



8 LUGLIO 2020

Quale riforma per i partiti? Riflessioni  
per un recupero di credibilità e di  
legittimazione per il sistema politico  
italiano

di Ignazio Lagrotta

Professore aggregato di Istituzioni di diritto pubblico  
Università degli Studi di Bari Aldo Moro

# Quale riforma per i partiti? Riflessioni per un recupero di credibilità e di legittimazione per il sistema politico italiano<sup>\*</sup>

**di Ignazio Lagrotta**

Professore aggregato di Istituzioni di diritto pubblico  
Università degli Studi di Bari Aldo Moro

**Abstract [It]:** I partiti tradizionali non esistono più e quelli esistenti sono spesso al di fuori del perimetro tracciato dagli artt. 49 e 18 della 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 cittadini si identificano sempre meno nell'attuale sistema partitico e sono poco disposti ad impegnarsi nelle loro attività; purtroppo i partiti sono ancora gli strumenti per raggiungere il controllo delle istituzioni. Appare sempre più necessario, pertanto, mettere mano ad una disciplina giuridica dei partiti; forse l'unica possibilità per restituire credibilità al sistema politico e per migliorare gli indici di affidabilità del nostro sistema democratico.

**Abstract [En]:** Traditional political parties do not exist anymore and the surviving ones often lies outside the boundaries of constitutional articles 49 and 18. Furthermore parties are not debating or developing the public project, but they use election slogan just to hold a public office, commonly in a non-transparent and less inclusive way. Although citizens identify themselves less and less with the current parties system and are not willing to take part in their activities, parties are still the most direct way to take control of institutions. It seems clear therefore that shaping parties legal discipline is necessary. It might be fundamental for the political system to regain credibility and improve our democracy reliability index.

**Sommario:** **1.** Delimitazione del tema. **2.** Democrazia dei partiti, democrazia con i partiti e democrazia senza partiti. **3.** Per una disciplina giuridica dei partiti politici. **3.1.** La regolamentazione dei partiti politici europei come possibile sollecitazione ad una disciplina dei partiti politici nazionali. **3.2.** Il disegno di legge A.S. n. 2439, recante "Disposizioni in materia di partiti politici. Norme per favorire la trasparenza e la partecipazione democratica" (approvato da parte della Camera dei deputati l'8 giugno 2016). **3.3.** Primi rilievi sul disegno di legge A.S. n. 2439 ed alcune proposte per una regolamentazione dei partiti politici. **4.** 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. **5.** A mo' di conclusione: la notte è più buia subito prima dell'alba.

---

\* Articolo sottoposto a referendum.

*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

## 1. Delimitazione del tema

Uno dei problemi centrali della democrazia contemporanea è la crisi della rappresentanza<sup>1</sup>.

Tale crisi si intreccia con il tema dei partiti e con il loro ruolo nello Stato costituzionale<sup>2</sup>.

I partiti un tempo pilastro delle istituzioni hanno finito per «appesantirle ed occuparle»<sup>3</sup> ma soprattutto non sono più in grado di rappresentare gli interessi degli elettori.

Agli albori del periodo repubblicano, come evidenziato da Paolo Ridola già 1982, i partiti politici «assumono l'attuale fisionomia 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>4</sup>. Ancora oggi i partiti politici continuano ad essere gli effettivi detentori del potere politico ma si tratta di mera gestione del potere essendo venuta definitivamente meno la capacità di indirizzo politico. E di qui la evidente incapacità, come lucidamente sottolinea Antonio Ruggeri, «di progettazione politica e di azione volta all'appagamento di taluni bisogni elementari diffusamente ed intensamente avvertiti nel corpo sociale»<sup>5</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>6</sup>.

<sup>1</sup> S. STAIANO, *La rappresentanza*, in Rivista AIC, n. 3, 2017, ove l'A. si sofferma sulle dinamiche della rappresentanza politica alla luce delle trasformazioni del sistema dei partiti. Sul tema della rappresentanza alla luce della difficile nozione di populismo si v. G. FERRAIUOLO, *Rappresentanza e populismo*, in Rivista AIC, 3, 2017; J. BRENNAN, *Contro la democrazia*, Luiss University Press, 2018; Y. MOUNK, *Popolo vs Democrazia. Dalla cittadinanza alla dittatura elettorale*, Feltrinelli, Milano, 2018.

<sup>2</sup> B. CARAVITA, *Sistema dei partiti e riforme istituzionali*, in *federalismi.it*, 25 marzo 2015.

<sup>3</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; M. DUVERGER, *I partiti politici*, Edizioni di Comunità, Milano, 1961; C. PINELLI, *Il dibattito sui partiti: disciplina e qualità della democrazia*, in *Quaderni costituzionali*, 2006; 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>4</sup> Per una ricostruzione delle origini della moderna problematica costituzionale dei partiti politici v. P. RIDOLA, *Partiti politici* (voce), cit., ed in particolare la nota 2 e la bibliografia ivi richiamata.

<sup>5</sup> A. RUGGERI, *I malati gravi (e incurabili?) degli Stati costituzionali: i partiti politici*, in *federalismi* n. 22/2017, secondo l'A. «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.

<sup>6</sup> A. BARBERA, *Relazione di sintesi, in Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, cit.

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'«antipolice». Se è vero che ciò porta al dissolvimento dei partiti tradizionali, «nessuno dei partiti che formavano l'arco costituzionale è rimasto in vita»<sup>7</sup>, tale processo non esclude dal circuito decisionale ciò che rimane di essi.

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 non la degenerazione partitocratica. Questo ha portato diversi autori ad affermare che il passaggio dalla prima alla seconda Repubblica è stato un passaggio dalla «partitocrazia» *dei* partiti a quella *senza* partiti.

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 tra maggioranza ed opposizione ed all'interno delle due coalizioni alternative la 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>.

---

<sup>7</sup> Ibidem; 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 maggioranza 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<sup>60</sup>. 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>8</sup> A. BARBERA, *Relazione di sintesi*, in *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, cit.

<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 *leader*<sup>12</sup>.

Anche per tali ragioni è stato affermato che «il tempo della democrazia dei partiti è oramai passato»<sup>13</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. Questi fari nella notte sono i principi costituzionali, i porti sicuri le istituzioni che possono contribuire a modellare i partiti indirizzandone le forme.

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.

Queste fratture si sono modificate nel tempo. Sono mutati i contesti ed i contrasti che incidono sulle diverse identità dei partiti. Questo 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>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. ZAGREBELSKY, *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.

<sup>12</sup> U. RONGA, *Partiti personali e vicende dei gruppi parlamentari nell'esperienza recente. Contributo allo studio della XVII e della XVIII Legislatura*, in *federalismi.it*, 22 aprile 2020, l'A. esamina le vicende dei gruppi parlamentari nell'esperienza recente alla luce delle dinamiche del sistema partitico; E. RINALDI, *Partiti politici, gruppi parlamentari e art. 67 della costituzione*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 2, 2019, pp. 177 e ss..

<sup>13</sup> P. MAIR, *Governare il vuoto. La fine della democrazia dei partiti*, Rubettino, 2016, l'A. evidenzia che sebbene i partiti continuano 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. SCHIMITT, *Dottrina della costituzione*, Giuffrè, 1984.

Si tratta di una frattura pericolosa perché non trovando una composizione potrebbe creare uno slittamento delle istituzioni democratiche verso forme populistiche<sup>14</sup> o autoritarie che potrebbero essere accentuate dalla possibile crisi finanziaria conseguente al fenomeno pandemico che ha colpito il mondo intero.

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 che prevede il governo *per* il popolo con l'intermediazione dei partiti e 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.

Un dato è evidente i partiti tradizionali non esistono più e quelli esistenti sono spesso al di fuori del perimetro tracciato dalla Costituzione attraverso gli artt. 49 e 18. 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<sup>17</sup>.

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.

---

<sup>14</sup> A. CANTARO, *La rappresentanza nell'epoca post-ideologica: una fabbrica delle illusioni?*, in *Quaderni di rassegna sindacale*, n. 2, 2014, 103 ss., ed *ivi* anche dello stesso A., *Presentazione. Partiti e sindacati nella crisi*, p. 71 ss., 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*.

<sup>17</sup> A. SAITTA, Relazione di sintesi al Convegno «Partiti politici e dinamiche della forma di governo» Università degli Studi «Federico II» di Napoli, 14-15 Giugno 2019, l'A. evidenzia come «gli interrogativi tendono a convergere: le vie che conducono a selezionare le candidature e ad assumere le altre decisioni politicamente qualificanti nella vita di un partito politico sono frutto di processi democratici oppure sono decisioni autocratiche delle élite che hanno il controllo del partito? E, nell'ipotesi in cui la vita dei partiti sia retta da regole democratiche, queste sono informate al principio di legalità e, quindi, sono giuridicamente verificabili e correggibili? E, ancora in ipotesi di risposta affermativa ai due precedenti interrogativi, qual è l'organo maggiormente idoneo ad accertare se vi sia stata violazione delle norme regolatrici della vita del partito e ad apprestare i rimedi del caso? in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 2, 2019, pp. 166 ss.

I percorsi che hanno caratterizzato la parabola dei partiti politici in Italia ci indica la strada per la comprensione di un processo *in progress* nel quale i partiti formalmente ancora esistono ma appaiono malati gravi ed incurabili<sup>18</sup>.

Il «vuoto» tra politica e democrazia popolare sarà colmato, il tema è capire se e come i partiti sapranno assolvere a questa funzione. Le presenti riflessioni avvertono che solo con una riforma seri dei partiti possa consentire un recupero di credibilità e di legittimazione per il sistema politico italiano.

## 2. 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>19</sup>.

In tale limite si inquadra il richiamo al metodo democratico contenuto nell'art. 49 delle Costituzione che introduce sotto questo profili una limitazione della libertà di associazione diversa e più restrittiva di quella disposta dall'art. 18<sup>20</sup>.

La disposizione costituzionale conserva però un margine di indeterminatezza che appare colmabile solo attraverso un'attuazione legislativa dell'art. 49<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> A. RUGGERI, *I malati gravi (e incurabili?) degli Stati costituzionali: i partiti politici*, cit.

<sup>19</sup> P. RIDOLA, *Partiti politici* (voce), in *Enc. del Diritto*, XXXII, 1982, del limite del metodo democratico posto ai partiti dall'art. 49 si è già accennato trattando del concorso (v. supra, § 4), e 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 democratico 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. LEIBHOL, *La rappresentazione nella democrazia*, Milano, 1989.

<sup>20</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>21</sup> In assenza di tale attuazione legislativa le opzioni dell'interprete assumono un peso non indifferente in tal senso P. RIDOLA, *Partiti politici* (voce), in *Enc. 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

Ciò non toglie che la necessità di avere partiti democratici si è scontrata sin dall'origine 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.

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>22</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>23</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.

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. Dal 1994 in poi il sistema partitico è

---

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».

<sup>22</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, Napoli, 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 e dello stesso Autore, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Giappichelli Editore, Torino, 2017.

<sup>23</sup> P. RIDOLA, *Partiti politici* (voce), in *Enc. 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.

mutato e le *leadership* hanno condizionato la stessa organizzazione del partito sino in alcuni casi ad avere 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>24</sup> degli stessi ma anche da un'autoriforma della vita interna<sup>25</sup>. Solo attraverso tale percorso si intravede la possibilità di passare da una democrazia *dei* partiti<sup>26</sup>, che anche dal punto di vista semantico appare un errore, alla democrazia *con* i partiti. 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 della partecipazione democratica dall'altro perché sottolinea il ruolo concorrente dei partiti politici con altre forme espressive della sovranità popolare.

---

<sup>24</sup> P. RIDOLA, *Partiti politici* (voce), in *Enc. 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>25</sup> P. RIDOLA, *Partiti politici* (voce), in *Enc. del Diritto*, cit., una disciplina statale non può integralmente sopperire, re 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 realizzare 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. Si v. anche di recente I. PELLIZZONE, *Organizzazione e funzione dei partiti: quale democrazia interna?* in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 2, 2019, pp. 198 e ss., l'A. conclude evidenziando come «una regolazione eteronoma basata sulla indicazione di regole minime non dovrebbe intaccare (bensì indirettamente rafforzare) il ruolo d'intermediazione del partito politico. In questo senso, la lettura funzionale del metodo democratico, qui proposta, può rappresentare un tracciato ideale che orienta l'intervento legislativo e ne argina eventuali eccessi, perché può evitare che la legge prescriva regole costrittive dell'autonomia e capacità decisionale dei partiti, senza le quali la loro funzione di sintesi politica si può inceppare o paralizzare. Così, inoltre, le regole poste dalla legge potrebbero essere meglio adattate a diverse realtà dei partiti e al contempo fungere da criterio di valutazione delle modalità di apertura del partito ad istanze provenienti dalla base dei suoi iscritti, o più in generale dall'esterno. Il metodo democratico interno può essere utile, nell'ottica assunta dalla legislazione vigente in tema di finanziamento pubblico indiretto e democrazia interna, a condizione che si basi su regole di democrazia procedurale, contribuendo a rendere effettivi diritti di partecipazione e responsabilità politica dei vertici del partito verso iscritti ed elettori, non paralizzando, al tempo stesso, la capacità di decisione del partito, all'esito del dibattito interno».

<sup>26</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;

Nell'attuale fase storica torna prepotente la domanda in merito alla necessità di intraprendere la via di una seria regolamentazione dei partiti politici<sup>27</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.

È stato affermato che «il tempo della democrazia dei partiti è oramai passato»<sup>28</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>29</sup>.

Il contesto politico italiano sembrerebbe aver intrapreso questo crinale il cui completamento non appare di buon auspicio per il nostro sistema democratico.

Allo stesso modo la *deregulation* di cui hanno beneficiato i partiti ed i movimenti politici non appare più sostenibile<sup>30</sup>.

---

<sup>27</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>28</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>29</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.

<sup>30</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)

Appare necessario un processo di riforma che porti a garantire gli iscritti ai partiti quelle condizioni minime di vita democratica che sono alla base della dialettica e del confronto<sup>31</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.

### 3. 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 delle Repubblica<sup>32</sup>.

In Assemblea costituente fu abbandonata prima di essere seriamente discussa la possibilità di introdurre delle disposizioni più puntuali in merito alla disciplina dei partiti. Sulla falsariga dei convincimenti 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>33</sup>.

Il tema appare oggi non più eludibile.

Le argomentazioni che avevano (s)consigliato una regolamentazione giuridica dei partiti sono definitivamente superate.

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, non ultima quella Covid-19, invocano degli ancoraggi.

Una regolamentazione dei partiti e dei movimenti politici può essere un puntello non indifferente per garantire la tenuta democratica dell'ordinamento.

---

<sup>31</sup> F. LANCHESTER, *Il problema del partito politico: regolare gli sregolati*, in *Rappresentanza, responsabilità e tecniche di espressione del suffragio*, Roma, 1990.

<sup>32</sup> 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.it*, n. 2/2013.

<sup>33</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; Rossi E., *Per una disciplina legislativa dei partiti*, in *Dialogo*, 2010.

Il rinnovato rilievo del tema è stato più volte evidenziato dalla dottrina<sup>34</sup>.

L'impatto della crisi dei partiti sul sistema democratico conferma l'opportunità di non indugiare oltre nel porre seriamente mano alla disciplina della materia.

Di conforto possono essere anche le linee direttrici provenienti dall'Unione europea alla luce dell'evoluzione dei Trattati con gli effetti a cascata che questi determinano all'interno dei singoli ordinamenti nazionali.

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 rende necessari ulteriori studi ed approfondimenti questo non può essere un valido motivo per arrestare un processo normativo oramai 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.

D'altronde la giurisprudenza 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). Certo, non come poteri dello Stato ai quali riconoscere, 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

---

<sup>34</sup> F. CLEMENTI, *Prime considerazioni intorno ad una legge di disciplina dei partiti politici*, cit., P.A. 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'evoluzione 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.

sfera di attribuzioni determinata da norme costituzionali» (Corte Cost. Ordinanza n. 79/2006 e n. 120/2009).

Non solo la titolarità di funzioni pubbliche esige quindi una regolamentazione ma anche il ruolo effettivo che questi svolgono nella selezione delle candidature, nella gestione delle risorse finanziarie e nell'influenza generalizzata sulle istituzioni democratiche<sup>35</sup>.

### **3.1. La regolamentazione dei partiti politici europei come possibile sollecitazione ad una disciplina dei partiti politici nazionali**

In tema di partiti politici nel 2014 è stato approvato un apposito regolamento, che è entrato in vigore il 24 novembre 2014 ed è applicabile dal 1° gennaio 2017<sup>36</sup>.

Tale regolamento si occupa di definire uno specifico quadro legale, finanziario e regolamentare per i partiti politici europei e le fondazioni politiche europee.

Viene prevista una personalità giuridica europea e incrementando la flessibilità dei finanziamenti. L'acquisizione della personalità giuridica europea potrà sostituire o affiancare quella dello Stato membro in cui il partito o la fondazione hanno sede e grazie ad essa questi otterranno riconoscimento giuridico e capacità giuridica in ciascuno degli Stati membri dell'Unione europea. Tale acquisizione avverrà tramite decisione dell'«Autorità per i partiti politici europei e le fondazioni politiche europee» che procederà alla loro registrazione, in un apposito «registro dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee» da questa istituito e gestito. La cancellazione dal registro comporterà l'estinzione della personalità giuridica europea.

I punti fondamentali<sup>37</sup> di tale regolamento possono costituire la cartina di tornasole per una disciplina dei partiti giuridici anche nell'ordinamento interno.

---

<sup>35</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 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. 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); si v. anche C. MEZZANOTTE, *Partiti politici e Legittimazione al conflitto: una chiusura ancora giustificata?*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 22.12.2009.

<sup>36</sup> M.R. ALLEGRI, *Ancora sui partiti politici europei: cosa c'è di nuovo in vista delle elezioni europee 2019*, in *federalismi.it*, 8 maggio 2018, 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>37</sup> I Punti chiave del regolamento (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) sono i seguenti:

Tra le diverse previsioni appare determinazione la creazione di un'autorità che registra e controlla i partiti politici europei e le relative fondazioni<sup>38</sup> ivi compresa la possibilità di questa di imporre sanzioni.

Viene prevista la possibilità di attingere alle relative informazioni *online* in modo tale da garantire la trasparenza.

Il regolamento 1141/2014 è stato recentemente modificato dal regolamento 2018/673 del 3 maggio 2018<sup>39</sup>.

Da ultimo, la Commissione europea ha presentato il 12 settembre 2018 una proposta volta a modificare il regolamento 1141/2014 relativo allo statuto ed al finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee per quanto riguarda una procedura di verifica relativa a violazioni delle regole di protezione dei dati personali nel contesto delle elezioni del Parlamento europeo (COM (2018) 636).

La proposta prevede, in particolare, l'introduzione una procedura di verifica e sanzioni pecuniarie per le violazioni delle norme in materia di protezione dei dati personali commesse allo scopo di influenzare deliberatamente l'esito delle elezioni europee.

---

Il nuovo regolamento crea un'autorità che registra e controlla i partiti politici europei e le fondazioni politiche europee e che ha il potere di imporre sanzioni. Le informazioni sono contenute in un registro online disponibile al pubblico. Per farsi registrare presso le autorità, ogni partito politico europeo deve soddisfare determinate condizioni, come ad esempio possedere un seggio in un paese dell'UE ed essere rappresentato in almeno un quarto dei paesi dell'UE. I partiti politici europei con almeno un deputato al Parlamento europeo possono richiedere il finanziamento UE. Il 15% del finanziamento UE annuale viene suddiviso equamente tra i partiti idonei. Il restante 85% viene distribuito in base al numero di eurodeputati. Per le fondazioni politiche, che possono vedere rimborsato l'85% delle proprie spese, viene adottato il medesimo sistema. Le donazioni singole che i partiti e le fondazioni possono accettare ogni anno sono soggette a limitazioni rigorose. Le donazioni non possono superare i 18 000 euro e tutte quelle che eccedono i 12 000 euro devono essere immediatamente segnalate alle autorità. Non è necessario pubblicare i nomi dei donatori che effettuano donazioni inferiori ai 1 500 euro. Non è consentito accettare donazioni anonime.

I partiti possono utilizzare il finanziamento UE per finanziare le campagne elettorali per il Parlamento europeo. In caso di violazione di tali regole, è possibile sanzionare i partiti oppure rimuoverli dal registro. Il sito web del Parlamento europeo conterrà tutti i dati riguardanti il finanziamento di partiti politici e fondazioni da parte dell'UE.

<sup>38</sup> Sul tema G. PISICCHIO, *Le fondazioni politiche. Profili di diritto italiano e comparato*, Cacucci, 2017.

<sup>39</sup> La modifica ha previsto:

- requisiti più rigorosi per la formazione di un partito politico europeo: in futuro soltanto i partiti, e non più i singoli individui, potranno sponsorizzare la creazione di un partito politico. L'adesione a più di un partito politico europeo sarà proibita;
- una distribuzione più proporzionale dei finanziamenti: l'importo fisso che ogni partito percepisce dal bilancio dell'UE sarà ridotto dal 15% al 10%; rimane quindi una quota maggiore del bilancio (90%) che sarà assegnata in proporzione al numero di deputati del Parlamento europeo di ogni partito;
- un accesso più semplice ai fondi: il requisito di cofinanziamento scenderà dal 15% al 10% per i partiti politici europei e al 5% per le fondazioni politiche europee, facilitando il raggiungimento del livello di risorse proprie richiesto;
- un'applicazione più rigorosa: le nuove norme consentono in certi casi di recuperare i finanziamenti dalle persone fisiche responsabili di abusi dei fondi UE e la Procura europea potrà essere chiamata a indagare su presunti abusi. Anche la cancellazione dal registro dei partiti che hanno fornito informazioni false è semplificata;
- maggiore trasparenza: in futuro i partiti politici europei saranno in grado di ricevere finanziamenti soltanto se i loro partiti membri nell'UE pubblicheranno il logo e il programma del partito politico europeo sui loro siti web almeno 12 mesi prima della presentazione della domanda di finanziamento.

### **3.2. Il disegno di legge A.S. n. 2439, recante “Disposizioni in materia di partiti politici. Norme per favorire la trasparenza e la partecipazione democratica” (approvato da parte della Camera dei deputati l’8 giugno 2016)**

Il disegno di legge in esame nasce dalla spinta storica e dottrinarie all’introduzione di meccanismi volti a sollecitare trasparenza organizzativa e finanziaria nonché accesso partecipativo<sup>40</sup>.

L’art. 1 (intitolato - *Finalità*) stabilisce i presupposti sui quali si intende costruire l’intero impianto normativo: trasparenza dei partiti; loro democraticità interna; ampliamento della partecipazione dei cittadini alla vita politica.

La stessa assume come destinataria i «partiti, movimenti e gruppi politici organizzati» ampliando i soggetti sinora presi in considerazione da precedenti provvedimenti legislativi.

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

---

<sup>40</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.

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 riconsiliazione 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.

### 3.3. Primi rilievi sul disegno di legge A.S. n. 2439 ed alcune proposte per una regolamentazione dei partiti politici

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.

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>41</sup> e l'ampliamento della partecipazione dei cittadini alla vita del partito e quindi alla politica.

L'art. 2, sulla base dell'art. 49 della Costituzione, stabilisce che tutti i cittadini hanno diritto ad associarsi liberamente in partiti per concorrere, con strutture e metodi democratici, a determinare la politica nazionale.

Va rilevato però che andrebbe meglio definita la misura della giustiziabilità<sup>42</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 potrebbe darsi un maggior peso potrebbe inoltre essere quello 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;

---

<sup>41</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 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>42</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.

b) formino i cittadini alla trattazione delle questioni di interesse collettivo ed all'assunzione di responsabilità pubbliche.

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 occupa del finanziamento dei partiti<sup>43</sup>. Lo stesso dovrebbe 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 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>44</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>45</sup>, indicando i legali rappresentati e l'organigramma, a quello di una trasparenza dei finanziamenti e dei fondi ricevuti sia<sup>[11]</sup> 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 un registro depositato presso lo stesso Parlamento, in altri casi 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 inviolabili, non “coperti” dalla tutela endoassociativa prevista dagli artt. 49 e 51 della Costituzione» (Amato-Clementi).

---

<sup>43</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>44</sup> R. CALVANO, *Dalla Crisi dei partiti alla loro riforma, senza fermarsi... voyage au bout del la nuit?*, in *Costituzionalismo.it*, Fasc. 3/2015, P.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>45</sup> F. BASSANINI, *Lo statuto democratico dei partiti e le elezioni primarie*, in S. MERILINI, a cura, *La democrazia nei partiti*, Bagno a Ripoli, 2009.

Infine, un ultimo aspetto che si ritiene fondamentale sottolineare è quello di aver previsto la pubblicazione *online* in una apposita sezione *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 così come declinato a livello costituzionale.

Nel disegno di legge esaminato, invece, non c'è alcun riferimento alle primarie<sup>46</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 «democrazie» diviene un mero strumento per «regolare i conti».

#### **4. 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>47</sup>

---

<sup>46</sup> P. MARSOCCI, *La possibile disciplina (legislativa) dei partiti politici e il suo collegamento con il loro finanziamento*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1/2017, l'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.

<sup>47</sup> E' 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 contributi, 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.

che introduce delle disposizioni in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici e delle erogazioni effettuate in loro favore nonché disposizioni riguardanti le fondazioni politiche<sup>48</sup>.

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.

E' 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.

E' 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 obblighi in materia di trasparenza e rendicontazione stabiliti per i partiti o movimenti politici.

E' 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>48</sup> 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

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. 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 rimeditazione 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, si ha l'impressione che i provvedimenti abbiano più un effetto *spot* che reale<sup>49</sup>.

---

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 che la portata della posta in gioco è alta e, dunque, indubbiamente meritevole di approfondimento e di ulteriore valorizzazione».

<sup>49</sup> 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. 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 17federalismi.it-ISSN 1826-3534 | n. 9/2019 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 attività di monitoraggio, controllo, sanzione a essa affidata dalla legge? Si tratta soltanto

Il d.l. 34/2019<sup>50</sup> è intervenuto, invece, su alcune disposizioni relative agli obblighi di trasparenza posti in capo ai partiti e ai movimenti politici nonché alle fondazioni, associazioni e comitati agli stessi equiparati (art. 43, commi 1-4).

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 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».

<sup>50</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:

posporre 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. E' 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 ammine;

- 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 esercitano 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.

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 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".

di misure volte ad introdurre una disciplina complessiva ed omogenea in materia di partiti politici e movimenti.

## 5. A mo' di conclusione: la notte è più buia subito prima dell'alba

Un tempo i contrasti, che hanno inciso anche sulle diverse identità dei partiti<sup>51</sup>, portarono alla 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. Oggi diverse sono le fratture e le ferite che contraddistinguono la nostra società e queste hanno determinato il superamento delle categorie conosciute rendendole non più attuali.

Come si diceva in premessa il vuoto più ampio appare quello creatosi tra politica e democrazia popolare. Si tratta di una frattura pericolosa perché non trovando una composizione potrebbe implodere.

Non solo l'ostilità verso i partiti, a tratti avvertita in maniera evidente, «ma anche l'indifferenza» produce fratture difficilmente colmabili in quanto «la politica ed i politici vengono considerati inutili»<sup>52</sup>.

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

Si è affermato che «il tempo della democrazia dei partiti è oramai passato»<sup>53</sup>.

Ma cosa c'è *oltre* i partiti?

Ad oltre settant'anni, la nostra Costituzione mette alla prova la sua capacità di essere argine a nuovi populismi ed oligarchie. La democrazia è complicata ed al tempo stesso molto fragile<sup>54</sup>.

La storia costituzionale insegna che i partiti «creano l'ordine dal caos di una moltitudine di elettori»<sup>55</sup>. Ma i partiti al tempo stesso non possono essere più quelli attuali devono attingere alle forze vive della società civile<sup>56</sup> e devono accettare di procedere attraverso una riforma seria ed a tratti già delineata ad accettare

---

<sup>51</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 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>52</sup> P. MAIR, *Governare il vuoto. La fine della democrazia dei partiti*, Rubettino, 2016.

<sup>53</sup> P. MAIR, *Governare il vuoto. La fine della democrazia dei partiti*, Rubettino, 2016, l'A. evidenzia che sebbene i partiti continuano 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>54</sup> M. AINIS, *Questa non è democrazia*, in *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>55</sup> J. BRYCE, *Modern Democracy*, Kessinger Publishing, 1921.

<sup>56</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



che vi siano delle regole che garantiscano il gioco democratico<sup>57</sup>. Solo attraverso questo processo virtuoso ed oseremmo dire indispensabile in questa notte buia sarà possibile intravedere le prime luci dell'alba.

---

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>57</sup> N. PIGNATELLI, *La giustiziabilità degli atti dei partiti politici tra autonomia privata ed effettività della tutela giurisdizionale: un modello costituzionale*, cit., come ben evidenzia l'A. «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 quale categoria non assoluta e quindi permeata dalla Costituzione, quale limite del potere (non solo pubblico ma anche privato)».