipazione nella Carta di Nizza: un’occasione perduta?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2003, 53-65.
- GUARINO G., *Lezioni di diritto pubblico*, rist., Milano, 1969.
- GUSMAI A., *Note minime sul rapporto tra sistemi elettorali e rappresentanza politica*, in *dirittifondamentali.it*, 1/2018.

- GUZZETTA G., *La sentenza n. 1 del 2014 sulla legge elettorale a una prima lettura*, in *Quaderni costituzionali*, 14 gennaio 2014.
- HÄBERLE P., *Cultura dei diritti e diritti della cultura nello spazio costituzionale europeo*, Milano, 2003.
- HESSE K., *La forza normativa della Costituzione*, Herrenhaus, Seregno, 2008.
- HESSE K., *La posizione costituzionale dei partiti nello Stato moderno (1959)*, Herrenhaus, Seregno, 2012.
- HÖFFE O., *La democrazia nell'era della globalizzazione*, Bologna, 2007.
- IGNAZI P., *Forza senza legittimità*, Bari, 2012.
- INGRAVALLO I., *I partiti politici a livello europeo: analisi e prospettive*, in *Annali della Facoltà di Giurisprudenza di Taranto*, Bari, 2012.
- LA PIRA G., *Principi*, Firenze, 2000.
- LAGROTTA I., *Quale riforma per i partiti? Riflessioni per un recupero di credibilità e di legittimazione per il sistema politico italiano*, in *Federalismi.it*, 21/2020.
- LANCHESTER F., *Il problema del partito politico: regolare gli sregolati*, in *Rappresentanza, responsabilità e tecniche di espressione del suffragio*, Roma, 1990.
- LANCHESTER F., a cura di *Finanziamento della politica e della corruzione*, Milano, 2000.
- LANCHESTER F., *Nota introduttiva a Concetto e funzione dei partiti politici* di MORTATI C., in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2-2015.
- LANCHESTER F., *Introduzione a Tra parte e il tutto: il partito e le sue radici*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 3-2016.
- LAZAFAME A., *Sui livelli essenziali di democrazia nei partiti*, in *Rivista AIC* n. 1/2017.
- LAZAFAME A. G., *L'organizzazione territoriale dei partiti. la naturale tendenza centralista, i suoi catalizzatori e gli argini costituzionali*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 1/2020.
- LEIBHOL G. Z., *La rappresentazione nella democrazia*, Milano, 1989.
- LIETO S., *La crisi dei partiti politici nella duplicità paradigmatica globale e locale*, in *Rivista AIC*, 4/2012.
- LIPPOLIS V., *Partiti. Maggioranza. Opposizione*, Napoli, 2017.

- LIPPOLIS V. – PITRUZZELLA G., *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della Seconda Repubblica*, Soveria Mannelli (Catanzaro), 2007.
- LOIODICE A. – PISICCHIO P., *Moro e la costituente*, Napoli, 1984.
- LOGROSCINO P., *Governare le differenze*, Bari, 1999.
- LOGROSCINO P., *Accordo tra potenze straniere e scelte democratiche nella decisione costituente dell'Italia repubblicana*, in *Federalismi.it*, 2/2009.
- LOGROSCINO P., *Rinvigorire il Parlamento “tagliato” a scapito delle ragioni del regionalismo*, 24/2020.
- LUCIANI M., *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, III, Milano, 2009.
- LUCIANI M., *Sul partito politico, oggi*, in *Democrazia e diritto*, n. 3/2010.
- LUCIANI M., *Partiti e Stato: una crisi comune?*, in *lostatopresente.eu*, 23 gennaio 2017.
- LUCIANI M., *Partiti e forma di governo*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 3-2018.
- LUCIANI M., *Troppo o troppo poco: la difficile abrogazione popolare delle leggi elettorali*, in *Giur. cost.*, n. 1/2020.
- LUPO N., *Verso un'auspicabile stabilizzazione della legislazione elettorale italiana. Alcuni spunti sulla legge n. 165 del 2017, in rapporto alla Costituzione*, in *Federalismi.it*, 22/2017.
- LUPO N., *La forma di governo italiana, quella europea e il loro stretto intreccio nella costituzione “composita”*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 1/2020.
- LUTHER J., *Dove è diretta la democrazia? Risposte tedesche*, in *Federalismi.it*, 1/2017.
- MAIR P., *Governare il vuoto. La fine della democrazia dei partiti*, Soveria Mannelli (Catanzaro), 2016.
- MALFATTI E., *I «livelli» di tutela dei diritti fondamentali nella dimensione europea*, Torino, 2015.
- MANGIAMELI S., *Partiti politici e Parlamento tra principio liberale e principio democratico a partire da una riflessione su Heinrich Triepel*, in GIANFRANCESCO E., GRASSO G., a cura di, *La Costituzione dello Stato e i partiti politici*, Napoli, 2015.
- MANGIAMELI S., *Disciplina elettorale, sistema dei partiti, forma di governo: vecchie e nuove problematiche*, in *dirittifondamentali.it*, 1/2018.

- MANNINO A., *I partiti politici davanti alla Corte costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 3 maggio 2006.
- MANZELLA A., *Quale futuro per il sistema parlamentare?*, in *Federalismi*, 1/2018.
- MARINI F. S., *La ragionevolezza come parametro incerto della costituzionalità delle leggi elettorali*, sul *Blog di cultura costituzionale Confronti costituzionali*, 25 agosto 2017.
- MARSOCCI P., *L'etica politica nella disciplina interna dei partiti*, in *Rivista AIC*, 1/2012.
- MARSOCCI P., *La possibile disciplina (legislativa) dei partiti politici e il suo collegamento con il loro finanziamento*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2017.
- MASSA PINTO I., *Dalla sentenza n. 1 del 2014 alla sentenza n. 35 del 2017 della Corte costituzionale sulla legge elettorale: una soluzione di continuità c'è e riguarda il ruolo dei partiti politici*, in *Costituzionalismo.it*, 1-2017, p. 43 ss.
- MASSARI O., *I partiti politici nelle democrazie contemporanee*, Bari, 2004, p. 124.
- MERLINI S., a cura di, *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Bagno a Ripoli (Firenze), 2009.
- MERLINI S., *I partiti politici e la Costituzione (Rileggendo Leopoldo Elia)*, in MERLINI S., a cura di, *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Bagno a Ripoli (Firenze), 2009.
- MERLINI S., *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, in *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Atti del XXIII Convegno annuale Alessandria, 17-18 ottobre 2008, Napoli 2009.
- MEZZANOTTE M., *Partiti politici e Legittimazione al conflitto: una chiusura ancora giustificata?*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 22.12.2009.
- MEZZETTI L., *Finanziamento e condizionamenti del partito politico*, in *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Atti del XXIII Convegno annuale Alessandria, 17-18 ottobre 2008, Napoli, 2009.
- MICCÙ R., *Il "duplice volto" del deficit democratico nell'Unione europea*, in G. RESS, *Parlamentarismo e democrazia in Europa. Prima e dopo Maastricht*, a cura di R. MICCÙ, Napoli, 1999.

- MICCÙ R., *Valori comuni e garanzie costituzionali in Europa: il “progetto europeo” dentro e oltre la crisi*, in *Federalismi.it*, 19/2014.
- MORTATI C., *Concetto e funzione dei partiti politici*, in *Quaderni di Ricerca*, s. I., 1949, ripubblicato in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1-2015.
- MORTATI C., *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell’Assemblea costituente* (Camera dei deputati), III, Roma, 1970, 1882.
- MORTATI C., *Le forme di Governo*, Padova, 1973.
- NICO A., *La proiezione della trasformazione dei partiti politici sulla forma di governo e sulla legislazione elettorale*, in *dirittifondamentali.it*, 1/2018.
- NICOTRA I., *Proposte per una nuova legge elettorale alla luce delle motivazioni contenute nella sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 2014.
- OCCHIOCUPO N., *Liberazione e promozione umana nella Costituzione*, Milano, 1995.
- OLIVETTI A., *“Democrazia senza Partiti”*, iBooks. <https://itunes.apple.com/it/book/democrazia-senza-partiti>.
- PACE A., *Art. 18*, in G. BRANCA, a cura di, *Commentario della Costituzione*, Roma-Bologna, 1977.
- PALLOTTA O. M., 2018, *I partiti politici europei ai tempi della crisi dello Stato di diritto in UE: una strada lastricata di buone intenzioni*, in [www.diritticomparati.it](http://www.diritticomparati.it), 11 ottobre 2018.
- PAPA A., *“Democrazia della comunicazione” e formazione dell’opinione pubblica*, in *Federalismi.it*, 1/2017.
- PAPA A., *Partiti politici, informazione e disintermediazione dei processi di formazione del consenso nella prospettiva della “democrazia della comunicazione”*, in S. STAIANO, FERRAIUOLO G., VUOLO A., a cura di, *Partiti politici e dinamiche della forma di governo, Atti del Convegno di Napoli 14-15 giugno 2019*, Napoli, 2020.
- PASQUINO G., *Contro il finanziamento di questi partiti*, Bologna, 1974.
- PASQUINO G., *Crisi dei partiti e governabilità*, Bologna, 1980.
- PASQUINO G., *Art. 49*, in BRANCA G., a cura di, *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1992.
- PASQUINO G., *Cittadini, partiti, istituzioni e leggi elettorali*, in *Federalismi.it*, 1/2018.

- PATRONI GRIFFI A., *Sistemi elettorali e tenuta del principio democratico: brevi considerazioni a margine della nuova legge elettorale*, in DE FIORES C., a cura di, *Rappresentanza politica e legge elettorale*, Torino, 2007.
- PELLIZZONE I., *Organizzazione e funzioni dei partiti: quale democrazia interna?*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 1/2020.
- PERRONE R., *Rafforzamento identitario dei partiti politici europei e democrazia nell'Unione: quali strumenti?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2017.
- PERFETTI L. R., *L'organizzazione amministrativa come funzione della sovranità popolare*, in *Il diritto dell'economia*, 2019.
- PERTICI A., *La Corte costituzionale dichiara l'incostituzionalità della legge elettorale tra attese e sorprese (con qualche indicazione per il legislatore)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*.
- PIGNATELLI N., *Il divieto di iscrizione dei magistrati ai partiti politici: un "Cavallo di Troia"*, in *Scritti dei dottorandi in onore di Alessandro Pizzorusso*, Torino, Torino, 2005.
- PIGNATELLI N., *La giustiziabilità degli atti dei partiti politici tra autonomia privata ed effettività della tutela giurisdizionale: un modello costituzionale*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 1/2020.
- PINELLI C., *Costituzione rigida e costituzione flessibile nel pensiero dei costituenti italiani*, Milano, 1981.
- PINELLI C., LONGO C., BORRÈ G., *Commento all'art. 98 Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commento alla Costituzione*, Bologna, 1994.
- PINELLI C., *Il dibattito sui partiti: disciplina e qualità della democrazia*, in *Quaderni costituzionali*, 2006.
- PINELLI C., *Possibilità e limiti di intervento dei giudici nelle controversie interne ai partiti nella recente esperienza italiana*, in ID., *Nel lungo andare. Una costituzione alla prova dell'esperienza. Scritti scelti 1985-2011*, Napoli, 2012.
- PINELLI C., *Ascesa e declino dei partiti*, in ID., *Nel lungo andare. Una costituzione alla prova dell'esperienza. Scritti scelti 1985-2011*, Napoli, 2012.
- PINELLI C., *Il punto su disciplina e finanziamento dei partiti*, in ID., *Nel lungo andare. Una costituzione alla prova dell'esperienza. Scritti scelti 1985-2011*, Napoli, 2012.

- PINELLI C., *Il paradosso di una partitocrazia senza partiti. Uno sguardo costituzionale*, in ID., *Nel lungo andare. Una costituzione alla prova dell'esperienza. Scritti scelti 1985-2011*, Napoli, 2012.
- PINELLI C., *Pluralismo politico e unità statale nel saggio sui partiti di Heinrich Triepel*, in GIANFRANCESCO E., GRASSO G., a cura di, *La Costituzione dello Stato e i partiti politici*, Napoli, 2015.
- PINELLI C., *Osservazioni in merito ai progetti di legge sull'attuazione dell'art. 49 cost. in materia di disciplina di partiti politici (AC 3004, 314, 3438, 3494 e 3610). Audizione alla Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati del 21 marzo 2016*, in *Rivista AIC*, fasc. n. 1/2016.
- PISICCHIO P., *Le fondazioni politiche. Profili di diritto italiano e comparato*, Bari, 2017.
- PITRUZZELLA G., *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Bari, 1996.
- PIZZETTI F., *Partiti politici e nuove tecnologie*, in *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Atti del XXIII Convegno annuale Alessandria, 17-18 ottobre 2008, Napoli, 2009.
- PIZZOLATO F., *I sentieri costituzionali della democrazia*, Roma, 2019.
- PIZZORUSSO A., *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna, 2002.
- POGGI A., *Politica "costituzionale" e legge elettorale: prime osservazioni alla sentenza n. 1 del 2014*, sul Blog di cultura costituzionale *Confronti costituzionali*.
- POGGI A., *È ancora attuale il dibattito sul "metodo" democratico interno ai partiti?* in *Federalismi.it*, n. 24/2014.
- POGGI A., *La democrazia nei partiti*, in *Rivista AIC*, n. 4/2015.
- POMBENI P., *Storia dei partiti italiani*, Bologna, 2016.
- PORCHIA O., voce *Partiti politici europei*, in *Enciclopedia del diritto, Annali*, VIII, Milano, 2014.
- PRAIANO D., *La definizione e il funzionamento della forma di governo nel contesto partitico*, in ID. (a cura di), *Nella rete dei partiti. Trasformazione politica, forma di governo, network analysis*, Napoli, 2014.
- PREDIERI A., *I partiti politici*, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, diretto da CALAMANDREI P., LEVI A., Firenze, 1950.

- PRISCO S., *Una nuova sentenza della Corte costituzionale sull'esercizio delle libertà politiche da parte dei magistrati*, in *Federalismi.it*, 16/2009.
- RANIOLO F., *I partiti politici*, Bari, 2013.
- RAWLS J., *Giustizia come equità. Una riformulazione*, Milano, 2001.
- RIDOLA P., voce *Partiti politici*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXII, Milano, 1982.
- RIDOLA P., Art. 49, in CRISAFULLI V., PALADIN L., a cura di, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990.
- RIDOLA P., *Diritti di libertà e costituzionalismo*, Torino, 1997.
- RIDOLA P., *Finanziamento della politica ed eguaglianza delle chances*, in LANCHESTER F., a cura di, *Finanziamento della politica e corruzione*, Milano, 2000.
- RIDOLA P., *L'evoluzione storico-costituzionale del partito politico*, in *Atti del XXIII Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti "Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione" Alessandria, 17 e 18 ottobre 2008*, Torino, 2010.
- RIDOLA P., *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione europea fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in ID., *Diritto comparato e costituzionale europeo*, Torino, 2010.
- RIDOLA P., *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, 2011.
- RIDOLA P., *La legittimazione dei partiti politici nel conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato: organamento dei soggetti del pluralismo o razionalizzazione dei principi costituzionali del processo politico?*, in *Giur. cost.*, 2006.
- RINALDI E., *Partiti politici, gruppi parlamentari e art. 67 della costituzione*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 1/2020.
- RIVERA I., *Il ruolo di Internet nell'ordinamento democratico contemporaneo. Prospettive evolutive e direttrici di sviluppo*, in *Federalismi.it*, 1/2017.
- RIVOSECCHI G., *Partiti e rappresentanza politica nella giurisprudenza costituzionale*, in CARAPEZZA FIGLIA G., FREZZA G., RIVOSECCHI G., a cura di, *Partiti politici e sistema ordinamentale*, Napoli, 2018.

- RIZZONI G., *Art. 49*, in BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M., a cura di, *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006.
- ROMBOLI R., *L'applicazione della Costituzione da parte del giudice comune*, in PANIZZA S., PIZZORUSSO R., ROMBOLI R., (a cura di), *Ordinamento giudiziario e forense*, Pisa, 2002, 264 ss.
- ROMBOLI R., *L'incidenza della pandemia da coronavirus nel sistema costituzionale italiano*, in *ConsultaOnline*, III/2020.
- RONGA U., *Partiti personali e vicende dei gruppi parlamentari nell'esperienza recente. Contributo allo studio della XVII e della XVIII Legislatura*, in *Federalismi.it*, 12/2020.
- ROSSI E., *I partiti politici*, Roma-Bari, 2007.
- ROSSI E., *Per una disciplina legislativa dei partiti*, in *Dialogo*, 2010.
- ROSSI E., *La democrazia interna nei partiti politici*, in *Rivista Aic*, n. 1/2011.
- RUGGERI A., *Gerarchia, competenza e qualità nel sistema costituzionale delle fonti normative*, Milano, 1977.
- RUGGERI A., *La Corte alla sofferta ricerca di un accettabile equilibrio tra le ragioni della rappresentanza e quelle della governabilità: un'autentica quadratura del cerchio, riuscita però solo a metà con la pronuncia sull'italicum*, in *www.giurcost.org*, 2007.
- RUGGERI A., *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, Torino, 2009.
- RUGGERI A., *I malati gravi (e incurabili?) degli Stati costituzionali: i partiti politici*, in *Federalismi.it*, 22/2017.
- RUGGERI A., *Le convenzioni costituzionali: regole in via di estinzione?*, in S. STAIANO, FERRAIUOLO G., VUOLO A., a cura di, *Partiti politici e dinamiche della forma di governo, Atti del Convegno di Napoli 14-15 giugno 2019*, Napoli, 2020.
- RUOTOLO M., *Costituzionalismo e democrazia. Il contributo di Lorenza Carlassare alla rivista «costituzionalismo.it»*, in *Il diritto costituzionale come regola e limite al potere. Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, Napoli, 2009, vol. V, pp. 1959-1975.
- SAITTA A., *Commento all'art. 98*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commento alla Costituzione*, Torino, 2006.
- SAITTA A., *Partiti politici e dinamiche della forma di governo. I partiti politici*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 1/2020.
- SALERNO M., *Contributo allo studio del principio costituzionale del merito*, Torino, 2020.

- SAVOIA G., *Democrazia interna ai partiti in Italia e nell'Unione europea: discipline a confronto*, in *Federalismi.it*, 6/2014.
- SCUTO F., *Democrazia rappresentativa e partiti politici: la rilevanza dell'organizzazione interna ed il suo impatto sulla rappresentanza politica*, in *Federalismi.it*, 1/2017.
- SCUTO F., *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Torino, 2017.
- SCHIMITT C., *Dottrina della costituzione*, Milano, 1984.
- SERGES G., *Spunti di giustizia costituzionale a margine della declaratoria di illegittimità della legge elettorale*, in *Rivista telematica dell'AIC*, n. 1/2014.
- SILVESTRI G., *Giustizia e giudici nel sistema costituzionale*, Torino, 1997.
- SPADARO A., *Riflessioni sul mandato imperativo di partito*, in *Studi Parlamentari e di politica costituzionale*, 1985.
- SPADARO G., *L'assenza cronica dei congressi dalla politica italiana*, in *www.termometropolitico.it*, 28 settembre 2015.
- STAIANO S., *Dopo le elezioni. Regioni e partiti nel tempo contemporaneo*, in *Federalismi.it*, 7/2010.
- STAIANO S., *Elezioni e partiti. Note minime dentro e oltre la vicenda odierna*, in *Federalismi.it*, 10/2011.
- STAIANO S., *Prolegomeni minimi a una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti*, in *Federalismi.it*, 3/2012.
- STAIANO S., *I partiti europei fuori tempo*, in *Federalismi.it*, 15/2012.
- STAIANO S., *Costituzionalisti e popolo*, in *Federalismi.it*, 25/2013.
- STAIANO S., *Forma di governo e sistema dei partiti. Una ricerca necessaria (che deve continuare)*, in *Id.* (a cura di), *Nella rete dei partiti. Trasformazione politica, forma di governo, network analysis*, Napoli, 2014.
- STAIANO S., *Per un nuovo sistema elettorale: la legge della Corte, la legge del Parlamento, la legge dei partiti*, in *Federalismi.it*, 1/2015.
- STAIANO S., *Trasformazione dei partiti e forma di governo*, in *Federalismi.it*, 19/2015.
- STAIANO S., *La pietra d'inciampo*, in *Federalismi.it*, 18/2016.
- STAIANO S., *Il giudizio sulla legge elettorale come decisione politica*, in *Federalismi.it*, 2/2017.

- STAIANO S., *La rappresentanza*, in *Rivista AIC*, 3/2017.
- STAIANO S., *Settant'anni. Storia e sorte della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 11/2018.
- STAIANO S., *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in *Rivista AIC*, 2/2020.
- STAIANO S., *La Repubblica parlamentare italiana e il suo sistema dei partiti*, in STAIANO S., FERRAIUOLO G., VUOLO A., a cura di, *Partiti politici e dinamiche della forma di governo, Atti del Convegno di Napoli 14-15 giugno 2019*, Napoli, 2020.
- STEFANÌ P., *I partiti religiosi (islamici) e la democrazia "laica"*, in *Calumet*, 30 giugno 2017.
- STRAZIUSO E., *I diritti sociali tra Stato sovrano e Stato integrato nell'Unione Europea*, Bari, 2010.
- SUNSTEIN C., *A cosa servono le Costituzioni*, Bologna, 2001.
- SUSTEIN C., *#Republic.com. La democrazia nell'epoca dei social media*, Bologna, 2017.
- SUSSKIND J., *Future politics. Living together in a world transformed by tech*, OUP Oxford, 2020.
- TRAVERSO C. E., *La genesi storico-politica della disciplina dei partiti nella Costituzione italiana*, in *Il Politico*, 1968.
- TRIEPEL H., *La Costituzione dello Stato e i partiti politici*, in GIANFRANCESCO E., GRASSO G., a cura di, *La Costituzione dello Stato e i partiti politici*, Napoli, 2015.
- TONDI DELLA MURA V., *Sistemi elettorali, contesto storico-politico, compromesso legislativo e coesione sociale*, in *dirittifondamentali.it*, 1/2018.
- TORRE A., *Chi dirige la democrazia diretta? Leviathan e Behemot, il monstrum bifronte della sovranità*, in *Federalismi.it*, 1/2017.
- TOSATO E., *Persona, Società intermedie e Stato*, Milano, 1989.
- TRAVERSO C. E., *La genesi storico-politica della disciplina dei partiti nella Costituzione italiana*, in *Il Politico*, 1968.
- TRUCCO L., *Le candidature multiple tra passato, presente...ed Italicum*, in *Rivista AIC*, 3/2015.
- TRUCCO L., *Rosatellum-bis e la forma di governo "leadercratica" sul far del nascere della XVIII Legislatura*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2018.
- VALASTRO A., *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, in Id, a cura di,, *Le regole della democrazia partecipativa*, Napoli, 2010.

- VIRGA P., *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Milano, 1948.
- VITA M., *La democrazia digitale. Il caso M5S*, Ariccia (Roma), 2017.
- VOLPI M., *Crisi della rappresentanza politica e partecipazione popolare*, in ZANON N., BIONDI F., a cura di, *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, 2001.
- VOLPI M., a cura di, *Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio e prospettive*, Bologna, 2015.
- WEBER M., *La scienza come professione. La politica come professione*, Torino, 2004.
- ZAGREBELSKY G., *Il diritto mite*, Milano, 1992.
- ZAGREBELSKY G., *La sovranità e la rappresentanza politica*, in AA. VV., *Lo stato delle istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, Milano, 1994.
- ZAGREBELSKY G., *Contro la dittatura del presente. Perché è necessario un discorso sui fini*, Roma-Bari, 2014.
- ZANON N., *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, Milano, 1991.
- ZANON N., *Il divieto di mandato imperativo e la rappresentanza nazionale: autopsia di due concetti*, in ZANON N., BIONDI F., a cura di, *Percorsi e vicende attuali della responsabilità politica*, Milano, 2001.



## ***Regolamento per la pubblicazione sulle collane del Dipartimento Jonico***

### ***1. Collane di pubblicazioni del Dipartimento Jonico***

Il Dipartimento Jonico in Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: società, ambiente, culture dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro ha tre distinte collane:

- Collana di pubblicazioni del Dipartimento Jonico (d'ora in poi Collana Cartacea), cartacea, affidata alla pubblicazione ad una Casa Editrice individuata con bando del Dipartimento, ospita lavori monografici, atti congressuali, volumi collettanei.

- Annali del Dipartimento Jonico, collana di volumi pubblicata on line dal 2013 sul sito [www.annalidipartimentojonico.org](http://www.annalidipartimentojonico.org). Essa ospita saggi, ricerche, brevi interventi e recensioni collegati alle attività scientifiche del Dipartimento Jonico. Gli Annali del Dipartimento Jonico hanno cadenza annuale.

- Quaderni del Dipartimento Jonico, collana di volumi pubblicata *on line* sul sito [www.annalidipartimentojonico.org](http://www.annalidipartimentojonico.org). Essa ospita lavori monografici, atti congressuali, volumi collettanei.

### ***2. Coordinamento delle Collane del Dipartimento Jonico***

È istituito un Coordinamento delle Collane del Dipartimento Jonico formato dai Direttori delle tre collane che dura in carica per un triennio.

Il Coordinamento è diretto dal Direttore del Dipartimento in qualità di Direttore della Collana cartacea, ed è convocato, secondo le necessità, anche su richiesta dei Direttori delle Collane. La riunione del Coordinamento a discrezione del Coordinatore può essere allargata anche ai componenti dei Comitati Direttivi delle tre collane dipartimentali. Il Coordinamento approva o rigetta le proposte di pubblicazione dei volumi delle Collane, dopo l'espletamento delle procedure di referaggio da parte dei Direttori e dei Comitati Direttivi. In caso di referaggi con esito contrastante, il Coordinamento decide sulla pubblicazione del contributo, sentito il parere del Comitato Direttivo della collana interessata. Il Coordinamento provvede alla formazione dei Comitati scientifici e dei Comitati Direttivi secondo le modalità stabilite dagli articoli successivi.

### ***3. Direttori delle Collane***

La Collana Cartacea è diretta d'ufficio dal Direttore del Dipartimento Jonico. Il Direttore degli Annali del Dipartimento Jonico è

eletto dal Consiglio di Dipartimento e la sua carica ha durata triennale. Il Direttore dei Quaderni del Dipartimento Jonico è eletto dal Consiglio di Dipartimento e la sua carica ha durata triennale. I Direttori ricevono le istanze di pubblicazione, secondo le modalità prescritte dagli articoli seguenti, valutano preliminarmente la scientificità della proposta, tenendo conto del curriculum del proponente e dei contenuti del lavoro, e procedono, nel caso di valutazione positiva, ad avviare le procedure di referaggio. I Direttori dirigono i lavori dei Comitati Direttivi e relazionano periodicamente al Coordinamento. I Direttori curano che si mantenga l'anonimato dei revisori, conservano tutti gli atti dei referaggio e informano gli autori sull'esito degli stessi, invitandoli alle necessarie modifiche/integrazioni, e, d'intesa con il Coordinamento, decidono la pubblicazione o meno, in caso di pareri contrastanti dei referees.

#### 4 *Comitati scientifici*

Ogni collana ha un proprio comitato scientifico composto dai professori ordinari e associati del Dipartimento Jonico. Il Consiglio di Dipartimento può deliberare l'inserimento nel Comitato Scientifico di studiosi italiani o esteri non appartenenti al Dipartimento Jonico.

#### 5. *Comitati Direttivi*

Ciascuna delle tre collane ha un proprio Comitato Direttivo formato da 4 professori ordinari o associati e 4 ricercatori, tutti incaricati nel Dipartimento Jonico. I Comitati Direttivi durano in carica tre anni e i componenti non sono immediatamente rieleggibili, salvo diversa delibera del Dipartimento Jonico. I requisiti per l'ammissione nei Comitati Direttivi sono determinati dal Consiglio di Dipartimento. A seguito di lettera del Coordinatore delle Pubblicazioni del Dipartimento Jonico, gli interessati presenteranno istanza scritta al Coordinamento che, in base alle indicazioni del Consiglio di Dipartimento, provvederà alla scelta dei componenti e alla loro distribuzione nei tre Comitati Direttivi. I Comitati Direttivi collaborano con il Direttore in tutte le funzioni indicate nell'articolo 3 ed esprimono al Coordinamento il parere sulla pubblicazione sulla loro collana di contributi che hanno avuto referaggi con esiti contrastanti. All'interno del comitato direttivo è stabilita la seguente ripartizione di funzioni: i professori ordinari e associati coadiuveranno il Direttore della Collana nelle procedure di referaggio, mentre i ricercatori cureranno la fase di editing successiva all'espletamento positivo della procedu-

ra di referaggio, sotto la direzione di un Responsabile di Redazione nominato dal Coordinamento delle Pubblicazioni del Dipartimento Jonico.

#### 6. *Procedura di referaggio*

Tutte le Collane del Dipartimento Jonico adottano il sistema di referaggio a “doppio cieco” con le valutazioni affidate a due esperti della disciplina cui attiene la pubblicazione, preferibilmente ordinari.

La procedura di referaggio è curata dal Direttore della Collana con l’ausilio dei professori ordinari e associati dei rispettivi Comitati Direttivi.

#### 7. *Proposta di pubblicazione*

La proposta di pubblicazione deve essere indirizzata al Direttore della Collana su modulo scaricabile dal sito [www.annalidipartimentojonico.org](http://www.annalidipartimentojonico.org), nel quale il proponente dovrà indicare le proprie generalità e sottoscrivere le liberatorie per il trattamento dei dati personali e per l’eventuale circolazione e pubblicazione *on line* o cartacea del lavoro. Alla proposta di pubblicazione il proponente deve allegare il proprio *curriculum vitae et studiorum* e il file del lavoro in due formati (word e pdf).

Per la pubblicazione sulla Collana cartacea il proponente dovrà indicare i fondi cui attingere per le spese editoriali. Le proposte di pubblicazione dovranno attenersi scrupolosamente ai criteri editoriali pubblicati sul sito [www.annalidipartimentojonico.org](http://www.annalidipartimentojonico.org). Nel caso di non corrispondenza, i direttori potranno restituire il file e non ammettere la proposta. Nel caso siano previste scadenze, pubblicate sul sito, la proposta dovrà tassativamente entro la data indicata. I Direttori comunicheranno agli autori l’avvio della procedura di referaggio e il suo esito.

Espletata positivamente la procedura di referaggio, i responsabili della redazione delle rispettive Collane invieranno agli autori le indicazioni cui attenersi per la fase di editing.

