



*Costituzionalismo.it*

Fascicolo 1 | 2017

LE RIFORME IN UNA DEMOCRAZIA COSTITUZIONALE

# La possibile disciplina (legislativa) dei partiti politici e il suo collegamento con il loro finanziamento[1]

di PAOLA MARSOCCI

**LA POSSIBILE DISCIPLINA  
(LEGISLATIVA) DEI PARTITI POLITICI  
ED IL SUO COLLEGAMENTO CON IL LORO FINANZIAMENTO**

di *Paola Marsocci*

*Professoressa associata in Diritto costituzionale  
«Sapienza» – Università di Roma*

ABSTRACT

ITA

Nel contesto della trasformazione della rappresentanza politica (non da ultimo di quella sovranazionale), la storia dei partiti e dei movimenti è specchio delle modifiche della società politica e la sua lettura ci permette di far luce sulle caratteristiche attuali non solo della forma di governo, ma appunto dello stato di diritto. Nel contributo si ricostruisce e commenta il dibattito giuridico su una possibile disciplina generale dei partiti e sull'opportunità che la legge ordinaria intervenga oltre ed a fianco dell'autonomia (anche normativa) che tali soggetti hanno nello stabilire e far valere le proprie regole interne. Dopo una breve comparazione con i modelli vigenti in altri ordinamenti europei, in particolare, si analizzano criticamente i contenuti del DDL, attualmente all'esame del Senato, sulla "Disciplina dei partiti politici. Norme per favorire la trasparenza e la partecipazione democratica" (A.S. 2439). In chiusura, sono presenti considerazioni sull'impatto che le nuove norme avrebbero in riferimento alle novità già introdotte in tema di finanziamento ai partiti ed al dibattito sulle modifiche alla legge elettorale.

EN

In the context of the transformation of political representation (not least, of the supranational one), the history of political parties and

movements is a mirror of the changes in the political society, which allows us to shed light on the current characteristics not only of our form of government, but also on the rule of law. This paper considers the debate over whether ordinary law can intervene alongside the autonomy of parties in establishing and enforcing their own internal rules. No commentators have ever argued for a radical choice between the self-reform of parties and their reform by law, although not everyone remembers that the latter is not prescribed as compulsory by the Constitution. After a brief comparison with other European countries, the legislative proposals adopted by the *Camera dei Deputati* during the XVII parliamentary term is critically analyzed, also considering the new legal system of their funding. The concluding remarks concern the currently transformational Italian political groupings to address the issue of the choice of election system.

**LA POSSIBILE DISCIPLINA  
(LEGISLATIVA) DEI PARTITI POLITICI  
ED IL SUO COLLEGAMENTO CON IL LORO FINANZIAMENTO\***

di Paola Marsocci

**SOMMARIO:** 1. Per una possibile definizione legislativa dei partiti: l'evoluzione nel tempo del confronto dottrinale e delle proposte in Parlamento: 1.1 Un breve sguardo alla comparazione con altri Paesi europei e con l'Ue; 2. Le precedenti proposte di attuazione dell'art. 49; 3. XVII legislatura: la proposta di legge approvata dalla Camera dei deputati: 3.1 La registrazione dei partiti e delle altre formazioni politiche e il deposito dello statuto come onere oppure come obbligo; 3.2 Trasparenza delle elezioni e trasparenza interna della vita dei partiti e delle altre formazioni politiche; 4. La selezione delle classi dirigenti politiche. Il caso delle "primarie" tra la rinuncia (temporanea?) a disciplinarle per legge e la loro effettiva introduzione negli statuti dei partiti; 5. Democrazia interna ai partiti e sistema elettorale: considerazioni conclusive.

## **1. Per una possibile definizione legislativa dei partiti: l'evoluzione nel tempo del confronto dottrinale e delle proposte in Parlamento**

Progettare e costruire spazi di incontro, di aggregazione e di selezione della élite al fine di discutere e promuovere pubblicamente temi politici significa dar corso alla previsione costituzionale dell'art. 49 della Costituzione italiana.

Questa disposizione, oltre a prescriverne la forma (libera associazione di privati), prescrive la funzione fondamentale dei partiti: essere strumento a disposizione dei cittadini per «concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale». Inoltre, dall'analisi dei lavori preparatori e dalla scelta di riservare a loro uno specifico articolo della Carta, appare evidente che l'intento dei Costituenti italiani è stato quello di assegnare ai partiti un *persistente* ruolo protagonista.

---

\* Il presente contributo sarà tradotto e pubblicato con il titolo *A possible (legislative) regulation of political parties and its connection to their funding*, anche in M.R. ALLEGRI, P. MARSOCCHI, M. DILETTI, *Political parties and political foundations: how their structure and financing are changing*, Aracne, Roma 2017.

Non esistono molti dubbi sul fatto che pensiero e azione politica di ogni persona possano meglio esprimersi in un contesto collettivo organizzato. Tali organizzazioni devono pertanto essere ed apparire solide e durature nel tempo (il che non significa che siano immutabili) ed è – a mio avviso – in questa accezione che si può continuare ad affermare che i partiti continuano oggi ad essere necessari. La forma partito è stata dunque individuata dai costituenti come *privilegiata*, proprio per questa sua natura di associazione tendenzialmente stabile e coerente con i fini specifici liberamente individuati al proprio interno, oltre che con il sistema democratico nel suo complesso. Per questi motivi, appartiene anche – e per certi versi soprattutto – a tali organizzazioni la possibilità di individuare e formare le persone che andranno a ricoprire cariche politiche e incarichi istituzionali.

Ai partiti, tuttavia, non spetta il “monopolio” dell’agire politico. L’attuazione del principio pluralista, che caratterizza la nostra forma di Stato, non permetterebbe l’esclusione o la limitazione eccessiva dell’azione di altre identità politiche collettive. L’ordinamento giuridico ha il compito di garantire anche l’attività di movimenti ed altre formazioni politiche democratiche, che intendano o meno dotarsi di una forma organizzativa persistente e dettagliatamente definita<sup>1</sup>; tuttavia, è utile da subito ricordare che solo a partire dal 2013 i movimenti politici sono stati accostati ai partiti e se ne è riconosciuta, sebbene implicitamente, la pariordinazione<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Per una possibile distinzione tra questi diversi soggetti, cfr. P. MARSOCCI, *Sulla funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni politiche*, Editoriale scientifica, Napoli, 2012, spec. 41 ss. Ha osservato A. POGGI, *È ancora attuale il dibattito sul “metodo” democratico interno ai partiti?*, in *Federalismi.it*, n. 24/2014, 7, che «ha senso parlare di democrazia interna per i partiti, come per qualunque altra forma politica vi si voglia sostituire. La democrazia interna per lo Stato costituzionale è, infatti, garanzia di inclusione sociale, attraverso lo strumento della politica».

<sup>2</sup> Sulla questione, è di rilievo la recente pronuncia del Tribunale di Napoli sul caso dalla espulsione di alcuni iscritti al Movimento 5 Stelle avvenuta in prossimità delle consultazioni per la scelta del candidato sindaco a Napoli, in vista delle elezioni della primavera 2016. Il giudice ordinario, in sede cautelare, nell’accogliere l’istanza (con ordinanza del 14 luglio 2016), assimila M5S ad un partito politico, in quanto associazione con articolazioni sul territorio che abbia come fine quello di concorrere alla determinazione della politica nazionale. Sulla base dunque anche di elementi sostanziali – quali la presentazione di liste elettorali – il movimento deve ricadere sotto la stessa disciplina dettata dal codice civile in tema di esclusione di un associato.

Nel contesto della trasformazione della rappresentanza politica (non da ultimo di quella sovranazionale), la storia dei partiti e dei movimenti è specchio delle modifiche della società politica e la sua lettura ci permette di far luce sulle caratteristiche attuali non solo della forma di governo<sup>3</sup>, ma appunto dello stato di diritto.

I fondamenti costituzionali sia della partecipazione politica dei cittadini (ma anche dei non cittadini) sia della rappresentanza politica si rinvencono nell'interpretazione dei caratteri della nostra forma di Stato; non è sufficiente guardare solo all'art. 49 (ed al suo richiamo alla libertà di associazione prescritta nell'art. 18<sup>4</sup>), ma ai principi di democrazia, di sovranità popolare, di riconoscimento e di garanzia delle libertà sia come singolo sia come formazioni sociali, di solidarietà politica, di uguaglianza formale e sostanziale, di laicità in termini culturali. Occorre pertanto studiare in che modo oggi sia possibile interpretare l'art. 49 in rapporto appunto non solo con l'art. 18, ma con gli artt. 1, 2 e 3 della Costituzione.

Si pensi – per quel che in questo contributo si intende evidenziare – al nesso tra il carattere democratico della Repubblica e l'esercizio delle libertà in un contesto doverosamente solidale. La partecipazione politica è promozione dell'attivismo individuale nel sociale; l'individuo è libero di agire con finalità politiche all'interno e tramite un gruppo sociale (la solidarietà non può che esprimersi tramite un contesto col-

---

<sup>3</sup> Osservando, in particolare, il rapporto tra l'art. 49 e l'art. 67 Cost., recante il divieto di mandato imperativo, e l'interpretazione che del rapporto tra queste due disposizioni costituzionali e l'art. 1 ha dato nel tempo la Corte costituzionale. Cfr. N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè 1991; P. RIDOLA, *La rappresentanza parlamentare fra unità politica e pluralismo*, in *Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, vol. II, Cedam, Padova 1995; S. MERLINI, *I partiti politici e la Costituzione (Rileggendo Leopoldo Elia)*, in *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, a cura di S. MERLINI, Firenze, Passigli Editori, 2009; G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *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, Napoli 2009).

<sup>4</sup> Sul punto, di recente cfr. G. RIVOCCHETTI, *I partiti politici nella giurisprudenza costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2016, 3, che tuttavia ritiene che l'attrazione della interpretazione dell'art. 49, «sul versante della libertà di associazione (come ha affermato anche la giurisprudenza costituzionale, spec. ordinanza n. 79 del 2006)» sia un ostacolo alla valorizzazione del «rilievo pubblicitario che avrebbe potuto conferire ai partiti» e che ciò dipenda dal fatto che il «riconoscimento normativo di funzioni costituzionalmente rilevanti dei partiti è rimasto incompiuto».

lettivo), «ove si svolge» – è scritto nell’art. 2, comma 2 – al contempo la «sua personalità».

A mio avviso, è necessario sottolineare che proprio in questa prescrizione costituzionale si rinviene la necessità di disciplinare il sistema dei partiti e delle altre formazioni politiche, garantendo sia il pluralismo esterno sia quello interno. La persona deve poter scegliere la propria parte politica tra un ventaglio sufficientemente ampio di proposte e, se ritiene di volersi spendere direttamente, deve poter essere messa nella condizione di contribuire con la propria personalità alla definizione dei programmi e delle attività di quel gruppo.

Ma quali forme organizzative risultano oggi non solo compatibili ma efficaci per ciascuno di questi scopi? Interpretano correttamente la loro “funzione” costituzionale quei partiti che concentrano pressoché tutte le loro energie sul momento elettorale, quale elemento ineludibile (?) per acquisire le cariche istituzionali ed il potere ad esse connesso?

Utili a garantire il *pluralismo esterno* sono, come noto, innanzitutto i sistemi elettorali, ossia l’insieme della legge propriamente elettorale e delle altre leggi necessariamente connesse (finanziamento, campagna elettorale e comunicazione sia politica sia istituzionale, provvidenze editoria e radiotelevisione). L’Italia è, dopo decenni, ancora alla ricerca di un sistema elettorale che non si limiti a fotografare lo stato dei rapporti di forza tra i partiti (peraltro in trasformazione convulsa e costante) in competizione, ma che garantisca l’equilibrio doveroso tra rappresentanza democratica pluralista e possibilità che la composizione del Parlamento sia utile ad esprimere la fiducia ad un governo che dia buone aspettative di stabilità. La forma organizzativa dei partiti e delle altre formazioni politiche è in parte causa, in parte effetto del buono o cattivo funzionamento di questo circuito. Agire anche su questo aspetto, oggi più che mai, può inoltre contribuire a contrastare il consolidarsi delle istanze valoriali estremistiche che si stanno palesando in tutta Europa.

Quanto alla garanzia del *pluralismo interno*, è noto come da anni in Italia si sia riaperto l’interesse per l’approvazione di una legge che riguardi l’organizzazione propria dei partiti e delle altre formazioni politiche.

Certo è che, in entrambe le prospettive, risulta essenziale dare attuazione al principio di pubblicità (o, se si preferisce, di trasparenza) delle attività delle associazioni con finalità politiche; finalità pur sempre di rilievo “pubblico”, anche se perseguite da soggetti con natura

giuridica privatistica<sup>5</sup>. In sintesi, se ciascuno di noi ha il diritto di scegliere di partecipare attivamente o di esprimere il proprio consenso ad una parte politica, ciò si fonda sul presupposto che le differenze tra queste ci siano ed emergano.

In questo scritto si darà conto del dibattito sull'opportunità che la legge ordinaria intervenga oltre ed a fianco dell'autonomia (anche normativa) che tali soggetti hanno nello stabilire e far valere le proprie regole interne.

Sin dal suo avvio, non è mai stata in discussione la scelta radicale tra autoriforma e intervento legislativo; quest'ultimo, infatti, non è in contrasto con il dettato costituzionale, *ma certamente non è da questo prescritto*. Al contrario, in dottrina e nel dibattito politico-istituzionale spesso si usano espressioni che spingono l'opinione pubblica a pensare che, ad oggi, si sia in presenza di una "inattuazione" costituzionale in senso formale. Si agisce, insomma, *come se* l'art. 49 contenga una riserva di legge, la cui assenza, come è noto, distingue questa disposizione costituzionale da quella dell'art. 39, in materia di sindacati<sup>6</sup>. Credo, invece, che sia più corretto ragionare sul quanto e sul perché, a distanza di quasi 70 anni, la nostra Carta non risulti ancora integralmente *inverata*, ossia sviluppata in tutte le sue potenzialità di norma fondamentale, capace di imprimere la trasformazione dello Stato (come comunità e come apparato) nel senso prescritto dai suoi principi supremi. Non si tratta dunque di *attuare*, nel senso di "fare come pre-

---

<sup>5</sup> I partiti sono formazioni sociali con caratteristiche peculiari, come anche evidenziato dalla giurisprudenza costituzionale italiana. Nell'ordinanza n. 79 del 2006, la Corte ha, infatti, negato che sia possibile qualificarli come poteri dello Stato, ma ha colto l'occasione per notare come «i partiti politici vanno considerati come organizzazioni proprie della società civile, alle quali sono attribuite dalle leggi ordinarie talune funzioni pubbliche». Non si tratta dunque di istituzioni, ma di parti private-sociali che permettono l'espressione della persona nella società politica. Individualismo e personalismo, come di conseguenza lo scopo di lucro (cfr. Corte Cassazione, sentenza della Sezione lavoro del 7 gennaio 2003, n. 26), in questo senso, sono obiettivi semplicemente anacronistici per un partito politico.

<sup>6</sup> Peraltro l'aver ad oggi disatteso le prescrizioni dell'art. 39, non ha impedito a quella norma di produrre effetti anche formali, in termini di forza abrogativa o di capacità di invalidare norme di rango inferiore ed in generale di capacità di contribuire alla interpretazione di altre norme pari o sotto ordinate; così ancora di consentire mediante l'analogia la soluzione di controversie, cfr. G. GROSSI, *Attuazione ed in attuazione della Costituzione*, spec. 3 ss., Milano, Giuffrè 2002; sui significati che il termine "attuazione" assume in relazione alle previsioni degli artt. 39 e 49 Cost., cfr. le condivisibili osservazioni di D. MORANA, *Partiti politici e sindacati tra modello e attuazione costituzionale*, in *Amministrazione in cammino*, 31/12/2016, 8 s.



visto”<sup>7</sup> da una fonte del diritto scritto – in questo caso da quella suprema – ed in modo da rendere operante quanto da essa stabilito, ma di continuare il cammino prospettato del disegno costituzionale, interpretando *in quella prospettiva* l’attualità e le trasformazioni che essa porta con sé.

Del resto, quello dell’articolo 49 è uno degli esempi più significativi rispetto al quale resta valido l’insegnamento di Carlo Esposito. Non possono se non le Camere dare attuazione alla disposizione costituzionale sui partiti, ma il legislatore ordinario non potrà mai rispondere per la sua inattività, in quanto la Costituzione «sembra abbia considerato tali norme come inizialmente cedevoli o elastiche o che comunque abbia attribuito agli organi legislativi eminentemente politici una ampia discrezionalità sulla scelta del momento e del modo di attuazione della disposizione»<sup>8</sup>.

Inoltre, oggi occorre fare i conti con lo squilibrio (patologico) – che si è progressivamente rafforzato in Italia a favore di queste ultime – tra fonti parlamentari e fonti governative; si pensi all’introduzione delle norme sul finanziamento tramite decreti legge<sup>9</sup>, ma anche alle spinte determinate dal tentativo (opportuno) dell’Unione europea di costruire un sistema europeo dei partiti.

In questo senso, si può dire che il confronto dottrinale, avviato sin dai primi anni di attuazione costituzionale, prende le mosse da una serie di considerazioni ancora attuali: lo svuotamento progressivo della autorevolezza politica (intesa come capacità effettiva di mediazione) dei partiti; la persistenza di abusi etici (e non solo) all’interno dei partiti; la necessità di assicurare forme di finanziamento, entro un quadro stringente di controlli da affidare ad organi imparziali. In tempi più recenti, si sono inoltre presentati almeno due ulteriori elementi fattuali: il trasformismo, apparentemente inarrestabile sia nel numero sia negli assetti, delle formazioni politiche (che continua a delineare un sistema

<sup>7</sup> G. AMATO, *Disposizioni di attuazione*, in Enc. dir., XIII, 209.

<sup>8</sup> *I partiti nella Costituzione italiana*, in *La Costituzione italiana*, Saggi, Cedam, Padova 1954.

<sup>9</sup> Cfr. A. SAITTA, *Sulla straordinaria necessità e urgenza di abolire il finanziamento pubblico dei partiti politici*, in *www.forumcostituzionale.it*, 17 dicembre 2013; R. DI CKMANN, *La contribuzione su base volontaria ai partiti politici prevista dal decreto legge n. 149 del 2013. Molte novità ed alcuni dubbi di costituzionalità*, in *Federalismi.it*, n. 5/2014; R. CALVANO, *La disciplina del finanziamento dei partiti, caso straordinario di necessità e urgenza?* in *La “legislazione d’urgenza” tra XVI e XVII legislatura. Un bilancio*, Napoli 2015, 43 ss.

di multipartitismo esasperato) e la tentazione a rafforzare la figura del leader, fino a rendere quasi irrilevanti le funzioni degli altri organi espressivi del pluralismo interno alle singole formazioni politiche. Infine – e ovviamente non da ultimo – lo scenario in cui collocare la “crisi” dei partiti (o meglio del loro modello novecentesco) è quello delle trasformazioni del capitalismo e dei profondi cambiamenti dei «rapporti fra politica ed economia, con una radicale inversione dell’influenza d’indirizzo e regolativa, ormai appannaggio della seconda»<sup>10</sup>.

Già negli anni '50 dello scorso secolo, numerose e autorevoli voci avevano sostenuto che l’auspicabile intervento del legislatore non sarebbe servito a “guarire” tutti i mali del sistema politico-partitico, ma a ricondurre il sistema allo spirito del costituzionalismo democratico, stimolando e garantendo «coloro che non si sentono depoliticizzati, coloro che vogliono partecipare, coloro che chiedono potere»<sup>11</sup>. La leva fondamentale per attivare e soddisfare – in primo luogo attraverso la rappresentanza – tali ambizioni è infatti a disposizione principalmente nella stessa politica e nei suoi attori.

Oggi, le opinioni si dividono sul *quantum* di ciò che la legge dovrebbe prevedere.

Molti ritengono che l’intervento debba essere quanto meno invasivo possibile, a salvaguardia della autonomia e della responsabilità delle singole forze politiche; l’autoriforma sarebbe realizzabile anche facendo leva sugli strumenti normativi a loro diretta disposizione, quali statuti, regolamenti, codici etici, consuetudini e convenzioni costituzionali. Per i partiti e le altre formazioni politiche sono necessarie “buone” norme, dunque – a partire da quelle del diritto parlamentare che incidendo indirettamente, ma in potenza profondamente, sono troppo spesso disattese oppure innovate nel senso di marcare la differenza tra partiti e gruppi parlamentari –, ma non necessariamente un’unica legge che ambisca a disciplinarne lo statuto giuridico, fino ad

---

<sup>10</sup> A. ALGOSTINO, *Partiti, conflitto e potere: spunti di riflessione sulla trasformazione del partito politico*, in *Nomos*, 3/2015, 10.

<sup>11</sup> Così ricorda Elia L., *Il ruolo dei partiti nella democrazia italiana, Atti del convegno della DC Lombardia, Cadenabbia 18-19 settembre 1965*, in [www.dircost.unito.it](http://www.dircost.unito.it), 29, nel ricostruire il dibattito scaturito dal libro *Studi sui partiti politici*, di G.D. Ferri del 1950 e animato da G. Guarino e C. Esposito al convegno dei giuristi cattolici del 1958, poi da S. Galeotti e da C. Mortati con la sua tesi sulla opportunità di procedere con legge di revisione costituzionale.

addivenire alla previsione di uno “statuto tipo” che contenga previsioni puntuali e standardizzate, che interessino tutta o parte della vita delle organizzazioni<sup>12</sup> (tesi alla quale aderisco, come cercherò di argomentare di seguito). Altri autori pensano, invece, che l’intervento debba essere pregnante, anche sul modello di altre realtà europee e più recentemente di quello dell’Unione. Esso servirebbe non solo ad elencare gli elementi la cui presenza risulta indispensabile per qualificare in senso democratico la vita interna delle forze politiche<sup>13</sup>, ma a prescriverne più nel dettaglio contenuto e funzione. Resta fermo che il limite è rappresentato dal libero sviluppo delle finalità politiche caratteristiche di ciascun partito<sup>14</sup>.

### *1.1. Un breve sguardo alla comparazione con altri Paesi europei e con l’Ue*

Guardando a quanto accade in altri contesti nazionali europei, si nota che è frequente – soprattutto negli Stati che più di recente hanno implementato un sistema democratico, come quelli dell’Europa orientale – la scelta di disciplinare formalmente (in costituzionale o con legge) la democrazia dei partiti. A volte viene individuato un nucleo di valori indisponibili per la loro azione, il cui rispetto è garantito in molti casi alla giustizia costituzionale. Si nota, poi, che esiste un collegamento stretto tra scelte riguardanti il finanziamento dei partiti e il regime giuridico della loro organizzazione interna<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> Cfr., G.U. RESCIGNO, *Intervento*, in AA.VV., *Partiti politici e società civile*, cit., 323 ss., BARBERA A., *La democrazia “dei” e “nei” partiti, tra rappresentanza e governabilità*, in *Paper di Forum di Quaderni costituzionale*, 2007.

<sup>13</sup> Così, E. CHELI, S. PASSIGLI, *La disciplina dei partiti politici*, in Astrid, *Proposte di politiche pubbliche per il governo del Paese*, Passigli, Bagni a Ripoli 2013, 38; L. FERRAJOLI, *Intervento in occasione dell’indagine conoscitiva sulle proposte di legge per l’attuazione dell’art. 49*, del 21 marzo 2016, disponibile sul sito <http://www.camera.it>.

<sup>14</sup> S. MERLINI, *Partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, in *Annuario AIC 2008, Partiti politici e società civile a sessant’anni dall’entrata in vigore della Costituzione*, Jovene, Napoli 2009; E. ROSSI, *Premessa*, in E. ROSSI e L. GORI (a cura di), *Partiti politici e democrazia. Riflessioni di giovani studiosi sul diritto dei e nei partiti*, Plus, Pisa 2011.

<sup>15</sup> S. BONFIGLIO, *La disciplina giuridica dei partiti e la qualità della democrazia. Profili comparativi e il caso italiano visto nella prospettiva europea*, in *Nomos*, n. 3/2015. Molti, a partire da E. BETTINELLI, *La legge sul finanziamento pubblico dei partiti. Note critiche sui rapporti tra sistema politico e diritto dei partiti*, “Il Politico”, 1974, 640, hanno osservato che il legislatore italiano ha fatto il primo passo sostanziale verso una disciplina a diretta ga-

Molto spesso come reazione a ricorrenti fenomeni corruttivi, è comunque in crescita il numero di Paesi che hanno adottato una disciplina per le organizzazioni politiche.

A volte la legge incide sulle autonome scelte dei partiti<sup>16</sup>, più spesso stabilisce incentivi ed oneri, senza interferire direttamente sul loro assetto e funzionamento interno (conformemente alle indicazioni, espresse sul punto dalla Commissione europea per la Democrazia attraverso il Diritto, del Consiglio d'Europa, nelle *Guidelines on Political Party Regulation* del 2010).

Allo stesso tempo, oggi sta riemergendo con forza l'altra delicata questione, ovvero se sia necessario che il legislatore intervenga per disporre forme di controllo sulla compatibilità con i principi costituzionali dei valori proposti e rappresentati dai partiti e dalle altre formazioni politiche. Di fronte ai fenomeni di terrorismo interno ed internazionale, tali orientamenti politici vengono estremizzati e mettono palesemente in discussione il principio pluralista che ha nutrito le democrazie del secondo dopoguerra; è proprio in questa ultima prospettiva, che alcuni auspicano che il legislatore sia animato in futuro da un atteggiamento realista, capace di contestualizzare l'esperienza italiana nel contesto europeo attuale<sup>17</sup>.

Riprendendo la sintesi elaborata di recente dal servizio studi della Camera dei Deputati (Dossier del 16 marzo 2016), in Europa molti Paesi richiedono come obbligo la personalità giuridica dei partiti (tra questi, l'Austria, il Portogallo, la Spagna e gran parte dei Paesi dell'Europa orientale); mentre in Germania ed in Belgio i partiti possono scegliere se avere o meno personalità giuridica, in Francia i partiti sono definiti quali persone morali di diritto privato e nel Regno Unito sono associazioni senza obbligo di registrazione. Inoltre, nella maggior parte dei Paesi, la legge, in misura più o meno ampia, deter-

---

ranza del sistema dei partiti, proprio con la prima legge (la n. 195 del 1974) sul loro finanziamento (pubblico), presentata non a caso come attuativa dell'art. 49.

<sup>16</sup> Anche se, come testimoniano i casi tedesco e spagnolo, «la legge di disciplina dei partiti desume la normativa che impone ai partiti dagli statuti degli stessi partiti», A. POGGI, *È ancora attuale il dibattito sul “metodo” democratico interno ai partiti?*, in *Federalismi.it*, n. 24/2014.

<sup>17</sup> Cfr. A. BURATTI, *La condotta antidemocratica dei partiti politici come “illecito costituzionale”*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2, 2003, 375 ss.; F. CLEMENTE, *Prime considerazioni intorno ad una legge di disciplina dei partiti politici*, in *Federalismi.it*, n. 6/2015.

mina i requisiti minimi che gli statuti interni devono contenere. In alcuni casi, è poi previsto il vincolo della registrazione per la presentazione di liste alle elezioni (Albania, Lettonia, Lituania, Montenegro, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Romania, Serbia, Slovacchia, Slovenia, Ungheria); in altri, la registrazione costituisce un onere per accedere ai benefici economici (Francia, Regno Unito, Svizzera).

È possibile poi accennare a qualche ulteriore elemento di raffronto<sup>18</sup>.

In Francia è prevalsa una lettura liberale della funzione costituzionale dei partiti dettata dall'art. 4 della Costituzione (revisionato nel 2008 con un esplicito riferimento al principio pluralista). Si tratta di persone giuridiche largamente sostenute con finanziamento pubblico e non soggette al regime di controllo valido in generale per le associazioni o fondazioni, ma a quello di una apposita Autorità indipendente (formata da magistrati). La più recente legislazione sul finanziamento concesso ai partiti e la connessa normativa sulla trasparenza della vita pubblica hanno prodotto una nuova disposizione che prefigura uno statuto specifico dei partiti destinata a sostituire quella fino ad ora applicata, di carattere generale, valida per tutte le associazioni. Per quel che riguarda la partecipazione alle elezioni, non è richiesto ai partiti politici alcun requisito obbligatorio; gli unici obblighi previsti gravano sui singoli candidati<sup>19</sup>.

A caratterizzare la Germania sono innanzitutto l'espreso divieto di fondare partiti antisistema (sul quale vigila il Tribunale Costituzionale federale, in quanto l'art. 21, comma 1, della Legge fondamentale stabilisce che l'ordinamento interno dei partiti debba essere conforme ai principi democratici e richiede che essi rendano conto pubblicamente della provenienza e dell'utilizzo dei loro mezzi finanziari e dei loro beni) e l'esplicitazione della riserva di legge per la loro disciplina. Nella *Gesetz über die politischen Parteien* sono disciplinati – primo caso in Europa – anche i presupposti in base ai quali i partiti partecipano al finanziamento statale, in attuazione del principio della parità di trattamento tra soggetti in competizione. Attenzione particolare è

<sup>18</sup> Si consulti anche il sito dell'Istituto intergovernativo IDEA, <http://www.idea.int>, dove sono presenti dati aggiornati sui sistemi elettorali e la disciplina dei partiti ed il loro finanziamento in molte parti del mondo; in particolare il *paper* curato nel 2016 da D. R. PICCIO, su *The state of political finance regulations in Western Europe*.

<sup>19</sup> Cfr. S. CATALANO, *Il finanziamento della politica in Francia*, in G. TARLI BARBIERI e F. BIONDI, *Il finanziamento della politica*, Editoriale scientifica, Napoli 2016, 350 ss.

poi destinata alle fondazioni politiche collegate funzionalmente ai partiti, ma indipendenti da un punto di vista formale<sup>20</sup>.

L'ordinamento spagnolo ha privilegiato la scelta eteronoma, intervenendo con la *Ley orgánica*, n. 6/2002 (modificata dalla n. 3 del 2015), approvata nel rispetto di un modello costituzionale che – pur rifacendosi in larga parte a quello della legge fondamentale di Bonn del 1949 – ha recepito il solo vincolo interno per i partiti e non il vincolo esterno rispetto ai fini. La fondazione del partito deve essere formalizzata attraverso un accordo pubblico di costituzione e i partiti politici acquisiscono la personalità giuridica con l'iscrizione nel *Registro de Partidos Políticos*, istituito presso il Ministero dell'Interno, previa presentazione dell'atto di fondazione e dei documenti che provano il soddisfacimento dei requisiti previsti dalla legge. I contenuti minimi che devono essere presenti negli statuti sono disciplinati nel dettaglio. In attuazione al principio del pluralismo politico, prescritto dalla Costituzione, la legge stabilisce limiti specifici per la presentazione delle formazioni politiche alle elezioni, così come disciplina il finanziamento, temperando il necessario intervento pubblico con la previsione di tetti al finanziamento privato (la legge è stata riformata nel 2015)<sup>21</sup>.

Nel Regno Unito, le leggi, le fonti statutarie e la prassi non prevedono nessun obbligo per i partiti di dotarsi di personalità giuridica, (nel senso in cui questo istituto è concepito dagli ordinamenti civili continentali), ma ne disciplinano costituzione, attività e finanziamento. Si tratta di organizzazioni prive di *legal personaluty*, regolate dal diritto privato le cui controversie ricadono nella competenza del giudice comune. È prevista, tuttavia, la registrazione non obbligatoria dei partiti politici – introdotta dapprima dal *Registration of Political Parties Act 1998* e poi compiutamente disciplinata nel quadro del *Political Parties, Elections and Referendums Act 2000* – che si perfeziona mediante l'apposito procedimento dinanzi alla *Electoral Commission* (autorità indipendente preposta all'applicazione delle norme in materia di elezioni e di finanziamento dei partiti) e l'iscrizione del partito medesimo in un apposito albo pubblico. I vantaggi riguardano la tutela del simbolo depositato e della sua esclusiva utilizzazione sulle schede

---

<sup>20</sup> Cfr. I. PELLIZZONE, *Il finanziamento della politica in Germania*, in G. TARLI BARBIERI e F. BIONDI, *Il finanziamento della politica*, cit., 365 ss.

<sup>21</sup> Cfr. L. CAPPUCCIO, *Il finanziamento della politica in Spagna*, in G. TARLI BARBIERI e F. BIONDI, *Il finanziamento della politica*, cit., 387 ss.

elettorali, e la garanzia dell'accesso alle campagne elettorali radiotelevisive. Per potersi registrare, il partito politico deve avere uno statuto che ne stabilisca le finalità, gli organi direttivi e le modalità organizzative e decisionali (*constitution*); esso deve altresì conformare la propria struttura ad alcuni requisiti minimi, tra cui la designazione di un leader, di un tesoriere e di un soggetto responsabile per l'uso della denominazione e dei segni distintivi del partito sulle schede elettorali (*nominating officer*). La registrazione presuppone che il partito si sia dotato di regole di contabilità concernenti la gestione finanziaria e la rendicontazione delle spese elettorali (*financial scheme*). Quanto al finanziamento della politica, il principale apporto deriva dalla contribuzione privata e quello pubblico – sebbene in costante aumento – resta residuale, legato a fondi (*policy development grants*) destinati allo sviluppo di piattaforme politiche da includere nei manifesti elettorali; esistono poi forme di finanziamento erogate a favore della opposizione parlamentare (*Short e Cranborne money*), in proporzione alla forza dei singoli partiti<sup>22</sup>

Novità sono da ultimo intervenute nel diritto dell'Unione europea, che – a partire dalla introduzione della norma sui partiti nel Trattato di Maastricht<sup>23</sup> – ha perseguito l'obiettivo di collegare statuto delle formazioni politiche e loro finanziamento. L'esperienza maturata negli anni ha spinto verso uno specifico *status* giuridico europeo delle formazioni politiche, con l'ambizione di costruire un quadro uniforme e comune<sup>24</sup> che tuttavia, ancora oggi, non ha portato l'Unione a varare

<sup>22</sup> Cfr. F. ROSA, *Il finanziamento della politica nel Regno Unito*, in G. Tarli Barbieri e F. Biondi, *Il finanziamento della politica*, cit., 413 ss.

<sup>23</sup> La sezione 41 del Trattato di Maastricht aggiunte al Trattato di Roma l'articolo 138A: «I partiti politici a livello europeo sono un importante fattore per l'integrazione in seno all'Unione. Essi contribuiscono a formare una coscienza europea e ad esprimere la volontà politica dei cittadini dell'Unione». L'articolo 10, comma 4 del Trattato sull'Ue recita: «I partiti politici a livello europeo contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione». L'articolo 224 del Trattato sul funzionamento dell'Ue recita: «Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, determinano lo statuto dei partiti politici a livello europeo di cui all'articolo 10, paragrafo 4 del trattato sull'Unione europea, in particolare le norme relative al loro finanziamento».

<sup>24</sup> Si veda A. CIANCIO, *I partiti politici europei e il processo di democratizzazione dell'Unione*, in Federalismi.it, n. 9 del 2009; M.R. ALLEGRI, *I partiti politici a livello europeo fra autonomia politica e dipendenza dai partiti nazionali*, in Federalismi.it, n. 22 del 2013; M. DECARO, C. FASONE, *I partiti politici nell'ordinamento composito europeo*, relazione al VI Colloquio italo-polacco sul tema "Il ruolo dei partiti politici tra Costituzione e pras-

una procedura elettorale uniforme<sup>25</sup>, né ad avere un sistema compiuto di soggetti politici popolari europei capaci «di radicarsi nella società e di definire le condizioni preliminari per la costruzione di una sfera pubblica europea» e di fare interagire cittadini europei e rappresentanza politica espressa dalle sue istituzioni<sup>26</sup>.

Con non poche difficoltà, la necessità di migliorare il quadro giuridico e finanziario in questo ambito ha poi portato al riformato “Regolamento (Ue, Euratom) n. 1141/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2014, relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee”. Le norme sono applicabili dal 1 gennaio 2017. La nuova disciplina interviene sullo *status* di questi soggetti attraverso il riconoscimento di una personalità giuridica europea, subordinato all’inserimento in un apposito registro, cui si accompagna il rafforzamento dei controlli sulla democraticità della organizzazione interna dei partiti politici europei.

L’osservanza di una serie di requisiti formali dovrebbe facilitarne la possibilità di operare su tutto il territorio dell’Ue. La personalità giuridica europea si affianca o sostituisce, infatti, le personalità giuridiche nazionali eventualmente preesistenti, consentendo di superare gli ostacoli legati alle diversità degli ordinamenti giuridici nazionali (attualmente i partiti politici europei e le fondazioni, benché ricevano fondi dal bilancio dell’Ue, sono soggetti giuridici nazionali). Siamo in presenza quindi di una base normativa che coinvolge tre ordini di fonti: il regolamento europeo, la legislazione nazionale per tutti gli aspetti non previsti dal regolamento europeo e, per tutto ciò che residua, i rispettivi statuti.

«Potranno registrarsi come partiti politici europei (non più, come recita il regolamento/statuto attualmente in vigore, “partiti politici a livello europeo”) quelle alleanze politiche – cioè cooperazioni strutturate fra partiti politici e/o fra cittadini – che non perseguono fini di lu-

---

si”, promosso dalle Università di Danzica e di Torun e dalla Luiss “Guido Carli” di Roma (Danzica, 21-23 giugno 2016).

<sup>25</sup> Cfr. P. MARSOCCI, *Solidarietà e coesione nell’attuale Unione europea*, in P. MARSOCCI (a cura di), *Partecipazione politica transnazionale, rappresentanza e sovranità nel progetto europeo*, Editoriale scientifica, Napoli, 2016, 9 ss.

<sup>26</sup> Come osserva condivisibilmente C. DE FIORES, *Brevi considerazioni sulla democrazia rappresentativa in europa*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 2/2014, 3.



cro, che hanno sede in uno degli Stati membri, che osservano nel programma e nell'azione i valori su cui l'Unione europea si fonda (cioè la dignità umana, la libertà, la democrazia, l'uguaglianza lo stato di diritto e il rispetto per i diritti umani, inclusi quelli delle minoranze), che hanno partecipato alle elezioni europee o che semplicemente hanno espresso pubblicamente l'intenzione di parteciparvi, che sono rappresentati nel Parlamento europeo o nelle assemblee parlamentari nazionali o regionali in almeno un quarto degli Stati membri (cioè attualmente sette) oppure che hanno ricevuto, in almeno un quarto degli Stati membri, almeno il tre per cento dei voti espressi in ognuno di tali Stati membri in occasione delle ultime elezioni del Parlamento europeo»<sup>27</sup>.

La proposta originaria della Commissione risulta sostanzialmente diversa, in punti non secondari, rispetto al testo ora vigente. In particolare, il controllo sulla democraticità (pena la cancellazione dal registro) resta ancorato alla menzione dei valori su cui si fonda l'Unione europea (art. 3 comma 1 lett. c), ma solo con riferimento al programma e all'azione del partito – quindi alla sua proiezione esterna – e non alla sua struttura interna. Ad effettuare i controlli sarà una apposita Autorità indipendente monocratica, dotata di personalità giuridica, coadiuvata da altri soggetti in determinate competenze (quali in particolare la radiazione di un partito dal Registro o il controllo di tipo finanziario).

Il regolamento contiene anche disposizioni che innovano in tema di finanziamento dei partiti politici europei e delle loro fondazioni<sup>28</sup>. Si passa da un sistema di finanziamento basato su sovvenzioni al funzionamento ad uno fondato su un regime di contributi alla spesa: i partiti europei, quindi non saranno più gravati dall'obbligo di presentare un programma di lavoro annuale o bilanci previsionali di funzionamento a giustificazione della richiesta di sovvenzioni, ma dovranno semplicemente giustificare *ex post* le spese sostenute. Per quanto riguarda le erogazioni liberali, invece, è stato previsto il limite massimo di “dieciottomila euro annui per donatore”. Quanto alla questione della trasparenza, il Parlamento europeo dovrà realizzare un apposito sito

<sup>27</sup> M.R. ALLEGRI, *Il nuovo regolamento sullo statuto e sul finanziamento dei partiti politici europei: una conclusione a effetto ritardato*, in *Ossevatorio costituzionale AIC*, 2015, 3.

<sup>28</sup> Cfr. G. GRASSO, G. TIBERI, *Il finanziamento dei partiti politici europei*, in G. TARLI BARBIERI e F. BIONDI, *Il finanziamento della politica*, cit., 433 ss.

internet attraverso il quale rendere conoscibili nei confronti dei cittadini tutte le informazioni riguardanti i partiti politici europei. L'accessibilità totale delle informazioni dovrebbe potenziare l'*accountability* dei partiti europei.

## **2. Le precedenti proposte in attuazione dell'art. 49 della Costituzione**

In Italia, la scelta contenuta nei programmi degli attuali partiti e nelle più recenti proposte legislative va, invece, univocamente nella direzione di approvare una legge che determini un assetto comune della vita interna di tutti i partiti o movimenti politici e che definisca composizione e funzioni di organi chiamati a garantirla in senso democratico<sup>29</sup>.

Considerato che il trattamento giuridico dei molteplici fenomeni associativi non deve essere identico, ma che è possibile per il legislatore sottoporre a maggiori limiti e a controlli più incisivi talune categorie di associazioni, nel caso dei partiti politici si parte dunque dalla rinnovata esigenza di interpretare il riferimento al "metodo democratico" contenuto nella norma costituzionale. Ci si chiede, insomma, in che modo oggi quelle parole si possano tradurre in istituti giuridici vigenti; fino a che punto il legislatore si possa spingere nell'imporre obblighi e nel determinare limiti alla loro azione (interna ed esterna), considerato che l'azione politica dei cittadini si esprime esercitando diritti di libertà (non solo quello di associazione, ma anche quelli di manifestazione delle opinioni politiche, di voto, di riunione ecc.).

Stabilire con legge anche solo lo "scheletro" di uno statuto, non è operazione agevole, come dimostra l'esempio, appena richiamato, della disciplina che progressivamente l'Ue tenta di consolidare. Si tratta di determinare, in uno quadro organico, non solo i temi oggetto dell'eventuale disciplina, ma i comuni principi e gli eventuali limiti

---

<sup>29</sup> Alcuni ritengono che, «anche alla luce delle considerazioni svolte sul piano del diritto comparato, la situazione italiana rischia di essere una vera anomalia, nel senso di una vera e propria "anomia persistente", sul piano europeo ed internazionale», così di recente, G. MELONI, P. GAMBALE, *La regolamentazione dei partiti la loro democrazia interna in Italia*, relazione al VI Colloquio italo-polacco sul tema "Il ruolo dei partiti politici tra Costituzione e prassi", promosso dalle Università di Danzica e di Torun e dalla Luiss "Guido Carli" di Roma (Danzica, 21-23 giugno 2016).

all'attività del partito o movimento, senza trascurare la definizione di soggetti e le funzioni di organi chiamati a tutelarne ogni componente interna.

La disciplina riguarderebbe tutti, anche quelle formazioni che – magari temporaneamente, per scelta o per necessità – non intendessero presentare proprie candidature alle elezioni, pur volendo continuare a svolgere le altre finalità politiche loro attribuite (per es. campagne referendarie, formazione politica e promozione della cultura politica e di alcuni specifici temi ecc.). Se rese obbligatorie, a mio avviso tali scelte potrebbero contribuire a svuotare di senso il fondamentale principio della autonomia (e responsabilità) politica dei partiti, oltre che riproporre il tema sensibile del giusto equilibrio tra questo e l'azione di controllo giurisdizionale<sup>30</sup>.

Ad oggi, la normativa non prevede forme di riconoscimento dei partiti da parte dello Stato; essi sono considerati “associazioni non riconosciute”, prive di personalità giuridica, alle quali si applica la disciplina generale prevista dal Codice civile per tale categoria<sup>31</sup>. I partiti sono dotati di piena autonomia organizzativa ossia della possibilità di strutturarsi nei modi ritenuti i più rispondenti agli interessi del gruppo (nel limite dell'interpretazione della parte di disposizione costituzionale che cita il “metodo democratico”) e potrebbero, dunque, anche scegliere di acquisire la personalità giuridica, laddove questo requisito sia dettato dalla legge come onere per ricevere finanziamenti o rimborsi elettorali. Così anche, liberi sono di stabilire le regole interne per l'ammissione degli iscritti o il loro allontanamento; per la selezione delle candidature alle cariche interne ed alle diverse elezioni; per l'articolazione delle sedi sul territorio; per la gestione delle con-

---

<sup>30</sup> In generale sulla scarsa giustiziabilità degli articoli 49 e 67 e sui suoi motivi, cfr. G. RIVOSECCHI, *I partiti politici nella giurisprudenza costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2016; M. SICLARI, *Appunti sulla giustiziabilità dei diritti politici*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2/2016. Sulla possibilità di un'ulteriore espansione del controllo giurisdizionale “fino al cuore della vita dei partiti, ovvero alla loro organizzazione interna”, cfr. le considerazioni di A. LANZAFAME, *Sui livelli essenziali di democrazia nei partiti*, in *Rivista AIC*, 1/2017, 16 ss.

<sup>31</sup> Cfr. A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, Cedam, Padova 1992, 362, «presupposto inderogabile per la spettanza del diritto di associazione non è la individualità fisica della persona, ma la soggettività giuridica. Non però la vera e propria personalità giuridica (che attualmente né i partiti, né i sindacati possiedono) ma quella ridotta soggettività che la unanime giurisprudenza ormai ammette anche per le associazioni non riconosciute»; A. CATELANI, *Partiti politici e garanzie costituzionali*, in *Nomos*, 3/2015.

troverse e la costituzione degli organi di controllo. Altrettanto, i partiti ad oggi sono liberi di avere anche regole estremamente “leggere” e/o poco pubblicizzate dentro e fuori l’organizzazione. Sarebbero comunque nulle eventuali regole interne tese ad escludere o limitare la tutelabilità giudiziaria delle situazioni soggettive degli associati (artt. 2 e 24 Costituzione) e l’accesso alla risarcibilità dell’eventuale danno<sup>32</sup>.

Come già accennato, è chiaro che nell’ordinamento giuridico vigente è già possibile rinvenire norme che influiscono in modo rilevante sulle autonome scelte organizzative delle formazioni politiche.

Prima tra tutte, le leggi elettorali, quelle sul finanziamento, quelle sulle campagne elettorali, ma anche gli stessi regolamenti delle Camere (laddove attribuiscono rilievo ai partiti nella organizzazione dei gruppi parlamentari) e i regolamenti dell’Ue che, più di recente, indirizzano verso la costituzione di un sistema europeo dei partiti e delle fondazioni politiche ad essi collegate<sup>33</sup>. Vanno, inoltre, ricordati gli obblighi derivanti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, con le garanzie offerte dalla giurisprudenza della Corte EDU, ed i documenti approvati dalla Commissione europea per la Democrazia attraverso il Diritto (Commissione di Venezia) in tema di disciplina dei partiti politici e designazione delle candidature. Questi ultimi, ad oggi, assicurano uno spazio all’autonomia organizzativa interna ai partiti molto ampio, «pur con i richiamati limiti della rappresentatività, trasparenza e responsabilità, con ciò rendendo impervio il percorso di una eventuale conte-

---

<sup>32</sup> La giurisprudenza di merito sta tutelando in modo sempre più incisivo gli iscritti ai partiti, in accordo con l’interpretazione del vincolo associativo fatto valere dalla dottrina giusprivatistica, cfr. da ultimo l’ordinanza delle Sezioni Unite Civili della Corte di cassazione 18 maggio 2015, n. 10094, dove – in particolare sulla risarcibilità del danno – si legge che «la natura di associazione di diritto privato del partito politico non è tuttavia elemento dirimente al fine di escludere la giurisdizione della Corte dei conti per danno erariale a fronte dell’addebito mosso al tesoriere del partito di avere distratto a fini privatistici fondi erogati al partito stesso quali rimborsi delle spese elettorali», punto 3.1 del “Considerato in diritto”.

<sup>33</sup> Si vedano G. Grassi, G. TIBERI, *Il finanziamento dei partiti politici europei*, in G. TARLI BARBIERI e F. BIONDI, *Il finanziamento della politica*, cit., 433, ss.; M.R. ALLEGRI, *I partiti politici europei fra autonomia politica e dipendenza dai partiti nazionali*, in G. LEVI e F. SOZZI (a cura di), *Unione politica in progress. Partiti e gruppi parlamentari europei (1953-2014)*, Padova, Cedam, 2015.

stazione per via giudiziaria da parte degli iscritti al partito in merito a decisioni assunte dagli organi statutari»<sup>34</sup>.

In riferimento alle legislature precedenti all'attuale (la XVII)<sup>35</sup>, si ricorda la proposta di legge presentata al Senato nel 2006 da due costituzionalisti, Massimo Villone e Cesare Salvi, poi abbinata ad altre, discusse ma mai approvate. Prendendo a spunto il modello tedesco, il testo intendeva “valorizzare” la prima parte dell’art. 49, ossia la concezione del partito come frutto della libertà di associazione del singolo ad un gruppo politico. Si proponevano regole giudicate dagli stessi estensori “leggere” e aperte a opzioni diverse, a seconda delle scelte dei partiti (ad esempio per quanto riguarda le primarie). La premessa era però la modifica della loro natura giuridica: non più associazioni di fatto, ma associazioni giuridiche soggette alla disciplina civilistica di riferimento. Per poter accedere all’uso di risorse pubbliche, il partito avrebbe avuto l’onere di dotarsi di uno statuto finalizzato soprattutto a tutelare gli iscritti. Nel contenuto dello statuto comparivano: l’iscrizione degli associati ad una apposita anagrafe; la possibilità di rivolgersi all’autorità giudiziaria ordinaria anche per attivare la sanzione della revoca, totale o parziale, del finanziamento pubblico, nel caso di violazione delle regole attuative del “metodo democratico”; alcuni istituti di democrazia diretta degli iscritti, quali il *recall* degli organi esecutivi (ossia la possibilità di far decadere e contestualmente sostituire gli organi esecutivi monocratici o collegiali attraverso il voto degli iscritti) e il *referendum* (necessario per il cambio del nome e del simbolo). Inoltre, il testo individuava nell’Assemblea generale di tutti gli iscritti – alla quale sarebbe stato possibile partecipare anche con voti espressi per via telematica – l’organo rappresentativo del partito e definiva altri organi esecutivi, comunque collegati agli iscritti, insieme ad organi di garanzia anche a tutela delle minoranze interne.

Nella XVI legislatura erano state depositate diverse proposte di iniziativa parlamentare in tema di “attuazione” dell’art. 49 Cost., al fine

---

<sup>34</sup> D. GIROTTO, *Organizzazione e democrazia interna nei partiti politici secondo la Corte di Strasburgo*, in *LaCostituzione.info* (21 febbraio 2017), 3.

<sup>35</sup> Sulle diverse proposte presentate nella XIII legislatura per disciplinare unitamente l’ordinamento interno dei partiti e le forme del loro finanziamento, cfr. C. PINELLI, *Il punto su disciplina e finanziamento dei partiti*, in *Diritto pubblico*, 2000, 154-157. Dello stesso autore, la ricostruzione del dibattito sulla costituzionalizzazione dei partiti politici e sul metodo democratico nel periodo post Weimar, *Discipline e controlli sulla “democrazia interna” dei partiti*, Cedam, Padova 1984.

di intervenire essenzialmente sempre sul riconoscimento giuridico e sulla regolamentazione della attività e del funzionamento dei partiti<sup>36</sup>. Tutte accumulate dall'esigenza di "definire" il partito politico, i testi offrivano soluzioni pratiche affatto univoche. In tutte, poi, compariva la previsione dell'obbligo di adottare uno statuto, ma con soluzioni nel merito anche molto differenziate, a partire proprio dagli ulteriori vincoli all'autonomia normativa (procedure e maggioranze, forme di pubblicità e pubblicazione degli atti). Non sempre, in particolare, si prevedeva l'attribuzione di personalità giuridica, che, come si è detto, nel panorama europeo è dato acquisito almeno come onere per accedere al finanziamento pubblico. Alcune proposte recavano anche disposizioni in materia di finanziamento e, in un caso, prevedevano come unico contenuto l'istituzione di fondazioni politico-culturali.

Dall'iter di queste proposte di legge – unificate nel 2012 con l'adozione di un testo base proposto dal relatore Maurizio Turco ("Attuazione dell'art. 49 Cost. in materia di partiti politici", A.C. 244 e abb.) – era stato successivamente distinto un testo in materia di controllo e trasparenza dei bilanci dei partiti e dei contributi pubblici, poi approvato ed entrato in vigore con la legge 6 luglio 2012, n. 96, "Norme in materia di riduzione dei contributi pubblici in favore dei partiti e dei movimenti politici, nonché misure per garantire la trasparenza e i controlli dei rendiconti dei medesimi. Delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle leggi concernenti il finanziamento dei partiti e dei movimenti politici e per l'armonizzazione del regime relativo alle detrazioni fiscali".

Anche sulla spinta dell'impatto sull'opinione pubblica determinato dai provvedimenti del Governo Monti in tema di riduzione della spesa pubblica e suo controllo, con l'approvazione della legge n. 96 del 2012, per la prima volta l'ordinamento considera l'esistenza dello Statuto e dell'atto costitutivo (vincolati nei contenuti a una generica conformità ai principi di democrazia interna) quale *onere* per accedere ai contributi<sup>37</sup>. La contribuzione pubblica sarebbe valsa come incentivo o

---

<sup>36</sup> Cfr. G. MAESTRI, "Con metodo democratico": i progetti di legge per attuare l'articolo 49 della Costituzione nella XVI legislatura, in *Rassegna parlamentare*, n. 4/2012, 857 ss.

<sup>37</sup> Si legge all'art. 5: «L'atto costitutivo e lo statuto sono redatti nella forma dell'atto pubblico e indicano in ogni caso l'organo competente ad approvare il rendiconto di esercizio e l'organo responsabile per la gestione economico-finanziaria. Lo statuto deve essere conformato a principi democratici nella vita interna, con particolare riguardo alla scelta dei candidati, al rispetto delle minoranze e ai diritti degli iscritti».

disincentivo rispetto alle scelte di organizzazione ed alle attività delle forze politiche che, partecipando alle competizioni elettorali, avessero avuto un minimo riscontro di consenso.

### **3. XVII legislatura: la proposta di legge approvata dalla Camera dei deputati**

Attualmente è all'esame del Senato il testo del disegno di legge approvato (a seguito della unificazione di diverse proposte) dalla Camera dei Deputati l'8 giugno 2016 sulla "Disciplina dei partiti politici. Norme per favorire la trasparenza e la partecipazione democratica" (A.S. 2439).

L'art. 1 individua i destinatari della legge: non solo i partiti, ma anche i movimenti e i gruppi politici organizzati. La stessa disposizione chiarisce la finalità generale della legge, ossia quella di «favorire la più ampia partecipazione dei cittadini alla vita politica», e individua gli obiettivi da realizzare per perseguirla nella «promozione della trasparenza della loro attività» e nel «rafforzamento dei loro requisiti di democraticità».

Nell'art. 2, compiendo un passo avanti rispetto alle prime formulazioni proposte<sup>38</sup>, si contribuisce all'interpretazione dell'art. 49 della Costituzione, disponendo che l'espressione della libertà di associazione a fini politici, garantita a tutti i cittadini, sia utile a concorrere «alla formazione dell'indirizzo politico, all'elaborazione di programmi per il governo nazionale e locale, alla selezione e al sostegno di candidati alle elezioni per le cariche pubbliche, nel rispetto del principio della parità di genere». Tutto in conformità dell'intera Costituzione e dei principi fondamentali dell'ordinamento democratico.

Il legislatore sembra, dunque, voler accogliere la tesi che le formazioni politiche tendenzialmente stabili ed organizzate abbiano la "funzione" di inverare tali principi, interpretandoli nell'attualità dell'ordinamento costituzionale, soprattutto attraverso le competenze che hanno l'impatto più forte ed immediato sul funzionamento delle

---

<sup>38</sup> Nonché alla legge n. 13/2014 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, recante abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore" che all'art. 2, comma 1, si è limitata a riprendere la formula della disposizione costituzionale.

istituzioni pubbliche: le candidature alle elezioni e la predisposizione dei programmi.

Nel testo non sembra esplicitata, tuttavia, l'altra funzione che caratterizza il modello costituzionale italiano di partito, di cui ho detto nel primo paragrafo: quella di promuovere la personalità dei singoli attraverso l'attivismo politico. I partiti dovrebbero essere il luogo – non esclusivo, ma privilegiato<sup>39</sup> – dove le persone possono proporre alla libera discussione temi di interesse generale, formare e formarsi al metodo del confronto di idee, rappresentare i conflitti presenti nella società<sup>40</sup>, orientare verso determinate posizioni la propria parte politica e cercare di allargare il consenso all'esterno con ogni mezzo di comunicazione idoneo, promuovere il dialogo ai diversi livelli territoriali attivando reti politiche di riferimento, stimolare ogni istituzione all'adozione di soluzioni di piena attuazione dell'ordinamento giuridico vigente.

*Questo* modello di partito o di formazione politica è necessario oggi più che mai.

«Concorre» (essere ciascun cittadino parte insieme ad altri) a «determinare» (produrre effetti su) la «politica nazionale» (nell'accezione più ampia possibile<sup>41</sup>), come prescrive l'art. 49.

---

<sup>39</sup> In linea con il pensiero di C. MORTATI, *Concetto e funzione dei partiti politici*, in *Quaderni di Ricerca*, s. 1, 1949, ora anche in *Nomos*, n. 2/2015.

<sup>40</sup> G. AZZARITI, *Diritto e conflitti. Lezioni di diritto costituzionale*, Roma-Bari, Laterza, 2010; con riferimento alle scelte elettorali, ribadisce recentemente M. LUCIANI, *A lezione di storia*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017, 1 s., che «I sistemi sociali occidentali sono attraversati da linee di tensione fortissime, che talora seguono i vecchi e tradizionali solchi di frattura (capitale/lavoro; centro/periferia; religione/secolarizzazione, etc.), talaltra ne tracciano di nuovi o nuovamente strutturati (penso a giovani/vecchi oppure a stabilità/precarietà). Sistemi così articolati e conflittuali hanno bisogno di una qualche riduzione della loro complessità, certo, ma non si governano con la sola semplificazione. E il disagio deve essere in qualche modo rappresentato, altrimenti trova pericolosi canali extraistituzionali di manifestazione».

<sup>41</sup> Ricorda M. LUCIANI, *I partiti, la politica nazionale, il sistema elettorale*, intervento al Seminario Astrid su *I partiti nel nuovo sistema italiano: forme della democrazia o strumenti del leader?* (Roma, 30 gennaio 2008), disponibile in <http://www.astrid-online.it>, che «La Costituzione distingue molto chiaramente la determinazione della politica nazionale, che è prevista dall'articolo 49, dalla direzione della politica generale del Governo...se non cogliamo questa differenza e non identifichiamo la distanza profonda che separa un monopolio o un oligopolio dei partiti nella determinazione della politica nazionale e una eventuale estensione di questa posizione al dominio della politica generale del Governo, non comprendiamo lo schema costituzionale».



Nel secondo comma dell'art. 2, certamente, si fa un passo avanti verso questa direzione, sancendo il «diritto di tutti gli iscritti [a] partecipare, senza discriminazioni, alla determinazione delle scelte politiche che impegnano il partito». Se l'organizzazione ed il funzionamento dei partiti, movimenti e gruppi politici saranno improntati al principio della trasparenza ed al metodo democratico, questo diritto sarà garantito nel suo esercizio. La legge che si propone, dunque, indica alcune soluzioni per realizzare questo obiettivo, non escludendo – anzi indicando – che tale impegno sia perseguibile anche con il sistema di disciplina interna (statuti, regolamenti, codici etici)<sup>42</sup>.

Nel DDL in esame è ribadita la scelta che i partiti siano associazioni non riconosciute, dunque disciplinate dal codice civile. È utile ricordare che, riguardo all'atto associativo, l'articolo 36 del codice civile prevede che «l'ordinamento interno e l'amministrazione delle associazioni non riconosciute come persone giuridiche sono regolati dagli accordi degli associati»; la disposizione non prefigura una determinata struttura e non stabilisce forme, condizioni o limiti particolari all'autonomia degli associati. Unica eccezione, l'indicazione dello scopo (in riferimento l'art. 18 Cost. che impone il limite dei fini che siano «vietati ai singoli dalla legge penale» e che proibisce «le associazioni segrete e quelle a carattere militare che perseguano, anche se indirettamente, scopi politici»). Circa i contenuti della regolazione interna, dunque, l'autonomia è molto ampia, come anche confermato dalla giurisprudenza più recente. In particolare, in tali enti non può mancare, anche se non espressamente citato nell'atto costitutivo, «un organo deliberante (assemblea) formato di tutti i membri o associati» (Corte Cassazione, sent. del 3.11.1981, n. 5791), le cui deliberazioni sono impugnabili (art. 23 cc.) su istanza degli organi dell'associazione o di qualunque associato, iscritto o aderente.

Credo sia importante, allora, partire dall'assunto che la specifica forma organizzativa di un partito o altra formazione politica è, insieme alla indicazione dai suoi ideali di riferimento e dalle sue proposte di azione politica, il DNA di questi soggetti. Solo conoscendolo una persona potrà sentirsi politicamente “a casa” e solo apprezzandolo in comparazione con gli altri, potrà decidere il proprio livello di coinvol-

---

<sup>42</sup> Nel testo si legge infatti che l'osservanza del principio della trasparenza e del metodo democratico, «ai sensi dell'articolo 49 della Costituzione, è assicurata *anche* attraverso il rispetto delle disposizioni della presente legge».

gimento attivo in queste organizzazioni. Regole tanto delicate quali quelle relative a inclusione ed espulsione dei associati; denominazione, simboli e sedi; organi interni, loro funzioni e poteri; selezione delle candidature interne e esterne; patrimonio e fonti di finanziamento; utilizzo dei mezzi di comunicazione ecc. devono essere rimesse agli associati stessi proprio perché esse costituiscono l'identità del partito o movimento stesso e, al contempo, permettono di distinguerlo dagli altri.

A mio parere, non andrebbe dunque nel senso di potenziare la democrazia la scelta del legislatore di imporre l'obbligo di dotarsi di uno statuto già sostanzialmente precompilato in tutte le sue parti e di prescriverlo come preconditione per poter partecipare alle elezioni. Ci troveremmo semplicemente di fronte a partiti fotocopia ed avremmo eliminato uno degli elementi utili proprio per il controllo democratico da parte degli iscritti e degli elettori sull'organizzazione interna dei partiti e sul suo metodo. Tale idea, inizialmente presente in alcune PDL, non compare peraltro nel testo approvato dalla Camera<sup>43</sup>. Del resto, credo sia utile sottolineare che l'elettore o l'attivista politico potrebbero compiere con maggiore consapevolezza la scelta di preferire quel determinato partito, proprio perché sanno che si sottopone ad oneri aggiuntivi, pur di favorire ad ampliare il livello della sua interazione con il tessuto sociale.

Se quindi la legge sarà varata nel testo attuale del DDL non si opterà per una rottura definitiva del paradigma civilistico, mentre si effettueranno delle scelte riguardo ad ampiezza e tipologia dei contenuti, ossia del *quantum* della regolamentazione eteronoma.

Concludendo sul punto, se l'acquisizione della personalità giuridica sarà mantenuta come *onere*, occorrerà comunque motivare e calibrare con attenzione le misure introdotte; per non incorrere in violazioni del principio di uguaglianza, le disposizioni dovranno essere ragionevoli e non discriminatorie o tali da limitare di fatto la possibilità che altri soggetti politici concorrano a determinare la politica generale, pur continuando a non volere effettuare la registrazione. In questa direzione appaiono adeguati, tra gli altri, gli incentivi connessi alla ripartizione di eventuali risorse pubbliche o all' "affievolimento" di alcuni ob-

---

<sup>43</sup> Si ricorda che la I Commissione Affari costituzionali della Camera ha svolto nel marzo 2016 un'apposita indagine conoscitiva sull'esame delle proposte di legge recanti disposizioni di attuazione dell'articolo 49 della Costituzione.

blighi, come ad esempio quello già ricordato relativo al numero di sottoscrizioni per presentazioni liste o quelli utili ad ottenere benefici ulteriori, come l'uso di spazi per archivi storici, luoghi riunioni a prezzi calmierati, formazione politica giovanile, ecc...

### *3.1. La registrazione dei partiti e delle altre formazioni politiche come onere oppure come obbligo*

Come si è accennato, altri ordinamenti nazionali prevedono l'obbligatorietà dell'acquisizione della personalità giuridica dei partiti, con alcune conseguenze: una maggiore tutela giuridica degli associati; una maggiore chiarezza sul patrimonio (autonomia patrimoniale perfetta); più trasparenza e pubblicità della storia della associazione e della sua identità (anche simbolico-visiva). Tutti elementi che in democrazia sono essenziali, ma che un partito o movimento politico può (anzi dove) perseguire efficacemente anche spontaneamente, facendosi direttamente parte attiva per la realizzazione dei principi dettati dalla stessa Costituzione. Con o senza registrazione obbligatoria, la funzione dei partiti rimane quella dettata dalla Carta, distinta e più onerosa rispetto a quella delle altre associazioni<sup>44</sup>.

Tra le due possibili opzioni, obbligo oppure come onere, con la legge n. 96 del 2012 (art. 5) in Italia è prevalsa la scelta del riconoscimento della personalità giuridica delle associazioni politiche come *onere*, a fronte di alcuni incentivi specifici. Nel caso in cui un partito o movimento voglia accedere a rimborsi elettorali e contributi pubblici tale legge prescriveva il deposito di uno statuto, redatto nella forma di atto pubblico, rispettoso dei «principi democratici nella vita interna,

---

<sup>44</sup> Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Il metodo di Mortati*, in Costantino Mortati. *Costituzionalista calabrese*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Costantino Mortati. Costituzionalista calabrese*, ESI, Napoli 1989, 55, sottolinea a questo riguardo che nel pensiero di Costantino Mortati «la Costituzione e il diritto costituzionale rappresentano una conquista storicamente realizzata da certe forze e insidiata da altre», la cui messa in sicurezza, perciò, ha bisogno del costante impegno da parte di tutti gli attori sociali che si riconoscono nel suo nucleo "materiale", espresso nei primi cinque articoli della Carta. Nella direzione di esplicitare ulteriormente la funzione costituzionale dei partiti, da molto tempo si dibatte della possibilità di riformulare l'art. 49, a partire dalla proposta della prima Commissione bicamerale per le riforme, quella presieduta dall'on. Aldo Bozzi (1983-1985), per l'introduzione di un secondo comma dedicato proprio al finanziamento pubblico che avrebbe così recitato: «La legge disciplina il finanziamento dei partiti, con riguardo alle loro organizzazioni centrali e periferiche, e prevede le forme e le procedure atte ad assicurare la trasparenza e il pubblico controllo del loro stato patrimoniale e delle loro fonti di finanziamento».

con particolare riguardo alla scelta dei candidati, al rispetto delle minoranze e ai diritti degli iscritti».

Con il decreto legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito nella legge 21 febbraio 2014, n. 13, è intervenuta la prescrizione dettagliata dei contenuti necessari degli statuti (art. 3), ma è mutato il regime dei finanziamenti<sup>45</sup>. Questi sono diventati privati nel senso, è meglio evidenziare, che sono sempre a carico dello stato, ma nella forma di contribuzione indiretta, ossia realizzata tramite sgravi fiscali e destinazione volontaria da parte dei contribuenti del 2 per mille dell'Irpef<sup>46</sup>. Rispetto alla legge n. 96 del 2012 il DL n. 149 mantiene poi, seppure con ampie modifiche, la parte relativa alla trasparenza e ai controlli dei bilanci, come pure il vincolo tra democrazia interna e concessione dei benefici.

Si tratta della denominazione e della descrizione del simbolo, quali elementi che valgono a identificare ed a distinguere il partito dagli altri; di tutto ciò che concerne gli organi deliberativi, esecutivi, di gestione finanziaria<sup>47</sup>, di controllo e garanzia (esistenza, funzionamento, durata ecc.); dei diritti e dei doveri degli iscritti, con particolare riguardo alla tutela delle minoranze e alla parità tra sessi; delle relazioni (anche patrimoniali) tra centro ed eventuali articolazioni territoriali; delle misure disciplinari interne e delle garanzie previste per le relative procedure; delle modalità di selezione delle candidature per le elezioni nelle assemblee rappresentative; delle procedure per modificare

---

<sup>45</sup> La disciplina prevede che il nuovo sistema di finanziamento andrà a pieno regime a partire dal 2018. Hanno evidenziato come paradosso che in Italia si sia abolito il finanziamento pubblico, proprio mentre si introducevano oneri più stringenti di regolazione interna dei partiti, mentre nel resto d'Europa è proprio il finanziamento pubblico a costituire la contropartita dell'intervento del legislatore nell'autonomia delle associazioni politiche, F. DI MASCIÒ, D. R. PICCIO, *La regolazione dei partiti*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2/2015, 383.

<sup>46</sup> La disciplina oggi in vigore supera la parziale riforma del sistema di contribuzione pubblica disposta dalla legge n. 96 del 2012. Non più un sistema di rimborsi elettorali è affiancato al cofinanziamento dello Stato, proporzionato alle capacità di autofinanziamento dei partiti, ma forme di contribuzione alternative che potenziano un istituto già previsto dall'ordinamento (la detrazione fiscale dei finanziamenti privati) e inseriscono un meccanismo (quello del 2 per mille) sperimentato per un breve periodo nel 1997 (L. 2/1997 e, in gran parte, abrogato dalla L. 157/1999).

<sup>47</sup> Sull'analisi economica del bilancio dei partiti, cfr. U. COMITE, *Un approccio manageriale alla gestione dei partiti politici*, Franco Angeli, Roma 2016, 165 ss.

lo statuto; delle regole sulla trasparenza e dei suoi limiti in funzione di garanzia degli iscritti<sup>48</sup>.

Se il DDL in esame diventerà legge, saranno introdotte delle modifiche per meglio specificare la posizione giuridica degli iscritti. Lo statuto dovrà contenere «le forme e le modalità di iscrizione; i diritti e i doveri degli iscritti e i relativi organi di garanzia; le modalità di partecipazione degli iscritti alle fasi di formazione della proposta politica del partito, compresa la selezione dei candidati alle elezioni, nonché le regole per l'istituzione e per l'accesso all'anagrafe degli iscritti, consultabile da ogni iscritto nel rispetto della normativa vigente in materia di protezione dei dati personali». Così anche dovrà specificare «i criteri di ripartizione delle risorse tra gli organi centrali e le eventuali articolazioni territoriali».

Ad un altro punto del dibattito in corso in Parlamento è interessante, inoltre, porre attenzione. In alcune delle proposte di legge che hanno dato origine al testo unificato si prevedevano ipotesi a lungo discusse anche in passato (a partire dalle proposte formulate da C. Mortati prima e dopo l'Assemblea costituente<sup>49</sup>), quali quella di impedire la partecipazione alle elezioni alle formazioni prive di un'organizzazione molto articolata e stabile nel tempo, ossia sostanzialmente partitica.

In democrazia non può essere vietata la presentazione di liste elettorali in ragione del fatto che esse non siano connesse a “partiti” o perché non siano radicate sull'intero territorio nazionale o, ancora, perché non siano provviste di un sostanzioso budget finanziario di partenza. Nessuna formazione politica o movimento che ha dato corpo alla democrazia costituzionale del '900 sarebbero mai potuti nascere, crescere e connotare le nostre esperienze nazionali. È legittimo che una forza politica nasca e cresca – se ci riesce, anche in occasione elettorale –, anche se è assolutamente auspicabile che esistano e siano ben radicate parti politiche con principi, storia e visioni politiche or-

---

<sup>48</sup> Anche i partiti non iscritti al “Registro nazionale dei partiti politici” che rispondano ai requisiti previsti dalla legge possono essere destinatari di forme di finanziamento pubblico indiretto. Sul Registro e in generale sulle competenze della “Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici”, cfr. F. BIONDI, *Finanziamento pubblico e regolazione giuridica dei partiti dopo il decreto legge n. 149 del 2013*, in G. TARLI BARBIERI e F. BIONDI, *Il finanziamento della politica*, cit., 55 ss..

<sup>49</sup> Sulle quali cfr. di recente G. MAESTRI, *I partiti come presentatori di liste elettorali: un interessante ritorno al “primo” Mortati*, in *Nomos*, n. 3/2015, 52 ss.

ganizzate e peculiari. Un ordinamento democratico pluralista deve semmai introdurre le leve per realizzare soprattutto questo secondo obiettivo, ma non può escludere a priori che di fatto non sia così. In questa direzione, altre soluzioni prospettate da quelle stesse proposte di legge apparivano invece auspicabili; tra queste, la previsione di forti semplificazioni o esenzioni dall'obbligo di sottoscrizione delle candidature per quelle formazioni politiche in grado di dimostrare di aver dato garanzie di stabilità nel tempo.

Per partecipare alle competizioni elettorali, le norme attualmente vigenti (l. n. 52 del 2015) impongono il deposito del contrassegno e, nel caso di forze politiche che intendano usufruire del finanziamento pubblico in base alla nuova legge (n. 13 del 2014), anche dello statuto. Ciò è possibile anche per quelle associazioni politiche che *non* si dichiarino “partiti” o che – pur avendo uno statuto e dovendolo depositare – non siano registrate. Il DDL in esame andrebbe ad integrare tale disposizione, con la previsione che (pena riconsiderazione della lista) partiti o gruppi organizzati in mancanza di statuto, debbano presentare «una dichiarazione, con la sottoscrizione del legale rappresentante autenticata dal notaio, che indica i seguenti elementi minimi di trasparenza: 1) il legale rappresentante del partito o del gruppo politico organizzato, il soggetto che ha la titolarità del contrassegno depositato e la sede legale nel territorio dello Stato; 2) gli organi del partito o del gruppo politico organizzato, la loro composizione nonché le relative attribuzioni; 3) le modalità di selezione dei candidati per la presentazione delle liste».

Tanto più sarebbe stato discutibile introdurre (come invece si leggeva in alcune delle proposte iniziali), accanto all'onere della registrazione, l'obbligo di presentare candidati in tutte le tipologie di competizione elettorale<sup>50</sup>. Il risultato sarebbe stato avallare la concezione, a mio avviso incostituzionale, in base alla quale un partito o è “nazionale” e/o “europeo”, o non è un partito. Mi limito, in questo senso, a ricordare che in Italia la mancata rielezione di rappresentanti di liste elettorali (a destra come a sinistra) di partiti – evidentemente minoritari dal punto di vista delle percentuali di consensi – è stata nel passato sostanzialmente determinata dal modello elettorale vigente (oltre che da

---

<sup>50</sup> Così anche C. PINELLI, *Osservazioni in merito ai progetti di legge sull'attuazione dell'art. 49 Cost. in materia di disciplina dei partiti politici* (AC 3004, 3147, 3438, 3494 e 3610).

accordi politici tra le forze maggioritarie dei due schieramenti), in ragione delle numerose e variamente articolate soglie di sbarramento. Quegli stessi partiti, come anche alcune altre formazioni neonate, esclusi dalla competizione nazionale, hanno avuto comunque successivamente rappresentanza nelle assemblee elettive regionali e locali. Promuovere politica in questi contesti non significa essere indifferente rispetto alla “politica nazionale” e soprattutto non coltivare il progetto politico di rientrare in futuro in quel livello di rappresentanza.

### *3.2. Trasparenza delle elezioni e trasparenza interna della vita dei partiti e delle altre formazioni politiche. Ulteriori obblighi per la gestione finanziaria*

Come sopra accennato, premesso che è di dubbia costituzionalità qualsiasi limitazione che non sia strettamente connessa all’efficacia delle procedure elettorali pubbliche in termini di razionalità, trasparenza, non discriminazione, garanzie di pluralismo, il legislatore può trattare in modo differente l’attività dei partiti (rispetto a quella di altre associazioni) in queste che sono le occasioni in cui il loro rilievo “istituzionale” è evidente.

Il testo del DDL introduce disposizioni – che, se disattese, comporterebbero sanzioni economiche – volte ad assicurare la trasparenza in occasione del voto (anche se la rubrica dell’art. 3, fa riferimento solo alle elezioni della Camera dei deputati) e disposizioni per la trasparenza degli organi, delle regole interne e delle modalità di selezione delle candidature (art. 5). In una disposizione ulteriore (art. 6) si disciplina la trasparenza dei finanziamenti, contributi, beni o servizi, come elemento della gestione interna del partito che però ha una grande rilevanza nel sistema dei partiti in competizione elettorale e nella prevenzione della corruzione che è da tempo un fenomeno pervasivo dell’intera sfera pubblica.

Quanto al primo profilo, si propone di dedicare un’apposita sezione del sito internet del Ministero dell’interno, denominata “Elezioni trasparenti”, per pubblicare: il contrassegno depositato da ciascun partito o gruppo politico organizzato; lo statuto ovvero la dichiarazione di trasparenza; il programma elettorale e il soggetto indicato come capo della forza politica; le liste di candidati presentate per ciascun collegio.

Quanto al profilo della trasparenza interna, analogamente, in un'apposita sezione del sito internet di ciascun partito politico, denominata "Trasparenza", dovranno essere pubblicati: lo statuto e il rendiconto di esercizio nonché tutti gli altri dati richiesti dall'art. 5, comma 2, DL 149/2013. Se si tratta di partiti, movimenti e gruppi politici organizzati che abbiano scelto di non usufruire delle forme di finanziamento e dunque non siano iscritti nel registro dei partiti politici, in questa stessa sezione dovranno comparire: le procedure richieste per l'approvazione degli atti che impegnano il partito, movimento o gruppo politico organizzato; il numero, la composizione e le attribuzioni degli organi deliberativi, esecutivi e di controllo, le modalità della loro elezione e la durata dei relativi incarichi; le modalità di selezione delle candidature nonché l'organo comunque investito della rappresentanza legale. È inoltre pubblicata l'indicazione del soggetto titolare del simbolo del partito, movimento o gruppo politico organizzato; se il soggetto titolare del simbolo è diverso dal partito, movimento o gruppo politico organizzato, sono pubblicati anche i documenti che lo abilitano.

Quanto al profilo della trasparenza dei mezzi economici e finanziari a disposizione dei partiti, è bene premettere che – come si è detto – dal 2013 il finanziamento pubblico è stato abolito e sostituito da forme di finanziamento privato (*rectius*, pubblico indiretto)<sup>51</sup>. Pertanto, sempre nel proprio sito internet, dovranno comparire le liste dei beni mobili ed immobili e degli strumenti finanziari; la lista delle erogazioni al partito o ai candidati, elargite in qualsiasi forma (compresa la messa a disposizione di servizi, di finanziamenti o di contributi) di importo annuo pari o superiore ad euro 5.000. Tali informazioni saranno depositate presso o trasmesse alla Commissione per la garanzia dei partiti politici, che dovrà metterle a disposizione di tutti i cittadini che ne facciano richiesta. Entro il 15 luglio di ogni anno, i rappresentanti legali o i tesoriери dei partiti, movimenti e gruppi politici organizzati dovranno trasmettere alla Commissione per la garanzia dei partiti politici la dichiarazione di avvenuta pubblicazione sui propri siti Internet di tutte le erogazioni percepite nell'anno precedente.

---

<sup>51</sup> Ne consegue una nuova (problematica) giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, cfr. R. DE NICTOLIS, *La giurisdizione esclusiva sul finanziamento dei partiti politici: un nuovo guazzabuglio normativo*, in *Federalismi.it*, n. 6 del 2014.



Infine, nel testo sono citate le fondazioni o associazioni legate a partiti o movimenti politici: le relazioni tra questi soggetti dovranno conformarsi ai principi di trasparenza, autonomia finanziaria e separazione contabile<sup>52</sup>. Sempre riguardo alla trasparenza dei bilanci, il testo unificato (art. 8) modifica l'obbligo (vigente ai sensi dell'art. 9 della legge 96 del 2012) di avvalersi di una società di revisione dei bilanci iscritta nell'albo applicandolo ai partiti e ai movimenti politici, ivi incluse le liste di candidati che non siano diretta espressione degli stessi, che abbiano almeno un rappresentante eletto alla Camera dei deputati, al Senato della Repubblica o al Parlamento europeo. Ampliate, poi, le sanzioni amministrative pecuniarie già previste al DL 149/2013, che si applicherebbero sia ai partiti che beneficiano delle contribuzioni previste nelle nuove norme sia ai partiti che non accedono alla destinazione del 2 per mille.

Il DDL (art. 7) innoverebbe poi anche le norme che riguardano la possibilità consentita agli enti territoriali (anche in convenzioni con istituzioni pubbliche e private) di agevolare da un punto di vista economico l'attività delle organizzazioni politiche, previa adozione di appositi regolamenti. Si tratta, in questo caso, di un ulteriore stimolo alla scelta della iscrizione al registro dei partiti. Solo i soggetti iscritti, infatti, potrebbero ricevere vantaggi riguardanti la fornitura di beni o servizi e la stipula di convenzioni per la messa a disposizione di locali (la cui manutenzione ricadrebbe però sui beneficiari) per lo svolgimento di riunioni, assemblee, convegni o altre iniziative finalizzate allo svolgimento dell'attività politica. Se passasse questa disposizione, sarebbe abrogata quella analoga (art. 8 della legge 96 del 2012), in particolare non comparirebbe più – opportunamente – l'esplicito riferimento alle scuole come sedi possibili da mettere a disposizione a questi fini.

---

<sup>52</sup> Ad oggi le fondazioni restano sottratte all'ambito di applicazione della legge n. 13 del 2014, salvo nel caso in cui finanzino i partiti per più del 10% dei propri proventi di esercizio. Cfr. C. MARTINELLI, G.E. VIGEVANI, *Il finanziamento delle associazioni e delle fondazioni politiche*, in G. TARLI BARBIERI e F. BIONDI, *Il finanziamento della politica*, cit., 203 ss.

#### **4. La selezione delle classi dirigenti politiche. Il caso delle “primarie” tra la rinuncia (temporanea?) a disciplinarle per legge e la loro effettiva introduzione negli statuti dei partiti**

Come ribadito dalla dottrina recentemente, in Europa il caso italiano è caratterizzato dalla difficoltà di varare una disciplina che interpreti la posizione costituzionale dei partiti, tenendo insieme coerentemente la loro regolazione giuridica e il sistema dei finanziamenti<sup>53</sup>. Considerato, poi, che il testo unificato interviene su un settore che ha formato oggetto, anche in tempi recenti, di una significativa stratificazione normativa, analizzando il DDL e il suo *iter* in Parlamento, si nota infine che si è rinunciato a trattare alcune questioni, invece presenti in alcune delle proposte poi confluite in quella unificata.

Si tratta, in particolare, della possibilità di delegare il Governo all’elaborazione di un testo unico di natura ricognitiva in materia di disciplina, contribuzione e trasparenza dei partiti, movimenti e gruppi politici. Nessun riferimento è stato introdotto, poi, sul tema dei finanziamenti privati<sup>54</sup> e sul nodo delle incompatibilità tra cariche pubbliche e di partito.

Un’altra questione, sulla quale sembra opportuno in questo lavoro soffermare l’attenzione, è quella della disciplina delle modalità di selezione delle candidature<sup>55</sup>.

Come accennato in apertura, ci sono ragioni costituzionali per ritenere utile che l’ordinamento giuridico affidi soprattutto ai partiti la possibilità di selezionare le persone che andranno a ricoprire cariche politiche e incarichi istituzionali. Si tratta del principale tramite perché le istanze politiche di singoli e gruppi sociali riescano a tradursi in decisioni pubbliche vincolanti. Il legislatore che si appresti ad indirizzare il sistema politico-partitico e più in generale la rappresentanza politica

---

<sup>53</sup> Cfr. F. BIONDI, *Il finanziamento dei partiti politici italiani: dall’introduzione del finanziamento alla sua “abolizione”*, in G. TARLI BARBIERI e F. BIONDI, *Il finanziamento della politica*, cit., 13.

<sup>54</sup> Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Il finanziamento privato ai partiti nel decreto legge n. 149 del 2013: limiti e garanzie di trasparenza*, in G. TARLI BARBIERI e F. BIONDI, *Il finanziamento della politica*, cit. 128 ss.

<sup>55</sup> Le proposte di legge C. 3494 Zampa e 3610 D’Alia recavano una delega al Governo per l’adozione di un decreto legislativo che disciplini lo svolgimento delle elezioni primarie per la designazione delle candidature nelle elezioni politiche.

è chiamato pertanto ad offrire concrete soluzioni perché questi processi siano rispettosi dei diritti degli iscritti e degli elettori.

Come osservato anche nei paragrafi precedenti, è dunque fondato costituzionalmente lo sforzo del legislatore teso ad incentivare le parti politiche in direzione della stabilità organizzativa e della massima trasparenza, ma non un eventuale tentativo di *impedire tout court* la presentazione di liste elettorali da parte di soggetti che non presentino nella loro disciplina interna contenuti minuziosamente dettagliati (obiettivo invece presente in alcune delle proposte iniziali) e standardizzati sulle candidature sia alle cariche esterne sia a quelle interne ai partiti.

Il voto – come espressione di una preferenza o di una scelta, in una accezione generale –, è molto utilizzato anche fuori dall’esperienza giuridica. Esso rileva per il diritto se è inserito in un procedimento tipizzato, dove devono essere sempre presenti le specifiche garanzie di libertà, uguaglianza e in alcune circostanze, segretezza. Inoltre, non si tratta, di un istituto esclusivo del diritto costituzionale, ma in quell’ambito, il voto è «atto costituzionale per eccellenza», innanzitutto per la ragione che «solo col voto la rappresentanza può prodursi e può costruire la sua proiezione in organi che ne rispecchiano la fonte plurale di provenienza»<sup>56</sup>.

Riprendendo qui considerazioni già svolte in passato<sup>57</sup>, appare utile mettere in evidenza la principale suddivisione tra: il voto che produce l’effetto di incardinare le persone in organi (monocratici o a composizione plurale) e il voto che determina il contenuto di una deliberazione, ossia l’elemento costitutivo di un atto. Nomina ed elezione, determinazione o deliberazione sono propriamente atti costituzionali, solo se operate da una pubblica autorità (uffici od organi, tra cui il corpo elettorale, che è organo costituzionale della Repubblica), nell’esercizio di una pubblica funzione. Anche se esercitati nell’ambito della “vita” di organizzazioni di immediato rilievo costituzionale, quali i partiti politici, i voti finalizzati a nomine o ad elezioni interne o a deliberazioni sostanziali di atti espressi da soggetti che, a diverso titolo, costituiscono l’organizzazione di un partito non rilevano direttamente co-

<sup>56</sup> G. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, Torino, 2000, 5 ss.

<sup>57</sup> In P. MARSOCCI, *La selezione delle élite politiche: partiti, metodo democratico e “primarie”*, in AV. VV., *Scritti in onore di Alessandro Pace*. vol. 1, Editoriale Scientifica, Napoli 2012, 713 ss.

me atti costituzionali. Si tratta di atti interni ad associazioni (abbiano o meno personalità giuridica) rispetto ai quali, inoltre, è importante distinguere quelli finalizzati alla selezione dei candidabili, da quelli finalizzati a scegliere i candidati e, successivamente, ad incardinarli nella carica (elezione o nomina).

Le primarie – così come vengono usate da ormai molti anni nel panorama politico italiano<sup>58</sup> – sono consultazioni e non elezioni in senso proprio, appunto perché i soggetti (iscritti, elettori o anche stranieri<sup>59</sup>) chiamati a questo genere di voto dentro i partiti e dentro le coalizioni si esprimono solo sulla selezione dei candidabili. La loro decisione non porterà a preporre alla carica (interna come esterna al partito) il o i soggetti votati, ma a “raccomandarne” la candidatura a coloro che hanno il potere di farlo e – ad oggi – tale competenza è sempre stata dei soli vertici dei partiti. Si tratterà di una facoltà di “proposta” più incisiva, se espressamente richiesta dalle norme interne al partito come obbligatoria e vincolante.

Se allora, come è evidente, le primarie non hanno l’effetto immediato e appunto “diretto” di una designazione ad un incarico pubblico e nemmeno a funzioni interne alle formazioni politiche, esse tanto meno possono essere richiamate (neppure simbolicamente) come espressione di democrazia diretta e – solo molto indirettamente – lo sono di democrazia rappresentativa, perché nessuno sarà eletto in base a quei voti.

Le primarie sono piuttosto espressione di partecipazione solidaristica alla vita politica in democrazia, non foss’altro perché permettono l’espressione di un voto individuale da contare insieme ad altri voti; i risultati delle consultazioni serviranno a raccogliere e valutare le opinioni di tutti gli appartenenti ad un gruppo, circa una certa questione. Del resto, le deboli garanzie circa il rispetto dei caratteri del voto (libertà, personalità, segretezza, uguaglianza), offerte in occasione delle consultazioni primarie effettivamente realizzate, sono un altro argo-

---

<sup>58</sup> Per una ricognizione relativa ai primi anni di svolgimento delle primarie, cfr. P. MARSOCCHI, *Le “primarie”: i partiti italiani alle prese con il metodo democratico*, in Rivista AIC, n. 2/2011, 5 ss.

<sup>59</sup> Nulla vieta di estendere ai minorenni e agli stranieri tali consultazioni, anzi la loro mancata inclusione risulterebbe una forzatura rispetto al loro esercizio della libertà di associazione (di partecipazione alla vita ed alle decisioni) in partiti politici, laddove né l’art. 18, né l’art. 49 individuano nel raggiungimento della maggiore età l’esercizio di tali diritti.

mento a favore della natura non elettorale (in senso tecnico) di questi “voti”.

Se il Parlamento decidesse di dettare norme valide per tutte le formazioni, non potrebbe farlo minuziosamente, sostituendosi di fatto nell’esercizio dell’autonomia normativa e organizzativa dei partiti. Se vorrà, potrà limitarsi a introdurre per legge la previsione che statuti e regolamenti contengano forme consultive (e relative forme di garanzia dei diritti rispetto alle procedure adottate) anche per l’individuazione delle cariche interne alle formazioni politiche, oppure ad incentivarne in qualche modo l’introduzione. Ciascun partito o formazione politica si farà carico di giustificare ai propri iscritti ed elettori le specifiche scelte tra consultazioni aperte o chiuse, nonché le scelte circa il livello di effettività delle garanzie apprestate ed il rispetto della trasparenza e chiarezza dei comportamenti. Starà ai cittadini scegliere, anche in base a questi elementi, se partecipare.

Il discorso cambia radicalmente se si intende ricomprendere le primarie (quelle per selezionare le candidature alle assemblee rappresentative ai diversi livelli territoriali) come momento “collegato” al procedimento elettorale<sup>60</sup> – in Italia, questo già avviene in alcuni ordinamenti regionali – ; farle diventare cioè il tassello di un iter pubblico che in democrazia è usato, ad esempio, per imporre ai partiti il rispetto degli obblighi di non discriminazione degli eleggibili (si pensi alla lunga storia della loro affermazione negli Stati Uniti d’America, realizzata allo scopo di far partecipare gli afro-americani all’elettorato ed ai casi dei paesi sud americani).

Se il Parlamento decidesse di includere espressamente le primarie nell’iter elettorale a livello nazionale e/o europeo, detterebbe anche speciali limiti all’autonomia privata delle formazioni politiche.

In altre parole, l’ “intrusione” della legge sulle forme concrete di espressione del metodo democratico interno ai partiti sarebbe giustificata dall’intenzione di questi soggetti collettivi di presentarsi alle elezioni e la sua finalità generale potrebbe essere rinvenuta nella necessità di tutelare i diritti politici di ciascun cittadino, in ogni momento del procedimento elettorale<sup>61</sup>, anche definendo le modalità irrinunciabili

<sup>60</sup> La stessa relazione di maggioranza della Commissione Bicamerale per la Riforma delle Istituzioni IX Legislatura (Commissione Bozzi) formalizzò una proposta di costituzionalizzazione del principio delle primarie

<sup>61</sup> In tal senso, infatti, la Corte nelle sue pronunce nei decenni tra gli anni ’70 e ’90 ha riconosciuto «il ruolo dei partiti politici soprattutto nel procedimento elettorale, valoriz-

di espressione di quelle scelte che rilevano in fasi prodromiche rispetto al voto che porta alla attribuzione di un seggio in una assemblea rappresentativa o alla elezione diretta di sindaci, presidenti di Regione e di altri enti locali. Ciò non è invece possibile nel caso in cui si svolgano primarie per esprimere consenso alla nomina di cariche monarchiche, non di tipo elettivo, ma la cui designazione è demandata ad altri organi (è il caso della nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri da parte del Presidente della Repubblica) di cui non si possono menomare le competenze costituzionalmente attribuite.

Ci si chiede, infine, se le procedure connesse alle consultazioni primarie vadano nel senso del potenziamento delle garanzie dello Stato di diritto.

È possibile infatti quanto meno osservare che in Italia la possibilità per gli elettori di concorrere ad *eleggere* (in senso proprio), attraverso le preferenze, i candidati ai due rami del Parlamento sembra esser stata simbolicamente sostituita, a mo' di contropartita o quasi di "indennizzo", con la possibilità di partecipare alle consultazioni primarie. Peraltro questo accade in davvero pochi partiti, i cui vertici recepiscono con modalità differenti le indicazioni sui nomi da inserire nelle liste elettorali. Tale tendenza, a mio avviso, contribuisce a svilire il momento elettorale ed a fare confusione tra garanzie dei diritti politici dei cittadini e responsabilità delle classi dirigenti (dentro e fuori i partiti "tradizionali"). Se questo è l'obiettivo politico che il Parlamento intende avallare, allora è possibile sostenere che introducendo per legge le consultazioni primarie non si avrà alcun vantaggio per la democrazia costituzionale.

Concludendo su questo punto, anche se l'incessante trasformismo dei partiti politici italiani rende davvero difficile monitorare lo stato della loro democrazia interna, è possibile offrire una sintetica ricognizione su quanti e quali sono i partiti che hanno introdotto nei loro statuti le consultazioni primarie, nonché verificare con quali modalità.

---

zando la portata del precetto costituzionale (sentenze n. 203 del 1975 e n. 422 del 1995), senza che sia lamentata la mancanza di una legge sui partiti, e ricavando le funzioni dei partiti dal ruolo assunto nel sistema», come osserva G. RIVOSECCHI, cit., 7. Sulla opportunità di forme di controllo esterno sulle procedure di selezione dei candidati, cfr. F. MUSELLA, *L'articolo 49 e la personalizzazione dei partiti politici. Il confronto Mortati-Togliatti a settant'anni dalla Costituzione*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3/2015, 4.

Sono stati presi in considerazione gli statuti dei partiti politici iscritti (alla data del 30 novembre 2015) nel Registro nazionale presso la “Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti” (all’art. 4, comma 5, del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2014, n. 13); di questi, sono stati selezionati i partiti che hanno ottenuto un significativo consenso – almeno il 3% – alle ultime elezioni nazionali (febbraio 2013).

Lo statuto del Partito democratico (25,4% alle elezioni del 2013) dedica molta attenzione al tema, prevedendo all’art. 2. («Soggetti fondamentali della vita democratica del partito»), comma 4 che: «tutti gli elettori e le elettrici del partito democratico hanno diritto a... (let. b) partecipare alle elezioni primarie per la scelta dei candidati del partito alle principali cariche istituzionali»; all’art. 18, disciplina le «elezioni primarie per le cariche monocratiche istituzionali» sia di partito sia di coalizione, con rinvio ai regolamenti (oggi in vigore è il “Regolamento quadro per la selezione delle candidature alle cariche istituzionali”).

Lo statuto del Partito Scelta Civica (8,3% alle elezioni del 2013), nell’art. 17.2 (“La direzione nazionale”), let. g): «stabilisce le procedure per le eventuali elezioni primarie per la selezione dei candidati».

Lo statuto del Partito Fratelli d’Italia – Alleanza Nazionale (2% alle elezioni del 2013, ma presenti solo come Fratelli d’Italia) include nell’art. 2 (“Partecipazione”), il comma 6: «adotta le elezioni primarie come metodo principale di individuazione delle candidature agli organi istituzionali di ogni livello. il regolamento delle primarie è proposto dall’esecutivo nazionale e approvato dalla direzione nazionale».

Lo Statuto di Sinistra, Ecologia e Libertà (3,2% alle elezioni del 2013, ma sciolto nel febbraio 2017 e confluito in una nuova formazione politica denominata “Sinistra italiana”), all’art. 1 (“Sel”), comma 5, recita: «Sel promuove e organizza pratiche di democrazia partecipata, anche attraverso le primarie. Le forme della democrazia partecipativa e diretta progressivamente saranno quelle che definiranno anche la democrazia interna dell’organizzazione».

Si segnala che tra i partiti maggiori, iscritti al Registro, la Lega nord per l’indipendenza della Padania non prevede alcuna forma di consultazione primaria per le candidature. Quanto alle formazioni politiche non presenti nel Registro, il Popolo della libertà (21,6% alle elezioni del 2013) non prevede primarie, mentre il MoVimento 5 Stelle (25,5% alle elezioni del 2013) nel suo “Non statuto”, all’art. 7 «Pro-

cedure di designazione dei candidati alle elezioni», stabilisce che «in occasione ed in preparazione di consultazioni elettorali su base europea, nazionale, regionale o comunale, il sito *www.movimento5stelle.it* costituirà il centro di raccolta delle candidature ed il veicolo di selezione e scelta dei soggetti che saranno, di volta in volta e per iscritto, autorizzati all'uso del nome e del marchio "MoVimento 5 Stelle" nell'ambito della propria partecipazione a ciascuna consultazione elettorale. Tali candidati saranno scelti tra i cittadini italiani, la cui età minima corrisponda a quella stabilita dalla legge per la candidatura a determinate cariche elettive, che siano incensurati e che non abbiano in corso alcun procedimento penale a proprio carico, qualunque sia la natura del reato ad essi contestato. L'identità dei candidati a ciascuna carica elettiva sarà resa pubblica attraverso il sito internet appositamente allestito nell'ambito del sito; altrettanto pubbliche, trasparenti e non mediate saranno le discussioni inerenti tali candidature. Le regole relative al procedimento di candidatura e designazione a consultazioni elettorali nazionali o locali potranno essere meglio determinate in funzione della tipologia di consultazione ed in ragione dell'esperienza che verrà maturata nel tempo».

## **5. Democrazia interna ai partiti e sistema elettorale: considerazioni conclusive**

Le attuali (trasformande) formazioni politiche hanno in questi mesi (di nuovo) la necessità di cimentarsi nella scelta del sistema elettorale.

Lo ha imposto la Consulta con due recenti e note sentenze – la n. 1 del 2014 e la n. 35 del 2017 – e lo ha imposto il corpo elettorale in occasione del referendum del 4 dicembre 2016 con il quale è stata respinta la legge di revisione costituzionale, alla quale era ancorata la legge elettorale n. 15 del 2015. Non è ancora possibile sapere se la scelta di fondo andrà nel senso di «cercare di rattoppare un tessuto lacerato due volte dalla Corte costituzionale»<sup>62</sup> oppure se chi siede oggi in Parlamento avrà l'intenzione e soprattutto le capacità di mettere mano seriamente al modello che traducendo i voti in seggi, concretizza il modo in cui la sovranità popolare si esprime ed esplica i suoi ef-

---

<sup>62</sup> M. LUCIANI, *A lezione di storia*, cit., 5.



fetti materiali tramite la rappresentanza<sup>63</sup>. È più che comprensibile esprimere cautela, se non scetticismo, circa la possibilità non meno che circa la volontà che si presenti la seconda circostanza. Ancora, e direi soprattutto, non è prevedibile – visto i precedenti – che si arriverà a farlo avendo ben assimilato le prescrizioni stesse di quelle autorevoli pronunce giurisdizionali.

Di fronte al fatto che non esiste un modello elettorale disciplinato puntualmente dalla Costituzione e che – con valide ragioni – in democrazia deve permanere un buon margine di discrezionalità legislativa in questa materia<sup>64</sup>, certo è che di tale incertezza è sia causa sia effetto la mancata riforma del modello partitico, dall'interno come dall'esterno, così come descritto nei paragrafi precedenti.

Sembra tuttavia importante, conclusivamente, ricordare alcuni dei nessi imprescindibili tra forma dei partiti e forma dei sistemi elettorali (nonché tra questi elementi e la forma di governo)<sup>65</sup>.

Le leggi elettorali vengono proposte e approvate dalle forze politiche che in quel momento storico siedono in Parlamento e neanche nell'ipotesi astratta che tale *iter* legislativo coinvolga soli i più “virtuosi” tra i partiti si assisterebbe ad una discussione libera da considerazioni sugli effetti che le nuove norme avrebbero sulle competizioni elettorale del futuro immediato; né potrebbe essere libera dai giudizi sull'attualità dei rapporti di forza interni alle dinamiche politiche di ciascuna organizzazione.

Il caso italiano dimostra però la propensione inquietante – che nel tempo si è andata consolidando – a varare leggi con vizi numerosi e

---

<sup>63</sup> A parere di G.C. DE MARTIN, A. BARONI, *Partiti e sistemi elettorali, relazione al VI Colloquio italo-polacco sul tema “Il ruolo dei partiti politici tra Costituzione e prassi”*, promosso dalle Università di Danzica e di Torun e dalla Luiss “Guido Carli” di Roma (Danzica, 21-23 giugno 2016), 2016, 2, “ci si potrebbe anche chiedere se e fino a che punto siano indispensabili per la selezione della classe politica e le dinamiche reali della democrazia rappresentativa e dell'esercizio della sovranità popolare...”.

<sup>64</sup> G. ZABREBELSKY, *A chi appartiene la legge elettorale*, in *la Repubblica*, 7 febbraio 2017, 27.

<sup>65</sup> Nessi profondamente analizzati dalla dottrina giuspubblicistica, prima ancora che i partiti trovassero il loro posto formale nelle Carte costituzionali. A partire dalle considerazioni sulla straordinaria evoluzione delle strutture costituzionali determinata dalla affermarsi – tanto sul piano delle ideologie politiche quanto sul terreno delle forze materiali, dei partiti massa –, è il loro avvento, difatti, a mettere in discussione radicalmente «Omogeneità della struttura sociale e neutralità del sistema giuridico per come ricomposte dalla teoria generale» del diritto», come ricorda F. BILANCIA, *La Costituzione dello Stato e i partiti politici: l'attualità del noto saggio di Heinrich Triepel*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2015, 5.

non trascurabili, così da richiedere (e sappiamo con quanta fatica<sup>66</sup>) l'intervento della Corte costituzionale. Oltre all'interpretazione dei diversi paletti stabiliti da quelle pronunce<sup>67</sup>, dalla lettura delle sentenze emerge l'idea che ci sia corrispondenza tra instabilità (organizzativa e valoriale) dei partiti e instabilità (come presunzione di non durevolezza nel tempo, oltre che di eccessiva permeabilità rispetto alle contingenti esigenze delle classi politiche dirigenti) della legge elettorale. Instabilità dei partiti che va ben oltre la questione – pure presente e pressante – della stabilità delle coalizioni di governo e dunque del tema della cd. governabilità (che è contrapponibile ma non per forza antagonista rispetto a quello della rappresentatività). Instabilità che è molto collegata ai caratteri della illogicità e della incoerenza interna propria degli ultimi modelli elettorali proposti, alle forme sgretolate che stanno prevalendo nel sistema partitico nel suo complesso.

In particolare, per quel che qui più ci interessa, le riforme del sistema elettorale varate dalla metà degli anni '90 ad oggi hanno tutte prodotto (o confermato) la tendenza a concentrare nel vertice dei partiti il potere di scelta non solo dei candidati ai diversi livelli della rappresentanza assembleare – producendo in alcuni casi l'effetto sostanziale di eleggere in particolare i capilista, elemento censurato da ultimo dalla Corte –, ma anche dei candidati alla *premiership*.

Inoltre, come noto, nel recente passato le forze politiche con maggior peso elettorale hanno privilegiato la coincidenza tra *premiership* e *leadership*, producendo un'ulteriore verticalizzazione e personalizzazione della gestione interna delle proprie organizzazioni. Tale elemento diviene problematico se abbinato alla pratica della valorizzazione del ruolo del Governo a discapito di – se non in contrapposizione – quello del Parlamento nell'iter legislativo ed alla crescente tendenza a ritenere la “fedeltà” al leader (e, suo diretto tramite, al popolo tutto) un valore preponderante rispetto al principio del libero mandato, *ex art.*

---

<sup>66</sup> Cfr. la ricostruzione critica di C. DE FIORES, *La riforma della legge elettorale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2015.

<sup>67</sup> Compiutamente elencati in sintesi da M. LUCIANI, *Bis in idem: la nuova sentenza della corte costituzionale sulla legge elettorale politica*, in *Rivista AIC*, n.1/2017, 4, il quale conclude del tutto condivisibilmente che «non approvare una nuova legge elettorale e finire per andare a votare con i sistemi usciti dalle due sentenze della Corte costituzionale non solo esporrebbe ai problemi di legittimità e di opportunità cui prima si è accennato, ma certificherebbe l'impotenza di un Parlamento che, se nel 1993 aveva scritto – quanto meno – sotto dettatura di un voto popolare, ora lascerebbe la penna nelle mani di un organo di garanzia costituzionale», 12.

67 della Costituzione. Tendenza quest'ultima che più di ogni altra mette in discussione radicalmente la funzione costituzionale dei partiti come corpo intermedio e strumento di razionalizzazione del potere e del suo esercizio nelle democrazie.

Affatto trascurabile è poi il peso che i vertici dei partiti hanno nella scelta dei candidati ad importanti cariche di nomina parlamentare.

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 rinverrà 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.

Ne sarà capace il legislatore (ossia i partiti rappresentati in Parlamento)?



# *Costituzionalismo.it*

Fondatore e Direttore dal 2003 al 2014 Gianni **FERRARA**

## Direzione

*Direttore* Gaetano **AZZARITI**

*Vicedirettore* Francesco **BILANCIA**

Giuditta **BRUNELLI**  
Paolo **CARETTI**  
Lorenza **CARLASSARE**  
Elisabetta **CATELANI**  
Pietro **CIARLO**  
Claudio **DE FIORES**  
Alfonso **DI GIOVINE**  
Mario **DOGLIANI**  
Marco **RUOTOLO**  
Aldo **SANDULLI**  
Dian **SCHEFOLD**  
Massimo **VILLONE**  
Mauro **VOLPI**

## Comitato scientifico di Redazione

Alessandra **ALGOSTINO**, Gianluca **BASCHERINI**, Marco **BETZU**,  
Gaetano **BUCCI**, Roberto **CHERCHI**, Giovanni **COINU**,  
Andrea **DEFFENU**, Carlo **FERRAJOLI**, Marco  
**GIAMPIERETTI**, Antonio **IANNUZZI**, Valeria **MARCENO'**,  
Paola **MARSOCCI**, Ilenia **MASSA**  
**PINTO**, Elisa **OLIVITO**, Laura  
**RONCHETTI**, Ilenia  
**RUGGIU**, Sara **SPUNTARELLI**,  
Chiara **TRIPODINA**

## Redazione

Elisa **OLIVITO**, Giuliano **SERGES**,  
Caterina **AMOROSI**, Alessandra  
**CERRUTI**, Andrea **VERNATA**

Email: [info@costituzionalismo.it](mailto:info@costituzionalismo.it)

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it) (Roma)