

Organizzazione e funzioni dei partiti: quale democrazia interna?

Irene Pellizzone

Sommario: 1. Premessa – 2. Il metodo democratico come imperativo funzionale - 3. Brevi considerazioni sull'interpretazione del metodo democratico nell'art. 49 Cost.: concorso “dei” partiti anziché “nei” partiti – 4. Sul ruolo costituzionale dei partiti: selezione delle candidature, sintesi politica e “concorso permanente” - 5. Identità e struttura organizzativa interna dei partiti politici: indici normativi alla luce del quadro normativo vigente – 6. Requisiti *minimi* di democrazia interna previsti dalla legge: le regole sulla allocazione del potere tra gli organi interni del partito e sulla loro conoscibilità – 7. Le vicende del vincolo tra iscritto e partito politico: il problema della eccessiva apertura – 8. Gli strumenti di consultazione e democrazia diretta all'interno dei partiti e la loro problematica ricaduta sulla attività di sintesi politica del partito - 9. L'eccezione delle pari opportunità, recepite negli statuti: un vincolo sostanziale imposto dalla Costituzione? – 10. Conclusioni: declinare trasparenza e requisiti minimi di democrazia interna, ma anche autonomia organizzativa, per ridare centralità ai partiti -

1. *Premessa*

In questo lavoro, si intende esaminare il metodo democratico quale possibile criterio organizzativo interno alla vita dei partiti, alla luce della tendenza, comune alla maggioranza dei partiti stessi, a fare uso di strumenti di consultazione diretta degli iscritti, su determinate *issues*, o di ricorrere all'elezione diretta del vertice del partito.

Si guarderà dunque al metodo democratico interno come “strumento”, funzionale ad un assetto dei partiti idoneo a garantire la sopravvivenza e, se possibile, conferire nuova vitalità alla democrazia rappresentativa disegnata dalla Costituzione.

La domanda centrale delle presenti riflessioni può essere riassunta in questi termini: *se*, ed a *quali condizioni*, il ricorso al metodo democratico interno si concilia con l'obiettivo di ridare centralità ai partiti politici e di attrezzarli a raccogliere le sfide della democrazia contemporanea.

Si tenterà cioè di offrire un'analisi delle modalità di attuazione di requisiti minimi di democraticità interna ai partiti, per capire se e come tali strumenti possano favorire l'inclusione delle istanze presenti nel corpo elettorale, alla ricerca di un assetto partitico capace di perpetuare l'essenza della democrazia rappresentativa¹. La tesi che si sosterrà è, infatti, che l'esigenza di democraticità interna in tanto va perseguita, in quanto (e solo in quanto) sia funzionale allo svolgimento dei compiti che l'ordinamento costituzionale attribuisce ai partiti.

Ci si soffermerà dunque sugli effetti che può determinare l'innesto, nella struttura organizzativa dei partiti, di un metodo democratico. L'attenzione si focalizzerà, così, non tanto sul tradizionale tema dei diritti delle minoranze interne e sulla connessa problematica del rispetto dei diritti degli iscritti, ai sensi degli artt. 2 e 18 Cost.², quanto piuttosto sui suoi riflessi sulla "buona salute" dei partiti (se così si può dire) e, attraverso questa, sul conseguente buon funzionamento della democrazia rappresentativa³.

¹ Fonte di riflessioni e d'ispirazione di questa ricerca è certamente la dissertazione di Fränkel, dedicata alle componenti rappresentativa e plebiscitaria nello stato costituzionale, pronunciata il maggio 1958 e pubblicata lo stesso anno, oggi disponibile in italiano in E. FRÄNKEL, *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato costituzionale democratico*, trad. a cura di L. CIAURRO - C. FORTE, Torino, 1994. Secondo Fränkel, "la vitalità di un sistema di governo parlamentare dipende non da ultimo dal fatto che un popolo si sente così sufficientemente rappresentato dai propri partiti da considerare il parlamento gestito dai questi partiti, nonostante il suo carattere rappresentativo, come espressione della propria volontà politica e da non avvertire come una mancanza l'assenza di una legislazione diretta" (cfr. p. 64 del volume citato). Dentro ai partiti, infatti, deve secondo Fränkel essere "preservato sufficiente spazio d'azione alle forze plebiscitarie", perché solo così si può "dispiegare la democrazia rappresentativa", fermo restando che la componente plebiscitaria non deve prevalere. Questa lettura pare ancor più interessante alla luce delle istanze plebiscitarie oggi prepotentemente affacciate sull'arena politica, che rendono essenziale una riflessione sulle potenzialità dell'adozione di un genuino metodo democratico interno.

² Sui diritti individuali in seno ai partiti v. A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, Padova, 1988, II, 357 ss.; E. ROSSI, *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, Padova, 1989; inoltre, più di recente, cfr. G. DEMURO, *Il dibattito sui partiti: per un diritto individuale di partecipazione politica*, in *Quad. cost.*, 2008, 144 ss. e, di nuovo, E. ROSSI, *La democrazia interna nei partiti politici*, in *Rivista AIC*, 1/2011 (18 gennaio 2011), spec. 8 ss.

³ In tema cfr. N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, 1991, 246 ss., che si interroga, esprimendo preoccupazioni analoghe, sulla utilità di una legge di attuazione degli artt. 49 Cost. e 67 volta a garantire

Questo spunto consente di mettere ulteriormente a fuoco le basi del presente lavoro, che si articolano in due complementari riflessioni: la democrazia interna ai partiti non andrebbe predicata in ossequio al presunto dettato costituzionale ricavabile dall'art. 49 Cost., inteso come prescrittivo di un metodo democratico interno, ma in quanto funzionale alla migliore azione dei partiti politici; conseguentemente, la democrazia interna ai partiti andrebbe promossa in senso e secondo modalità coerenti a questa funzione, evitando forzate spinte verso l'introduzione di istituti plebiscitari che non solo non colgono nel segno, ma rischiano di produrre un paradosso, e cioè di alimentare una emarginazione del partito politico⁴.

2. *Il metodo democratico come imperativo funzionale*

democraticità e diritto al dissenso nei partiti. L'A., ragionando a partire dalle polemiche antipartitocratiche avviate da Maranini alla fine degli anni '50, nota come uno svolgimento legislativo del divieto di mandato imperativo, in chiave di esclusiva reazione a discipline di partito mortificanti la libertà dei singoli iscritti, avrebbe potuto, se condotto oltre un certo limite, portare al paradosso di vanificare la garanzia stessa del metodo democratico, dato che le decisioni regolarmente adottate nel partito avrebbero finito col dipendere dal beneplacito del singolo parlamentare.

⁴ Oggi che i partiti hanno perso il loro ruolo di luoghi di aggregazione politica, capaci di raccogliere domande sociali, la domanda verso strumenti di iniziativa legislativa popolare e altre forme di partecipazione diretta si è amplificata e problematizzata: per osservazioni sul rapporto tra affermazione della democrazia deliberativa e ruolo dei partiti, v. M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs partecipazione?*, Milano, 2012, 51 e ss. e 107 ss.

L'agonia dei partiti sembra costituire un fattore decisivo dell'incremento dei *referendum* regionali o del tentativo d'introduzione, con revisione costituzionale, di una iniziativa legislativa popolare rafforzata o del *referendum* propositivo: istituti, questi ultimi, che, per come sono stati congegnati, paiono in realtà mascherare l'apertura a preoccupanti derive plebiscitarie, anziché fungere da strumenti di reale consultazione della popolazione: v. AS 1809, *Disposizioni in tema di iniziativa legislativa popolare e referendum* e AC 726, *Modifica dell'articolo 71 della Costituzione, concernente l'iniziativa delle leggi e l'introduzione del referendum propositivi*, su cui cfr. l'audizione del prof. Luciani del 4 marzo 2018, in https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/upload_file_documento_acquisiti/pdfs/000/000/517/NOTA_PROF_LUCIANI.pdf, A. MORELLI, *Il referendum propositivo: un'analisi costi-benefici*, www.federalismi.it, 20 marzo 2019, e A. MORRONE, *L'iniziativa popolare propositiva: per una democrazia plebiscitaria contro la democrazia rappresentativa?*, in www.federalismi.it, 5 dicembre 2018.

Secondo l'ottica qui assunta, una legge sui partiti che garantisca minime regole di democrazia interna è opportuna, perché oggi c'è una tendenza dei partiti verso l'accentramento di potere nel *leader*⁵ e, allo stesso tempo, c'è una richiesta di partecipazione trasparente, che deve essere strutturata e regolamentata in tal senso; diversamente i partiti, che restano oligarchici o personali, spesso sfruttano tale richiesta in senso plebiscitario, simulando cioè una partecipazione "dal basso", che in realtà serve a convalidare scelte già prese in modo opaco e centralista, così da giustificare lo scostamento dalla già fluida base ideale del partito⁶.

All'indomani della trasformazione dei partiti di massa nei partiti personali, liquidi, o nei partiti-non-partiti, e dello sviluppo degli strumenti di comunicazione immediata, che consentono a *leader* politici e cariche istituzionali di interloquire direttamente con i cittadini, eclissando la precedente centralità dei partiti nella intermediazione tra rappresentanti e rappresentati⁷, si è particolarmente acuita la inadeguatezza delle associazioni partitiche ad incanalare le pulsioni plebiscitarie degli elettori, senza farsi sopraffare da queste.

Le sfide da raccogliere per i partiti politici sono dunque enormi: una struttura organizzativa basata su strumenti di asserita democrazia diretta, costruita al prevalente fine di catturare più consensi, assoggettando così il partito a logiche indifferenti al merito ed al contenuto politico ed ideale, può paralizzare la capacità di sintesi politica del partito e, allo stesso tempo, risultare controproducente rispetto all'esigenza di intercettare la componente dell'elettorato rispondente a pulsioni plebiscitarie e, dunque, in ultima analisi, di salvaguardare il funzionamento della democrazia rappresentativa.

All'opposto, un'inversione di tendenza, che renda la scelta dell'adozione di strumenti di democrazia diretta all'interno del partito genuina e le sue modalità di applicazione funzionali ad una reale

⁵ Sulle diverse specie di partito del *leader* e sulla concentrazione di poteri che lo caratterizza v. S. STAIANO, *La rappresentanza*, in *Riv. AIC*, 3/2017 (2 agosto 2017), 15 ss.

⁶ In direzione parzialmente simile, pare si possano leggere le osservazioni di E. ROSSI-L. GORI, *Premessa*, in E. ROSSI-L. GORI (a cura di), *Partiti politici e democrazia. Riflessioni di giovani studiosi sul diritto dei e nei partiti*, 2011, Pisa, 17 s.

⁷ Particolarmente significativa sembra l'affermazione di A. BARBERA, *La democrazia "dei" partiti (anzi "con" i partiti)*, in S. MERLINI (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, 2009, 235, per cui, tra la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90 "le lamentele o le proteste dei cittadini, tradizionalmente incanalate dai partiti vengono incanalate verso i partiti tradizionali".

partecipazione della base della associazione, potrebbe forse costituire un'importante "medicina" per gli stessi partiti.

In questo senso, potrebbe essere utile ripensare alla *ratio* costituzionale del ricorso al metodo democratico, quale criterio di organizzazione interna dei partiti⁸. Come noto, essa è in realtà stata rinvenuta in modo nettamente prevalente, a partire dall'Assemblea Costituente, nell'incontrastata massima per cui senza democrazia interna non si ha democrazia esterna. Per Calamandrei, "*una democrazia non può essere tale se non sono democratici anche i partiti in cui si formano i programmi e in cui scelgono gli uomini che poi vengono esteriormente eletti con sistemi democratici*"⁹.

Questo tipo di acquisizione, tuttavia, può essere idealmente contrapposta alla visione, elaborata da Gramsci in tutt'altro momento storico, per cui "*Altra è la democrazia nel partito e altra è la democrazia nello Stato: per conquistare la democrazia nello Stato può essere necessario (anzi è quasi sempre necessario) un partito fortemente accentrato*".

Non si vuole qui scivolare in inutili provocazioni ma, anche ai nostri giorni, studi politologici di rilievo internazionale hanno messo in discussione la correlazione tra attuazione della democrazia interna e salute del sistema dei partiti: per questi studi, la proclamazione fine a se stessa della democrazia interna opera, da un lato, come elemento di dispersione, che può comportare la frammentazione di partiti dalla identità già fluida, dall'altro rischia di offrire un *surplus* di legittimazione a *leader* sin troppo acclamati, relegando in secondo piano la classe politica dirigente che affianca il *leader* nella direzione del partito¹⁰: due

⁸ Come nota G. PICCIRILLI, *I partiti in Parlamento e nelle istituzioni politiche*, in *Diritto costituzionale*, 3/2019, 91 ss., se è vero che il metodo democratico dell'art. 49 Cost. è limitato al versante esterno di azione dei partiti, avendo i Costituenti optato per un "modello liberale", non è possibile oggi non tornare a interrogarsi sull'assenza di controlli sull'operato partiti, sia fuori, sia dentro le istituzioni.

⁹ V. per tutti P. CALAMANDREI, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente, Discussione sul Progetto di Costituzione*, 4 marzo 1947, Roma, 1970, 154 ss. In questo senso si era espresso anche, come noto, C. MORTATI nella seduta del 22 maggio 1947, *ivi*, 4159 ss.

¹⁰ Cfr. S. KATZ – P. MAIR, *Democracy and the Cartelization of Political Parties*, Oxford, 2018; F. MCCALL ROSENBLUTH – I. SHAPIRO, *Responsible Parties. Saving democracy from itself*, definito nell'introduzione un "contrarian book", perché teso a dimostrare che le primarie e gli altri strumenti, asseritamente e tautologicamente volti ad una

effetti tutt'altro che positivi in termini di “resa funzionale” dei partiti all'interno della democrazia rappresentativa.

Calando gli esiti di questi studi nel contesto italiano, vengono alla mente esempi diversi di distorsive applicazioni di c.d. primarie per la individuazione dei vertici del partito, misura lampante della incapacità del partito, al di là delle proclamazioni di facciata, di organizzarsi in modo da assegnare democraticamente il potere al suo interno¹¹. Se ne propongo solo alcuni.

Vi è il caso del *Partito Democratico*, fortemente criticato in ragione dell'eccessivo spazio concesso agli “elettori”, parificati dallo Statuto agli iscritti¹²: una scelta che presenta il concreto rischio di svuotare il ruolo costituzionale del partito nel concorso alla determinazione della politica nazionale, a favore di una eccessiva personalizzazione della sua immagine e della sua stessa attività.

Dall'altra parte, vi è l'esempio del tentativo di “scalata” ad un partito ai suoi esordi, e dunque in momento cruciale per la sua collocazione

democratizzazione delle scelte dei partiti, non sono proficui l'affermazione di partiti forti, di cui la democrazia ha però un vitale bisogno.

Nella stessa direzione, sembra collocarsi M. PROSPERO, *Il partito politico. Teorie e modelli*, Roma, 2012, p. 178, per cui un “nucleo più stretto di comando che assume un impianto organizzativo per gestire relazioni, tessere rapporti nelle arene del potere” è necessario anche per il partito liquido presidenzializzato.

Tra i costituzionalisti, sottolineano in modo molto chiaro questo fenomeno M. PERINI, *I partiti e la democrazia interna. Un problema irrisolto*, Milano, 2019, 319 ss. e spec. 324 ss.; R. CALVANO, *Le primarie e altri falsi antidoti alla crisi dei partiti in Italia*, in www.costituzionalismo.it, 2/2017, 45 ss. e in part. 66 s.

Già C. PINELLI, *Possibilità e limiti di intervento dei giudici nelle controversie interne ai partiti nella recente esperienza italiana*, in *Giur. cost.*, 1991, 3001, peraltro, nel 1991 avvertiva dei rischi di propugnare istanze di democratizzazione interna in partiti dalla struttura organizzativa in rapida trasformazione, mettendo in guardia da operazioni avventate.

¹¹ V. F. SCUTO, *op. cit.*, 210; per altri esempi di deviazioni poco lusinghiere da parte dei partiti, mossi da logiche di potere anziché da un vero intento democratico, v. R. CALVANO, *Le primarie*, cit., 59 ss., cui si rinvia anche per osservazioni di sistema sul ricorso alle primarie in rapporto al metodo democratico interno.

¹² Cfr. l'art. 2 dello statuto; si v., per considerazioni critiche a questa scelta organizzativa, M. LUCIANI, *Partiti e Stato: una crisi comune*, in *Lo Stato presente*, 2017, § 4. Come esempio di attitudine opposta, si può citare la Lega per Salvini Premier, che all'art. 29 del suo statuto associa i diritti di elettorato attivo e passivo in senso all'associazione ai soli soci ordinari militanti, escludendo invece i soci sostenitori, il cui legame con la vita del partito è più tenue.

nell'arena politica. Ci si riferisce alle primarie per la segreteria di Più Europa, che hanno visto l'ingresso nella competizione di una candidata simpatizzante per un'area politica molto distante a quella del partito per cui concorreva, non riuscito grazie al contestuale accertamento di irregolarità nella raccolta delle iscrizioni¹³. A dettare il definitivo fallimento delle operazioni elettorali giunge un anomalo afflusso di votanti, iscritti al partito su richiesta di alcuni dei suoi membri, all'unico fine di determinare la vittoria di un candidato, poi effettivamente conseguita. La Commissione di garanzia, immediatamente adita da una minoranza interna, si limita ad auspicare una migliore organizzazione dei futuri congressi e l'introduzione del voto ponderato in base ai risultati elettorali del partito nelle circoscrizioni per l'elezione del segretario¹⁴. Cade poi nel nulla la richiesta del secondo classificato, rivolta al neo eletto segretario ed al terzo classificato, di presentare un esposto comune all'autorità giudiziaria, che avrebbe definitivamente dimostrato l'incapacità del partito di tutelare la sua identità autonomamente¹⁵.

Altra notevole distorsione, con corredo di varie opacità, si è verificata all'interno del MoVimento 5 Stelle. Per l'elezione di Di Maio a Capo politico sono bastati 30.936 su 37.742 voti espressi, quando gli iscritti al MoVimento erano 135.000; le medesime considerazioni si potrebbero fare per la sua "conferma" a Capo politico del MoVimento, a seguito della sconfitta alle elezioni del Parlamento europeo¹⁶. In questo caso, la votazione ha mascherato una scelta oligarchica già assunta verticisticamente.

A causa delle poco rassicuranti tinte di questo panorama, potrebbe essere importante rinforzare il ricorso al metodo democratico, quale criterio di organizzazione interna dei partiti, cambiando però il suo

¹³ In conseguenza di diverse iscrizioni cumulative orientate alla scalata si era giunti a sfiorare questa eventualità, sventata grazie alla delibera, di poche settimane precedente, che il versamento della quota di iscrizione dovesse avvenire a titolo individuale. Cfr. per una ricostruzione 18 gennaio 2019, "E' in corso una scalata ostile a Più Europa?", in www.ilpost.it.

¹⁴ Nella decisione dell'organo di garanzia del 13 marzo 2019 si afferma significativamente che *"le anomalie che abbiamo rilevato non riguardano comportamenti illegittimi ma vanno piuttosto valutati sul metro della opportunità o della inopportunità e derivano da culture politiche diverse, da abitudini e tradizioni diverse"* (<https://pieuropa.eu/2019/03/13/decisione-sul-ricorso-a-prima-firma-crivellini/>).

¹⁵ Cfr. gli articoli apparsi sui quotidiani il 29 e 30 gennaio.

¹⁶ Cfr. la accurata ricostruzione di F. SCUTO, *op. cit.*, 205 ss.

obbiettivo: non già come scelta servente alla causa della democrazia “esterna”, o della democrazia “purchessia”, come indistinta qualità culturale o ideologica di un ordinamento, ma allo scopo di ambientare le istanze di democratizzazione, certo diffuse nella società¹⁷, all’interno di una *struttura organizzativa politica*, in modo che la attività di tale struttura risulti funzionale alla democrazia rappresentativa disegnata dalla Costituzione¹⁸.

Detto in termini più semplici: è necessario riflettere sul ricorso al metodo democratico – quale criterio di organizzazione interna dei partiti – non per tutelare i diritti politici dei singoli, o il dissenso delle minoranze, ricorrendo magari al vaglio dei tribunali, ma per un obiettivo funzionale e di sistema: cioè consentire ai partiti di funzionare appieno come “cerniera” tra elettorato ed istituzioni¹⁹.

Si condivide dunque il punto di vista di chi, poco prima dell’affacciarsi della crisi del 1993, ha autorevolmente ed efficacemente definito la democrazia interna come un *imperativo funzionale* dei partiti, ancor più imprescindibile quando la società si diversifica, il numero degli iscritti e

¹⁷ Anche quella dottrina da sempre attenta alla valorizzazione di canali di trasmissione della volontà politica dei cittadini agli organi di indirizzo politico diversi dai partiti politici, d’altra parte, ha sottolineato che “*negli Stati contemporanei, non esiste più quella netta contrapposizione fra società civile e società politica che era propria dello Stato ottocentesco, bensì si hanno diverse ed articolate forme di integrazione fra l’una e l’altra, la più diffusa e completa delle quali è data dai partiti*”: cfr. T. MARTINES, *Indirizzo politico*, in *Enc. Dir.*, XXI, 1971, § 14.

¹⁸ Cfr. la chiave di lettura, che sembra simile a quella delineata nel testo, proposta da C. PINELLI, *Possibilità e limiti*, in part. 3001 s. Volendo esemplificare il ragionamento, l’A. significativamente nota, cercando di funzionalizzare il metodo democratico alle esigenze organizzative dei partiti, che “*per quanto concerne l’ammissione, il problema non è tanto o solo quello degli ostacoli alle iscrizioni ma quello delle iscrizioni troppo facili*”.

In questo senso paiono anche le considerazioni di L. GORI, *Le elezioni primarie nell’ordinamento costituzionale*, Napoli, 2018, 43 ss., che guarda al partito in funzione del diritto di partecipazione alla determinazione della politica nazionale dei singoli.

V. anche, per la loro attenzione alla autonomia organizzativa dei partiti, P. CARETTI – E. GRASSI, *La “giustizia interna” nei partiti*, in *Riv. trim. dir. Proc. civ.*, 1976, 1584 ss., secondo cui una previsione di strumenti di partecipazione interna è l’unico possibile antidoto alle tendenze oligarchiche dei partiti, ma deve essere calata nel singolo contesto organizzativo.

¹⁹ In senso complementare a quanto affermato nel testo, pare possibile ricordare la vivida affermazione di Sartori, per cui “*democracy on a large scale is not the sum of many little democracies*”: v. G. SARTORI, *Democratic Theory*, New York, 1965.

degli iscritti attivi diminuisce, a fronte di un aumento del potere dei partiti, compreso quello di ridefinire il proprio gruppo di riferimento²⁰.

3. *Brevi considerazioni sull'interpretazione del metodo democratico nell'art. 49 Cost.: concorso "dei" partiti anziché "nei" partiti*

La tesi che qui si sostiene impone di confrontarsi con la questione della portata (esterna o anche interna) del metodo democratico sancito all'art. 49 Cost., fermo restando che il lavoro non si incentrerà su questo problema, pur giungendo a lambirlo in più momenti.

L'asserita lacuna dell'art. 49 Cost. rispetto alle esigenze di democraticità della vita interna ai partiti ha assunto le generiche sembianze di causa e, al contempo, di effetto della inadeguatezza, da sempre dimostrata dalle associazioni partitiche, a svolgere le funzioni di raccordo e intermediazione tra elettori ed istituzioni, fotografate dalla dottrina giuspubblicistica sin dagli albori della storia repubblicana²¹.

L'esistenza di un problema di *funzionalità* dell'assetto partitico rispetto all'essenza della democrazia rappresentativa deriva certamente anche dal fatto che l'attuazione dell'art. 49 Cost., nel suo modello incompiuto²², sia risultata sempre sbilanciata a favore del concorso "dei" partiti nella determinazione della politica nazionale, che ha assorbito il concorso "dei" cittadini tramite la loro partecipazione all'attività dei partiti²³. Detto altrimenti, la fondamentale ricerca di democraticità delle

²⁰ G. PASQUINO, *I rapporti politici (artt. 48-52)*, in G. BRANCA – A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1994, 23 ss. e spec. 26 ss.

²¹ Per uno sguardo ad ampio raggio sulla svolta della dottrina pubblicista, inizialmente più indulgente, nel riconoscimento di elementi di crisi nell'attuazione costituzionale della partecipazione dei partiti politici al concorso della determinazione della politica nazionale, si rinvia a M. GREGORIO, *Parte totale. Le dottrine costituzionali del partito politico in Italia tra Otto e Novecento*, Milano, 2013, 418 ss.; v. inoltre D. NOCILLA, *Crisi della rappresentanza e partiti politici*, in *Giur. cost.*, 1989, 527 ss.

²² Secondo l'espressione di S. MERLINI, *I partiti politici e la Costituzione (rileggendo Leopoldo Elia)*, in S. MERLINI (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, cit., 9 ss.

²³ Così v. P. RIDOLA, *L'evoluzione storico-costituzionale del partito politico*, in *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione. Atti del XXIII convegno annuale – Alessandria, 17-18 ottobre 2008*, Napoli, 2009, 16 ss.; v., in senso non dissimile, G. AMATO, *Nota su una legge sui partiti in l'attuazione dell'art. 49 della Costituzione*, in *Rass. Parl.*, 4/2012, 777 ss., per cui l'assenza di una legge sui partiti,

dinamiche dei rapporti tra i partiti non è stata pienamente completata dalla parallela attuazione del primario compito di fungere da cerniera tra cittadini e istituzioni.

Emblematica rappresentazione di questa incapacità si ritrova, nel momento di più acuta crisi dei partiti tradizionali, nelle parole dell'allora Presidente del Consiglio Giuliano Amato, che ha verosimilmente evocato in modo implicito, riattualizzandola, la tesi mortatiana del partito – organo, parificato alle istituzioni e che vive grazie ad esse²⁴: in seguito al referendum del 1993, secondo questa visione, veniva fatto “*morire dopo settant'anni quel modello di partito-Stato che fu introdotto in Italia dal fascismo e che la Repubblica aveva finito per ereditare, limitandosi a trasformare un singolare in plurale*”²⁵.

Pare altrettanto emblematica dell'incompiutezza del cammino verso l'affermazione di una reale partecipazione “dei” cittadini alla determinazione della vita politica del paese, tramite l'assorbimento poroso da parte dei partiti delle loro istanze, la circostanza che Norberto Bobbio, nel respingere fermamente l'affermazione di Amato²⁶, abbia addotto come obiezione fondamentale la presenza nella scena politica italiana del Partito comunista. Per quanto testimonianza, per la sua stessa esistenza, di innegabile di cesura, il partito comunista, in disparte la sua nota refrattarietà all'interpretazione dell'art. 49 Cost. come norma che richiede ai partiti un metodo democratico interno, non poteva certo dirsi propenso all'apertura al contributo degli iscritti²⁷.

liberi di occupare le istituzioni, indebolendole, ha avuto per effetto quello di “*corrodere esattamente quelle basi fiduciarie che, grazie alla passione per la partecipazione alla vita politica, avvicinano i singoli a un partito e spingono a prendere parte alla sua vita interna, consentendo ad esso di svolgere quella che sarebbe la sua funzione primigenia, favorire la partecipazione e l'accesso di tutti alla possibilità di determinare la vita politica di una collettività*”.

²⁴ C. MORTATI, *Sulla posizione del partito nello Stato*, in *Stato e diritto*, 1941, 3 -20, e ora ripubblicato in C. MORTATI, *Problemi di politica costituzionale*, Milano, 1972, 4, 495 ss.

²⁵ Camera dei Deputati, resoconto stenografico del 23 aprile 1993, seduta pomeridiana.

²⁶ Cfr. il suo articolo *Presidente non faccia confusione*, uscito su *La Stampa* il 23 aprile 1993.

²⁷ Può essere interessante menzionare quando ricordato da R. ROSSANDA – L. CASTELLINA, *Le radici di un'eresia comunista*, in *Il Manifesto*, 24 novembre 2009, per cui il «centralismo democratico», su cui si basava la regolamentazione della discussione interna di partito, “*era un metodo di comando che consentiva alle istanze superiori non solo un controllo ma di capire che cosa avevano nella testa quelle inferiori, stabilendo il limite delle eventuali mediazioni. La vera discussione, fino ad autentici scontri, avveniva nella*

In effetti, tra i vari fattori che avevano ostacolato la estensione del metodo democratico all'organizzazione interna dei partiti vi era stata anche l'esigenza di non escludere il Partito comunista dall'assetto partito italiano. Sebbene il processo di trasformazione di questo partito fosse iniziato già prima della caduta del muro di Berlino e dunque in fase antecedente al discorso di Amato del 1993, il venir meno del Partito Comunista potrebbe avere assunto un peso sensibile nella emancipazione del metodo democratico da limitazioni non richieste costituzionalmente. Non è certo un caso che, a seguito di questo snodo fondamentale, abbia perso mordente la tesi secondo cui l'autonomia, anche organizzativa, dei partiti costituisce una *buona ragione* per rinunciare ad una legge che ne definisca e disciplini le funzioni, la cui assenza è sempre più insistentemente messa in correlazione con il progressivo acuirsi della crisi dell'assetto partitico²⁸.

Ci si deve chiedere, tuttavia, se, tra le varie concause che avevano circoscritto la portata del metodo democratico, l'affrancarsi dal problema rappresentato dall'inclusione del partito comunista abbia messo a nudo l'ossatura dell'art. 49 Cost., e se essa sia comprensiva anche del metodo democratico interno.

Ebbene, dinanzi a questo interrogativo pare che le importanti obiezioni ad una lettura estensiva del metodo democratico rimangano intatte.

In primo luogo, l'esegesi dell'art. 49 Cost. non può eludere il "peso delle origini" della mancata approvazione (tradottasi nell'esclusione) del metodo democratico interno da parte dell'Assemblea Costituente, certamente frutto di una scelta precisa dei partiti ivi rappresentati di non porre lacci alla propria autonomia organizzativa²⁹, di cui i partiti stessi

direzione, senza che ne uscissero e tanto meno fossero sottoposte al Comitato Centrale e alla base le linee di divisione, che si potevano soltanto intuire dai diversi accenti che i membri della direzione mettevano nei loro discorsi e comportamenti. La virtù più elogiata, di buono o cattivo grado, era la lealtà, forma onorevole di obbedienza".

²⁸ V. per tutti L. ELIA, *A quando una legge sui partiti?*, in S. MERLINI (a cura di), *La democrazia*, cit., e gli altri contributi ivi raccolti; il volume, del 2009, ha secondo alcuni segnato una svolta nell'interpretazione del metodo democratico, estendendola anche all'ambito interno (Cfr. M. GREGORIO, *Parte totale*, cit., 428 ss.).

²⁹ In questo senso, il potere dei partiti di organizzarsi e disciplinarsi al loro interno non può che essere il prodotto consapevole di una scelta di autonomia. Parla di consapevolezza dei partiti di evitare una *Inkorporation*, che avrebbe funto da preludio a controlli esterni, M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, Annali, III 2010, Milano, 574. Tra le varie ed efficaci ricostruzioni, per la chiarezza dell'inquadramento della *ratio* di evitare

erano oltremodo gelosi, nobilitabile come scelta dettata da un intento liberale solo in via collaterale.

Il coevo modello tedesco, peraltro, che vede il *Grundgesetz* all'art. 21 optare per una ben diversa visione dei partiti politici³⁰ e, per quanto qui rileva, ne impone esplicitamente l'ordine democratico interno, avvalorando questa lettura, facendo affiorare in termini ancora più netti che la rinuncia a prevedere l'obbligo di un metodo democratico interno costituisce una scelta consapevole, al di là delle affermazioni di Mortati per cui il suo emendamento, a favore dell'esplicita introduzione di questa prescrizione, sarebbe stato meramente esplicativo di quanto già desumibile dal testo messo ai voti³¹.

Sostanzialmente, si ritiene corretto affermare - chiarendo qui una volta per tutte che si condivide la tesi per cui il metodo democratico interno non è prescritto a livello costituzionale - che l'art. 49 ha privilegiato il carattere di "ordinamento spontaneo originario e volontario"³² dei partiti.

Il ricorso al metodo democratico - quale criterio di organizzazione interna - si profila quindi come una condizione, che la Costituzione ovviamente consente (e forse incentiva), ma alla quale non obbliga. Ne consegue che si sono ridotti, ma non certo eliminati, i margini di manovra del legislatore, il quale ben può indicare alcuni requisiti minimi di

controlli arbitrari mascherati da esigenze di democrazia interna, prevalsa in Assemblea Costituente, v. C. E. TRAVERSO, *Partito politico e ordinamento costituzionale*, Milano, 1983, 145 ss.

³⁰ Cfr. il comma 1 di tale norma, per cui "I partiti concorrono alla formazione della volontà politica del popolo. La loro fondazione è libera. Il loro ordinamento interno deve essere conforme ai principi fondamentali della democrazia. Essi debbono fornire pubblico rendiconto della provenienza e dell'utilizzazione dei loro mezzi finanziari e dei loro beni". Si vedano in tema: C. PINELLI, *Discipline e controlli sulla "democrazia interna" dei partiti*, Padova, 1984; G. GRASSO, *Democrazia interna e partiti politici a livello europeo: qualche termine di raffronto per l'Italia?*, in *Politica del diritto*, 2010, 609 ss.; G. CERRINA FERONI, *Democrazia interna ai partiti in Germania: un modello per l'Italia?*, in G. CERRINA FERONI (a cura di), *I 60 anni dalla Legge fondamentale tra memoria e futuro*, Torino, 2012.

³¹ Si riportano, in quanto altamente significative, le parole dell'on. Mortati (Ass. Cost., 22 maggio 1947), con cui ritira il suo emendamento. Dopo averne sottolineato il carattere meramente esplicativo, infatti, l'on. Mortati segnala, registrando suo malgrado un mutamento di orientamento all'interno dell'Assemblea, che i consensi cui si era ispirato sono venuti meno e, pertanto, sceglie di non "esporre ad un sicuro insuccesso" la sua proposta.

³² Espressione di C. E. TRAVERSO, *op. ult. cit.*.

democraticità, ma non assorbire interamente lo spazio per scelte organizzative interne autonome, a maggior ragione tenuto conto del loro valore potenzialmente identitario per ciascun partito³³.

4. *Sul ruolo costituzionale dei partiti: selezione delle candidature, sintesi politica e “concorso permanente”*

A questo punto è necessario procedere all'analisi, “sezionata” attorno all'asse delle presenti riflessioni, delle funzioni di rilievo costituzionale attribuite ai partiti politici. In proposito pare fornire indici importanti la giurisprudenza costituzionale.

Il riconoscimento del ruolo dei partiti nella selezione delle candidature non è una novità assoluta nella giurisprudenza costituzionale, che già nel 1975, con la sent. n. 203³⁴, si era pronunciata in questo senso in riferimento alle elezioni comunali e, più precisamente, all'assegnazione ai partiti della individuazione dell'ordine di lista dei candidati.

Tuttavia, è solo con la sent. n. 35 del 2017 che sembra emergere la necessità costituzionale di un qualche intervento dei partiti politici nel selezionare i candidati, là dove si fa riferimento al loro coinvolgimento nella scelta dei capilista. Al punto 11.2 del considerato in diritto, più precisamente, la selezione e presentazione delle candidature, comprensive persino dell'indicazione di capilista bloccati (purché nell'ambito di liste “corte”, e con la possibilità di esprimere preferenze),

³³ Tale evenienza si accentua, forse, considerato l'impoverimento ideologico dei valori dei partiti “liquidi”.

Si pensi allo statuto del Partito Democratico, che si basa sul principio fondante del rispetto delle pari opportunità e fa della accettazione e valorizzazione del pluralismo e della diversità il suo elemento valoriale distintivo (dall'art. 1 all'art. 1 *ter*).

Oppure si pensi al MoVimento 5 Stelle, che fonda la sua base valoriale identitaria sull'“efficiente scambio di opinioni”, sul “confronto democratico”, sull'“esperienza maturata nell'ambito del blog www.beppegrillo.it, dei “meetup”, delle manifestazioni ed altre iniziative popolari, delle “Liste Civiche Certificate” e comunque delle liste presentate sotto il simbolo “MoVimento 5 Stelle” nelle elezioni comunali e regionali” (art. 2 dello statuto).

Qualora il partito che proclama di identificarsi con una struttura organizzativa interna improntata al pluralismo e alla democraticità se ne discosti nei fatti, gli iscritti potranno trarne conseguenze ancora più pregnanti, se tale elemento è frutto di una scelta, per di più identitaria, e non di una imposizione legislativa.

³⁴ Confermata dalla sent. n. 429 del 1995.

sono riconosciute come “espressione” della posizione che l’art. 49 Cost. assegna ai partiti politici: la Corte afferma che l’indicazione dei capilista, *«tanto più delicata in quanto quei candidati sono bloccati, deve essere svolta alla luce del ruolo che la Costituzione assegna ai partiti, quali associazioni che consentono ai cittadini di concorrere con metodo democratico a determinare, anche attraverso la partecipazione alle elezioni, la politica nazionale»*. Indicazione, questa, che sembra costituire un vero e proprio invito diretto ai partiti a giustificare la scelta dei capilista bloccati solo all’esito di un processo di selezione interno dominato da intelligenti criteri di partecipazione dei militanti e degli iscritti.

Questo approdo si colora di ulteriore significato, se confrontato con il contenuto della giurisprudenza costituzionale temporalmente più contigua che ha toccato il tema dei partiti politici, andando oltre il tracciato dell’ordinanza n. 79 del 2006 della Corte costituzionale³⁵. In questa pronuncia, come noto, la Corte costituzionale ha esplicitamente escluso che i partiti siano titolari di attribuzioni costituzionali, affermando che essi svolgono “funzioni di rilievo costituzionale”, cioè la “presentazione di alternative elettorali” e la “selezione dei candidati alle cariche elettive pubbliche”, secondo quanto specificato dalla legge, la cui interposizione rimane dunque essenziale³⁶.

Il riposizionamento dei partiti operato nel 2017 dalla Corte emerge ancora di più in confronto alle sentt. 1 del 2013 e 1 del 2014, che in alcuni passaggi sembrano poggiare taluni *obiter dicta* sulla constatazione di una sorta di disidratazione del ruolo dei partiti. La prima, infatti, colloca gli esponenti della “società civile” sullo stesso piano delle forze politiche rappresentate in Parlamento, annoverandoli dunque tra i soggetti che il Capo dello Stato può consultare prima di pervenire alla decisione sullo scioglimento anticipato delle Camere, mentre non nomina a questo fine i partiti politici. La seconda dichiara l’incostituzionalità di “lunghe” liste bloccate in ragione di una visione poco fiduciosa, se così si può dire,

³⁵ Confermata dall’ord. n. 120 del 2009.

³⁶ Ai fini del presente ragionamento, giova rilevare che la interposizione della legge svolge nella decisione costituzionale del 2006 un ruolo centrale, raccordando il diritto di associazione dei singoli in una pluralità di partiti e la rappresentanza politica, secondo specifiche declinazioni del metodo con cui attuare il compito di concorrere a determinare la politica nazionale. Per questa interpretazione v. L. GORI, *Le elezioni*, cit., 48, anche per alcune osservazioni critiche all’impianto della decisione.

nell'operato dei partiti, illegittimamente assunti a sommi artefici delle candidature in violazione della libertà degli elettori, per effetto della combinazione tra numerosità dei candidati potenzialmente presenti nelle singole liste e candidature multiple³⁷.

Le “funzioni di rilievo costituzionale” spettanti ai partiti non si esauriscono però nel momento elettorale: come sosteneva Mortati, il partito è “*mezzo indispensabile sia per l'assunzione di una coscienza politica nei cittadini, sia per l'ordinata espressione di questa e sia infine per consentire l'influsso costante e consapevole della pubblica opinione nella direzione politica dello Stato*”³⁸.

Ciò richiede una certa continuità nell'azione dei partiti, che consenta loro di realizzare quella “partecipazione permanente” dei cittadini alla determinazione delle scelte politiche di governo (*rectius*: di partecipare “al governare in genere”³⁹), ed anche una sorta di autonomia identitaria

³⁷ Complementare al “crollo di fiducia” nei partiti avvertibile in questa pronuncia, vi è la rivisitazione da parte della Corte del ruolo dell'art. 67 Cost.: i giudici costituzionali affermano infatti che questa norma “presuppone l'esistenza di un mandato conferito direttamente dagli elettori”, quasi giungendo a scavalcare il ruolo dei partiti. V. sul punto le osservazioni di N. ZANON, *La seconda giovinezza dell'art. 67 della Costituzione*, in www.forumcostituzionale.it (5 marzo 2014), 1 ss.

³⁸ Da C. MORTATI, *Concetto e funzione dei partiti politici*, in *Quaderni di Ricerca*, s. 1., 1949.

Cfr. poi V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia* (suo discorso inaugurale dell'anno accademico 1957/58 presso l'Università di Trieste), ora in *Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, 210 ss.; P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enc. Dir.*, 1982, XXXII, 1982, Milano, 54, per cui il “concorso permanente dei partiti nel processo di decisione politica” si contrappone alla concezione liberale della rappresentanza, in cui il momento centrale nel processo di decisione politica va rinvenuto nelle elezioni.

Più di recente, sottolinea l'importanza di tale funzione G. AMATO, *Nota*, cit., 777 ss., per cui la specificità dei partiti “*risiede nell'operare nell'ordinamento per favorire la più ampia partecipazione da parte dei cittadini alle attività politiche nel senso più lato*”.

³⁹ V. ancora V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, cit., 115 ss.

dei partiti rispetto alle liste elettorali⁴⁰, senza le quali il modello costituzionale rimane solo sulla carta⁴¹.

In altre parole, i partiti devono assolvere una capacità di sintesi politica con un minimo di orizzonte e di stabilità⁴², da portare avanti anche al di là del momento elettorale, organizzando la partecipazione dei cittadini in funzione dei loro orientamenti politici su questioni di interesse collettivo - in ciò distinguendosi da quei movimenti politici il cui orizzonte di azione, all'opposto, nasce e muore insieme al perseguimento di un interesse specifico⁴³.

⁴⁰ La Corte costituzionale, nella sent. n. 429 del 1995, ha chiarito che *“La libertà di associarsi in partiti politici, per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale, trova nel momento elettorale, con il quale si costituiscono gli organi di rappresentanza politica, un efficace strumento di partecipazione al governo della cosa pubblica. Ma ammesso il rapporto, che il legislatore può stabilire, tra partiti e liste elettorali, dando alle formazioni politiche la facoltà di presentare proprie liste di candidati (sentenza 203 del 1975) non ne segue l'identificazione tra liste elettorali e partiti, prefigurata dall'ordinanza di rimessione”*. Interessante in questo senso anche l'osservazione di sistema di G. PASQUINO, *Sub art. 49*, cit., 18, per cui *“l'art. 49 riconosce indirettamente l'importanza della presentazione di alternative elettorali (e di candidati alle cariche elettive)”*.

⁴¹ In ciò distinguendosi l'esperienza italiana da quella statunitense, in cui i partiti non sono vertice, come nel Regno Unito, dove il premier coincide col leader del partito, o solo macchina elettorale, come negli USA: così v. A. PREDIERI, *Democrazia*, 290. M. DELLA MORTE, *Democrazia*, cit., 53, la *“volontà dei cittadini dovrebbe destinata a confluire nelle proposte”* dovrebbe *“gradualmente e collettivamente”* potersi formare all'interno del partito.

⁴² Come osservava, già in epoca pre-costituzionale, V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi urbinati*, anno XIII, serie A, nn. 1-2-3-4, 1939, 53 ss., ora in *Prima e dopo la Costituzione*, Napoli, 2015, 54 ss., *“Il programma appare specialmente proprio dei partiti politici: è anzi, precisamente, quel che definisce e caratterizza l'individualità di ciascun partito rispetto ad ogni altro. Nello Stato moderno rappresentativo, specialmente se a governo parlamentare, si hanno, dunque, o vi dovrebbero essere, almeno tanti programmi politici quanti sono i partiti. Ed ogni programma risulta di un complesso di affermazioni ed aspirazioni intorno all'assetto ed alla vita dello Stato e del suo governo ed alla struttura della società statale”*. V. anche le osservazioni di P. RIDOLA, *op. ult. cit.*, 54.

⁴³ Su questo aspetto si v. N. ZANON, *Il libero mandato*, cit., 238 ss., che analizza il progressivo eclissarsi della funzione nobile dei partiti di sintesi politica tra interessi generali, via via meno visibile nella loro azione, e le sue ricadute sull'interpretazione del divieto di mandato imperativo. Lo stesso A., anni dopo, ricorda che i partiti tradizionali erano organizzati secondo una struttura in cui si *“era in qualche modo costretti a ragionare in generale”* (N. ZANON, *La rappresentanza della nazione e il libero mandato*

Questa funzione di sintesi di una linea politica, peraltro, è essenziale anche per rendere più pregnante la capacità del partito di selezionare le candidature e coagulare i candidati⁴⁴ in modo davvero coerente con le idee di fondo dell'alternativa elettorale proposta⁴⁵.

Molto significativa in questo senso è la sent. n. 170 del 2018. Pur riguardando quest'ultima la fattispecie dell'illecito disciplinare ad opera del magistrato in aspettativa "per motivi elettorali", che si iscrive o partecipa in modo sistematico e continuativo a partiti politici, il ruolo dei partiti affiora in superficie in modo nitido: viene riconosciuto infatti che gli incarichi politici vengono ricoperti e svolti, durante tutto l'arco del mandato, in relazione e cooperazione con i partiti, che va oltre il momento della competizione elettorale, come efficacemente viene espresso dai giudici costituzionali quando fanno riferimento alla "partecipazione organica alla vita di un partito politico". Di più, per la Corte costituzionale "*l'esercizio del mandato elettivo o dell'incarico politico, per chiunque ne sia investito all'esito di una campagna elettorale o di una nomina, avviene abitualmente all'interno di una dialettica dominata dal confronto tra i partiti politici, secondo una logica corrispondente al complessivo disegno costituzionale*"⁴⁶. La difficoltà dei partiti di selezionare e candidare i soggetti che ricopriranno ruoli istituzionali, peraltro, "*non significa che l'affiliazione ad un partito politico abbia perso valore, dato*

parlamentare, in L. VIOLANTE (a cura di), *Il Parlamento. Annali di storia d'Italia XVII*, Torino, 2001, 686).

⁴⁴ Cfr. Corte cost., sent. n. 203 del 1975, punto 3 del cons. in diritto, in cui si afferma che la selezione delle candidature è un potere attribuito ai partiti "*al fine di meglio garantire la realizzazione di quelle linee programmatiche che esse sottopongono alla scelta del corpo elettorale*". Lo stesso collegamento si ritrova nella sent. n. 35 del 2017, nel punto 11.2 del cons. in diritto, già citato.

⁴⁵ Emblematico di una sempre maggiore difficoltà dei partiti a selezionare in modo coerente le candidature per deficit della base valoriale del partito, dovuta alla loro spiccata fluidità e rapida trasformazione in nuove alleanze, è il recente episodio della formazione delle liste di candidati di Europa Verde, creatasi da un'alleanza tra Possibile e Verdi, alle elezioni del Parlamento Europeo del prossimo 26 maggio. In ragione della indicazione di due candidati risultanti appartenere all'estrema destra, il candidato di spicco di questa formazione politica, Civati, si è infatti dimesso, sottolineando che per lui i valori democratici dell'antifascismo sono irrinunciabili. Questo episodio pare esprimere una certa correlazione tra continue trasformazioni e ridefinizione delle formazioni politica e difficoltà di tenere sotto controllo la formazione delle liste elettorali, affinché siano rispondenti alla piattaforma ideologica del partito.

⁴⁶ Cfr. il punto 6 del cons. in diritto.

*che è sempre per il tramite dei partiti che vengono assegnati gli incarichi di governo nei suoi diversi livelli e tutti gli incarichi legati al patronage e alle spoglie del settore burocratico-amministrativo e para pubblico*⁴⁷.

Indipendentemente dal dato strutturale che vede i partiti imporsi sulla scena politica come associazioni non riconosciute, il partito assolve dunque ai compiti di rilievo costituzionale di selezionare le candidature per gli organi politici e di elaborare scelte di natura politica secondo una concezione di società, sia attraverso la campagna elettorale, sia attraverso continui contatti con i suoi candidati risultati eletti in sedi istituzionali.

Assolvere a queste funzioni è diventato però difficile per i partiti, in cui gli elettori stentano sempre di più ad identificarsi in modo radicato, data la loro spiccata fluidità⁴⁸ e la loro tendenza a trasformarsi in nuove proposte partitiche, mutando nome e simbolo e così risorgendo sotto nuove spoglie, e data la tendenza ad affacciarsi sulla scena di partiti nuovi in senso pieno, rispetto al quadro politico formatosi all'indomani della fine del secondo conflitto mondiale⁴⁹.

La carenza nell'elaborazione dei programmi da parte dei partiti ha indirettamente portato ad un'attenzione quasi esclusiva alla selezione delle candidature (l'unica attività della quale i partiti hanno immediato bisogno⁵⁰), mentre è necessario tornare a ragionare congiuntamente di

⁴⁷ E. SALVATI, *La crisi dei partiti e la de-politicizzazione dello spazio politico. Quali rischi per la democrazia rappresentativa?*, in *Quaderni di scienza politica*, 1/2018, 167.

⁴⁸ Il fenomeno, iniziato ben prima degli anni '90, pare riconducibile ad un processo di graduale trasformazione dei partiti, più che ad una vera e propria crisi, e deve essere inquadrato anche dall'angolo visuale della crisi del rappresentato: v. M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON - F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica: atti del convegno*, Milano, 2001, 109 ss. e spec. 117.

⁴⁹ Come sottolinea E. GIANFRANCESCO, *I partiti politici e l'articolo 49 della Costituzione*, in www.forumcostituzionale.it (30 ottobre 2017), 3 ss.; v. anche F. BIONDI - G. RIVOCCHI, *Le forme della rappresentanza e il sistema dei partiti*, in S. SICARDI - M. CAVINO - L. IMARISIO (a cura di), *Vent'anni di Costituzione (1993-2013)*, Bologna, 2015, 250 ss.

Tra i politologi, in questa sede, si è ritenuto, rispetto alla sterminata bibliografia politologica sulla trasformazione dei partiti, di dare conto della ricerca di V. EMANUELE - A. CHIARAMONTE, *A growing impact of new parties: myth or reality? Party system innovation in Western Europe after 1945*, in *Party Politics*, 24(5), 475-487, proprio perché capace di dimostrare la peculiarità italiana che qui si è messa in luce.

⁵⁰ Tanto che da ultimo il legislatore ordinario ha sancito, in base al d. l. n. 149 del 2013, art. 18, che *“si intendono per partiti politici i partiti, movimenti e gruppi politici*

queste due funzioni, in un'ottica di reciproca alimentazione (il partito dovrebbe elaborare il programma e scegliere di conseguenza i suoi candidati in base alla loro capacità di realizzare quel programma).

Queste sono sempre state, e devono continuare a essere, o meglio tornare a essere, le “funzioni di rilievo costituzionale” dei partiti. In questo senso, il metodo democratico interno e una legge sui partiti che garantisca minime regole di democrazia interna sono opportuni. Vi è infatti, oggi, una tendenza dei partiti verso l'accentramento di potere nel *leader* e, allo stesso tempo, una richiesta di partecipazione che deve essere strutturata e regolamentata in modo trasparente; senza quelle minime regole infatti, i partiti, che restano oligarchici o personali, semplicemente sfruttano tale richiesta di partecipazione in senso plebiscitario, per convalidare scelte già prese in modo non trasparente e oligarchico.

5. *Identità e struttura organizzativa interna dei partiti politici: indici normativi alla luce del quadro normativo vigente*

Il dissolvimento dell'identità dei partiti attraverso l'oscuramento delle loro funzioni sistemiche ha raggiunto una problematica consacrazione da parte del legislatore, che con la c.d. legge “spazzacorrotti”, ovvero la legge n. 3 del 2019, recante *Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, è in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici*, ha equiparato, ai fini dell'applicazione delle nuove norme in tema di trasparenza, ai partiti e movimenti politici innumerevoli e sfuggenti categorie di fondazioni⁵¹.

organizzati che abbiano presentato candidati sotto il proprio simbolo alle elezioni per il rinnovo” di taluni organi. Si noti che in questo atto normativo compaiono due definizioni di partiti politici: quella appena riportata, maggiormente inclusiva, tale da ricomprendere qualsiasi soggetto con un minimo di organizzazione che intenda partecipare alle competizioni elettorali candidando qualcuno, ed un'altra, per cui “I partiti politici sono libere associazioni attraverso le quali i cittadini concorrono, con metodo democratico, a determinare la politica nazionale”.

⁵¹ Per l'art. 1, comma 20, che ha modificato l'art. 5 del d. l. 149 del 2013, “*le fondazioni, le associazioni e i comitati la composizione dei cui organi direttivi sia determinata in tutto o in parte da deliberazioni di partiti o movimenti politici ovvero i cui organi direttivi siano composti in tutto o in parte da membri di organi di partiti o movimenti politici ovvero persone che siano o siano state, nei dieci anni precedenti, membri del Parlamento nazionale o europeo o di assemblee elettive regionali o locali ovvero che ricoprano o*

Si noti che i soggetti rientranti nella ampia definizione normativa qui riportata sono destinatari di obblighi di trasparenza notevoli⁵², in forte distonia con gli obblighi, minori, in vigore per i partiti politici refrattari a qualsiasi forma di istituzionalizzazione, che cioè hanno escluso di aderire al Registro nazionale dei partiti politici e dunque di beneficiare dell'unica forma di finanziamento pubblico – indiretto – oggi possibile (su cui v. infra, in questo paragrafo)⁵³: un esito di questo genere, per certi versi paradossale, mostra come il legislatore abbia inteso puntare i fari su soggetti “satellite” dei partiti, che oggi danno linfa economica, ancor più essenziale data la chiusura dei cordoni del finanziamento pubblico, e culturale ai partiti stessi⁵⁴.

abbiano ricoperto, nei dieci anni precedenti, incarichi di governo al livello nazionale, regionale o locale ovvero incarichi istituzionali per esservi state elette o nominate in virtù della loro appartenenza a partiti o movimenti politici, nonché le fondazioni e le associazioni che erogano somme a titolo di liberalità o contribuiscano in misura pari o superiore a euro 5.000 l'anno al finanziamento di iniziative o servizi a titolo gratuito in favore di partiti, movimenti politici o loro articolazioni interne, di membri di organi di partiti o movimenti politici o di persone che ricoprono incarichi istituzionali”.

⁵² Si potrebbe parlare peraltro, per effetto del contenuto della l. n. 3 del 2019, di una diversa opacità, “per confusione”, citando la sent. n. 20 del 2019 della Corte cost., che si è occupata dello status costituzionale del principio di trasparenza, tenuto conto dell'ampiezza degli obblighi di trasparenza in oggetto ed anche, per altro verso, degli scarsi mezzi di indagine della Commissione deputata a vigilare sul lo rispetto, ovvero la Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici (su cui cfr. il § 6).

⁵³ Come rilevato da attenta dottrina, peraltro, i partiti sono già stati, ad opera di un non voluto intreccio tra norme, in parte “istituzionalizzati” con la l. n. 96 del 2012 che prevedeva invece, all'art. 5, comma 2, che i partiti o movimenti fossero tenuti a depositare lo statuto presso la presidenza della Camera o del Senato pena la decadenza dai rimborsi stessi. Lo statuto doveva “essere conformato a principi democratici nella vita interna, con particolare riguardo alla scelta dei candidati, al rispetto delle minoranze e ai diritti degli iscritti”: cfr. A. COSSIRI, *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale*, Milano, 2018, 62 ss., che discorre proprio di “istituzionalizzazione imprevista”.

⁵⁴ Cfr. il comma 28 dell'art. 1, l. 3 del 2019, per cui “Ai sensi e per gli effetti delle disposizioni di cui ai commi da 11 a 27 del presente articolo, le fondazioni, le associazioni e i comitati di cui all'articolo 5, comma 4, del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, come sostituito dal comma 20 del presente articolo, sono equiparati ai partiti e movimenti politici, a prescindere dall'iscrizione del partito o movimento politico cui sono collegati nel registro di cui all'articolo 4 del medesimo decreto-legge n. 149 del 2013”. Tale equiparazione riguarda infatti le fondazioni, associazioni e i comitati, che si considerato legati ai partiti

Allo stesso tempo, la legge n. 3 del 2019 prevede che sul sito internet dell'ente cui si riferisce la consultazione elettorale siano pubblicati il *curriculum* e il certificato del casellario penale dei candidati a partire dal quattordicesimo giorno antecedente le elezioni (art. 1, comma 15): anche questa previsione attenta evidentemente al ruolo di intermediazione dei partiti, in nome della trasparenza, dando il compito di rendere noti i candidati, tradizionale essenza della funzione dei partiti, *anche* alle istituzioni presso cui, se eletti, svolgeranno le loro funzioni. Questo ultimo elemento dimostra che i partiti oggi faticano a mantenere centralità anche in relazione alla loro funzione originaria e principale, ovvero quella di selezionare le candidature.

Non è possibile dimenticare che dovrebbero essere i partiti ad individuare soggetti che, se eletti, perseguiranno l'interesse generale secondo la linea del partito di provenienza, concorrendo reciprocamente a formare la rispettiva identità e, inoltre, ad assumersene la responsabilità davanti agli elettori. Accedere al *curriculum* e al certificato del casellario penale dei candidati sul sito internet dell'istituzione di destinazione significa dare prevalenza ad esigenze di trasparenza sul primato assoluto del ruolo dei partiti nella selezione delle candidature. In qualche modo, infatti, la loro funzione di signori incontrastati della scelta dei candidati viene intaccata dall'importanza centrale attribuita al previo esame del *curriculum*. Ciò implica, oltretutto, che il legislatore abbia assunto che il *curriculum* possa essere valutato in modo oggettivo dagli elettori sulla base della sua pubblicazione sul sito istituzionale dell'ente di destinazione in caso di vincita alle elezioni, obliterando la essenziale funzione di valutazione politica del partito.

Compiva invece un tentativo di favorire una minima uniformazione della categoria partiti, rivitalizzandone indirettamente l'identità comune, il precedente d. l. n. 149 del 2013, conv. nella l. n. 13 del 2014, recante norme per *l'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*, là

a prescindere dalla loro iscrizione al registro medesimo, mentre ne sono esclusi, almeno a prima lettura, i partiti medesimi, non iscritti al registro. Per un commento a questa normativa, v. T. GIUPPONI, *Gli obblighi di trasparenza per partiti e movimenti politici*, in R. ORLANDI - S. SEMINARA, *Una nuova legge contro la corruzione*, Torino, 2019, 364 ss.

dove subordina l'accesso al finanziamento pubblico indiretto al rispetto di requisiti comuni di democrazia interna.

Su un piano generale, occorre sottolineare che l'adesione al Registro non è obbligatoria, ma disponibile da parte dei partiti politici, in quanto semplicemente incentivata quale "contropartita"⁵⁵ per l'accesso al finanziamento pubblico indiretto. La domanda di democraticità all'interno dei partiti, posta da Mortati in Assemblea costituente, è dunque rimasta inevasa.

Tuttavia, è interessante notare come la normativa in questione, mettendo a nudo l'ossatura del metodo democratico interno, abbia enucleato per i partiti che vogliono accedere a tale finanziamento condizioni minime prevalentemente riconducibili all'ottica di una essenziale "democrazia procedurale". Si prevede infatti che gli statuti dei partiti richiedenti il finanziamento pubblico indiretto⁵⁶ siano pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale ed in un Registro consultabile sul sito del Parlamento e che, tra le altre cose, negli statuti siano indicati gli organi del partito, distinguendo le loro attribuzioni in deliberative, esecutive e di controllo: come se venisse tratteggiata l'idea di una "forma di governo intrapartitica" ispirata al secolare principio della separazione dei poteri⁵⁷. In questa ottica si richiede inoltre, ad esempio, che lo statuto del partito rispetti Costituzione e ordinamento dell'Unione europea, che siano disciplinate le regole di composizione degli organi interni e le loro

⁵⁵ In tema v. F. BIONDI, *Finanziamento pubblico e regolazione giuridica dei partiti dopo il decreto legge n. 149 del 2013*, in F. BIONDI – G. TARLI BARBIERI, *Il finanziamento della politica*, Napoli, 2016, 50 ss., la quale fa notare l'aspetto paradossale della vicenda, essendo noto che la regolazione dei partiti politici, che può intaccare la loro autonomia organizzativa, costituisce di solito la "contropartita" del finanziamento pubblico; v. poi tra la recente dottrina costituzionale F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Torino, 2017, 179 ss.; A. COSSIRI, *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale*, cit., 48 ss.; per la dottrina civilistica, v. G. IORIO, *Profili civilistici dei partiti politici*, Napoli, 2018, 313 ss.

⁵⁶ Finanziamento erogato tramite le agevolazioni fiscali per le contribuzioni volontarie dai 30 ai 30.000 euro e la destinazione facoltativa del 2 per mille dell'IRPEF da parte dei contribuenti ad un partito a loro scelta, è stato infatti condizionato al rispetto di requisiti minimi orientati nel complesso a fini di trasparenza dei processi di decisione e democrazia interna, sommariamente indicati dall'art. 3. Per R. DE NICTOLIS, *La giurisdizione esclusiva sul finanziamento dei partiti politici: un nuovo guazzabuglio normativo*, in www.federalismi.it (19 marzo 2014), 2, si deve parlare di "finanziamento pubblico sulla base di scelte dei privati tax-payers".

⁵⁷ Così v., M. PERINI, *op. cit.*, 113.

attribuzioni, che siano definite le regole di selezione dei membri, che siano individuate le procedure per l'adozione degli atti che impegnano il partito all'esterno. Sono enumerate condizioni direttamente volte a tutelare i *diritti di partecipazione degli iscritti*, mediante ad esempio l'obbligo di individuazione della cadenza per la riunione delle assemblee congressuali o nazionali, la previsione di un organo di garanzia per i diritti medesimi e la necessità di indicare le modalità di partecipazione degli iscritti all'attività del partito; infine, si segnala la richiesta di prevedere tutele per le minoranze, assicurando la loro presenza negli organi collegiali non esecutivi, nonché in ambito disciplinare.

Ciò rende conoscibile e accessibile, a tutti gli interessati alla vita interna del partito, siano essi iscritti o meno, la struttura organizzativa fondamentale del partito, e appunto richiede una opportuna allocazione o separazione dei poteri all'interno del partito tra diversi organi.

Non bisogna poi sottovalutare, perché espressiva di una *ratio* comune, la previsione di un altro testo legislativo di particolare rilievo, che si applica a tutti i partiti che intendono partecipare alle elezioni. Per questi ultimi, vigono infatti alcuni obblighi essenzialmente definibili di trasparenza, il cui precipitato è senz'altro quello di favorire maggiore democraticità, introdotti dalla l. n. 165 del 2017, che ha modificato il *Testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati*: per qualsiasi partito che intenda candidarsi e non sia iscritto al registro, è richiesta una *“dichiarazione, con la sottoscrizione del legale rappresentante autenticata dal notaio, che indichi 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”*. Si noti che tale dichiarazione, ai sensi dell'art. 4 della legge elettorale n. 154 del 2017, è creata nel sito del Ministero dell'interno una apposita sezione denominata *“Elezioni trasparenti”*, in cui tale dichiarazione viene pubblicata (*oppure*, può essere pubblicato lo statuto del partito).

Come è stato efficacemente notato⁵⁸, la potenzialità espressa da queste previsioni è notevole, poiché in primo luogo si sottraggono gli accordi intra-associativi sull'assetto organizzativo del partito ad alcune dinamiche di gestione oligarchica del potere, la quale passa necessariamente dall'assenza di regole conosciute e conoscibili. In secondo luogo, tutti gli interessati alla vita interna del partito, siano essi iscritti o meno, hanno acquisito uno strumento per conoscere la struttura organizzativa fondamentale del partito.

Ciò potrebbe addirittura, secondo una ottimistica visione, indurre i partiti a rifuggire, quantomeno sulla carta, strutture organizzative eccentriche o particolarmente lontane dal sentire comune⁵⁹ o, quantomeno, dal sentire di quello che è avvertito dal partito come il bacino elettorale di riferimento.

Un simile regime sembra nel complesso funzionale, in conclusione, ai compiti costituzionali dei partiti, imponendo a questi ultimi la previsione di regole procedurali e organizzative di base volte a consentire agli iscritti di conoscere le norme che regolano la partecipazione alla vita del partito, nonché di poter esprimere regolarmente, a norma di statuto, il proprio punto di vista o il proprio dissenso. Si tratta di aspetti di "democrazia procedurale" non scontati, che, se effettivamente⁶⁰ attuati, potrebbero

⁵⁸ M. PERINI, *I partiti*, cit., 163 ss. In senso contrario, individua dei rischi nell'alto tasso di genericità di questa disposizione, altamente manipolabile da parte dell'autore della dichiarazione, G. IORIO, *Profili civilistici*, cit., 311; scettico è anche F. SCUTO, *L'organizzazione e il funzionamento interno dei partiti: vecchi e (apparentemente) nuovi modelli di fronte all'art. 49 Cost.*, in *Dir. Cost.*, 3/2019, 121 ss.

⁵⁹ V. ancora M. PERINI, *ibidem*.

⁶⁰ Come noto, le ragioni per cui il metodo democratico viene concepito e trapianto in norme statutarie, da un lato, e la loro effettività, dall'altro, risentono in vario modo della cronica tendenza dei partiti a strutturarsi secondo la "ferrea legge dell'oligarchia", secondo la nota definizione formulata nel 1911 da Roberto Michels, ma sempre attuale: R. MICHELS, *Der Konservative Grundzug der Partei-Organisation*, in *Monatschrift für Soziologie*, I, 1909, 228 ss., con tr. it. *Democrazia formale e realtà oligarchica*, in G. SIVINI (a cura di), *Sociologia dei partiti politici*, Bologna, 1971. Cfr., per un'evoluzione di simile tesi, R.S. KATZ – P. MAIR, *Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party*, in *Party Politics*, 1995, con tr. it. *Cambiamenti nei modelli organizzativi e democrazia di partito. La nascita del cartel party*, in L. BARDI (a cura di), *I Partiti e sistemi di partito*, Bologna, 2006, p. 42 ss. Più di recente, v. l'ed. del 2018 di S. KATZ – P. MAIR, *Democracy and the Cartelization of Political Parties*, cit., passim.

V. su questa tendenza inoltre, in tutt'altro momento storico, T. MARTINES, *Partiti, sistema di partiti, pluralismo*, in *Studi parl. pol. Cost.*, 1979, 5 ss., dovuta secondo l'A. al privilegio

concorrere a rivitalizzare le funzioni sistemiche dei partiti, rendendo più visibile e quindi facilmente misurabile la responsabilità politica del partito dinanzi agli iscritti o potenziali elettori rispetto al modo con cui sono applicate le regole degli statuti o contribuire a consentire, nelle mani di un *leader* con visione e/o di una classe dirigente capace, di “traghetare” la base di un partito anche verso sfide politiche nuove.

Allo stesso tempo, la conoscibilità delle regole da parte degli iscritti e dei militanti non incide negativamente sullo svolgimento della corretta dialettica politica interna a un partito: dialettica politica che, beninteso, deve ammettere il confronto tra tesi e la più ampia partecipazione di tutti gli aventi diritto, ma esige, alla fine, un momento di sintesi unitaria. Rispetto a quest’ultima, in quanto legittimamente raggiunta, chi non vi si riconosce può e deve esser posto di fronte a una scelta coerente, senza che sia sempre necessario ipotizzare il salvifico intervento di qualche tribunale.

L’impatto di un simile sistema, vuoi di regole minime di democrazia, vuoi di trasparenza, sulla democrazia interna dei partiti, risente però di un altro fattore: quali associazioni non riconosciute, i partiti godono di una ampia sfera di autonomia organizzativa, che rende quantomai difficile colpire e sanzionare in modo effettivo i comportamenti difformi a regole eteronome (o anche interne) al partito⁶¹.

Si conviene infatti con chi ritiene che i controlli esterni sulla democraticità dell’operato dei partiti e la loro sanzionabilità siano spesso illusori, per la scarsa efficacia della tutela giurisdizionale che accerta la

accordato alle forme organizzative rappresentative, anziché partecipative, all’interno del partito.

In tema di effettività delle regole in seno ai partiti v. F. CLEMENTI, *Prime considerazioni intorno ad una legge di disciplina dei partiti politici*, in www.federalismi.it, n. 6/2015, 7, che segnala come spesso gli statuti siano meri simulacri formali, in riferimento proprio alla legge in discorso.

⁶¹ Ancora attuali paiono in questo senso le osservazioni di G.U. RESCIGNO, *Alcune considerazioni sul rapporto partiti-stato-cittadini*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati. Aspetti e tendenze del diritto costituzionale*, Padova, 1977, III, 975 ss., a partire dal modello tedesco, basato sulla persuasione e non sulla esecuzione di quanto prescritto dalla legge. Si v. le osservazioni parzialmente diverse di C. PINELLI, *Discipline e controlli sulla democrazia interna dei partiti*, Padova, 1984, 102 ss. sulla portata innovativa della normativa tedesca e 120 ss. sul suo apparato sanzionatorio ed efficacia.

violazione di regole che il partito non ha introiettato al suo interno, siano esse eteronome o statutarie⁶².

Per questo, si ritiene interessante da esplorare, come fa l'impianto normativo oggi in vigore, la via della conoscibilità delle regole come importante strumento di democraticità, che i partiti dovrebbero avere interesse a percorrere spontaneamente e non sotto la minaccia di controlli esterni (di natura giurisdizionale), per riformarsi in modo idoneo a recuperare autorevolezza presso l'elettorato.

6. Requisiti minimi di democrazia interna previsti dalla legge: le regole sulla allocazione del potere tra gli organi interni del partito e sulla loro conoscibilità

Si cercherà a questo punto di verificare e misurare la capacità uniformatrice della legislazione del 2013, i cui effetti iniziano a poter essere esaminati solo ora⁶³, per comprendere se la legge stia favorendo l'avvicinamento tra loro delle diverse modalità di organizzazione interna dei partiti che hanno voluto aderire al registro⁶⁴.

Certo è che la "contropartita"⁶⁵ per la rinuncia da parte dei partiti a spazi – sia pur esigui – di autonomia organizzativa è limitata, trattandosi solo di finanziamenti indiretti; tanto più che gli esiti applicativi sinora

⁶² V. ancora G. U. RESCIGNO, *op. ult. cit.*, 977; particolarmente scettico sul punto è anche A. SAITTA, *Il controllo di legalità della vita interna dei partiti: "se di una cosa non si può parlare, è bene tacere"*, in www.confrontocostituzionali.eu (2013). Si rinvia sul tema alla relazione di N. Pignatelli.

⁶³ Come fa notare L. GORI, *La "reazione" degli statuti dei partiti dopo la nuova disciplina in tema di finanziamento pubblico*, in G. TARLI BARBIERI – F. BIONDI (a cura di), *Il finanziamento*, cit., 145 ss.

⁶⁴ In assenza di un sostrato comune all'organizzazione interna dei vari partiti sulla scena è ancora più arduo individuare, prima, ed applicare, poi, le regole minime necessarie ad instaurare un regime di democraticità. Insiste su questo aspetto C. PINELLI, *Possibilità e limiti*, cit., 3001.

In riferimento all'ipotesi di una dicotomia tra partiti a seconda della loro adesione a standard posti legislativamente come condizione per accedere a dei benefici, esponeva dubbi già A. PREDIERI, *Democrazia nei partiti nella determinazione della politica nazionale. Equilibri e garanzie costituzionali*, in *Studi politici*, 1960, 288 ss.

Aperta a sviluppi positivi, ad es., è invece A. POGGI, *La democrazia nei partiti*, in *Rivista AIC*, 4/2015 (27 novembre 2015), 20 ss.

⁶⁵ L'espressione è di F. BIONDI, *Finanziamento pubblico*, cit., 50.

avutisi della legge 13 del 2014 riportano di cifre di finanziamento indiretto tramite il 2 per mille piuttosto basse, che rendono l'arma del finanziamento spuntata⁶⁶.

Peraltro, se da un punto di vista sociologico e politologico è cruciale domandarsi come mai si sia affermata questa tendenza e quali soluzioni *de iure condendo* si potrebbero prospettare per rendere più semplice questa fonte di finanziamento indiretto, da un punto di vista giuridico è essenziale registrare il disciplinato comportamento dei principali partiti sulla scena, iscritti al Registro con l'unica eccezione di rilievo del Movimento 5 Stelle, e verificare quale sia, per ora, l'impatto del presente quadro normativo su statuti ed organizzazione interna, nonché sull'effettiva attuazione del metodo democratico.

Quanto al Movimento 5 stelle, non ci si può esimere dal notare che la mancata iscrizione al Registro rappresenta una rivendicazione di autonomia e alterità dal modello dei partiti⁶⁷.

⁶⁶ I dati delle dichiarazioni del 2018, relative ai redditi dell'anno 2017, dunque a 4 anni dall'entrata in vigore delle norme che consentono al contribuente di donare il due per mille ai partiti politici, parlano chiaro: solo il 2,67% degli elettori usufruiscono di questa *chance*, confermando un *trend* il cui picco più alto è costituito dai dati dei redditi dell'anno 2016, in cui si è arrivati al 3,01%.

Cfr. *OpenPolis, I partiti alla prova del 2x1000*, 18 aprile 2018, in cui si osserva che nonostante l'aumento del numero di contribuenti dal 2014 al 2017 che hanno deciso di stanziare il loro 2 per mille ai partiti, ancora nell'ultimo anno i partiti hanno ricevuto 15,3 milioni di euro sui 25 milioni "in palio". Secondo lo studio di *OpenPolis* relativo alle entrate del PD, ovvero il partito più finanziato col 2 per mille, gli introiti ottenuti grazie a questa fonte sono scesi di quasi un milione di euro tra il 2017 ed il 2018 (*Quali sfide attendono il tesoriere del PD*, 7 marzo 2019, in <https://www.openpolis.it/>).

⁶⁷ In realtà, il Partito Democratico, insieme al Partito della Rifondazione comunista – Sinistra europea, al Partito socialista italiano, al Partito autonomista Trentino Tirolese e al Südtiroler Volkspartei dovrebbe essere, salvi errori, oggi l'unico ad utilizzare nel suo lessico la parola partito, sostituito nelle esperienze più rilevanti da MoVimento, Lega, ecc. Su questo aspetto v., su tutti, M. LUCIANI, *Partiti e Stato: una crisi comune?*, in *Lo Stato presente*, 2017, 3. Si è consapevoli che le differenze, date le funzioni effettivamente svolte dal MoVimento, tra cui la selezione di candidature per le elezioni politiche, siano riducibili ad una questione nominalistica, come messo in luce anche in giurisprudenza (cfr. per una analisi M. PERINI, 42 ss.), mentre agli effetti di legge siamo dinanzi ad un partito vero e proprio. Tuttavia, sarebbe un errore trascurare completamente questa matrice culturale del MoVimento medesimo in chiave oppositiva rispetto ai partiti come luoghi dell'intermediazione.

Venendo ai partiti iscritti, fondamentale è la verifica da parte di una Commissione esterna al partito⁶⁸ del rispetto, ai fini della iscrizione nel Registro, di quanto previsto dalla legge e delle integrazioni introdotte ad opera della stessa Commissione mediante linee guida (adottate con deliberazione n. 1 del 12 febbraio 2018).

A prescindere dalla problematicità che questo tipo di atti pongono nel sistema delle fonti, lo spirito che ha mosso la Commissione, come affermato nella premessa dell'atto, è da ricondursi all'interpretazione del d. l. n. 149 del 2013 come atto normativo che *“concorre a rendere effettiva, secondo i principi sanciti dall'art. 49 della Costituzione, l'osservanza del metodo democratico nei suoi riflessi non solo esterni, ma anche interni, con specifico riguardo ai diritti di partecipazione degli iscritti”*.

Probabilmente, però, l'adozione delle linee guida è dovuta anche all'esigenza della neoistituita Commissione di rafforzare il fondamento financo costituzionale del proprio ruolo e legittimare i propri poteri: infatti, le linee guida definiscono in modo più pregnante il contenuto delle regole legislative, specie quando riducibili a prescrizioni piuttosto vaghe⁶⁹.

Tuttavia, se è vero che alcune prescrizioni sono ripetitive, altre, invece, per quanto utili perché con esse la commissione limita la propria discrezionalità, introducono disposizioni *praeter legem*⁷⁰.

⁶⁸ I cui componenti sono nominati uno dai Presidenti delle Camere, su designazione del Primo presidente della Corte di cassazione, uno dal Presidente del Consiglio di Stato e tre dal Presidente della Corte dei conti e sono scelti fra i magistrati dei rispettivi ordini giurisdizionali con qualifica non inferiore a quella di consigliere di cassazione o equiparata. Cfr. l'art. 4 del d. l. n. 149 del 2013, convertito in legge dalla l. n. 13 del 2014. La Commissione deve esaminare anche le modifiche statutarie intercorse dopo l'iscrizione nel registro ed è perciò stata ritenuta titolare di un potere di controllo “dinamico”: v. M. GORLANI, *Ruolo e funzione costituzionale del partito politico*, Bari, 2017, 118 ss.

⁶⁹ Questa modalità di azione ricorda un po' i poteri paranormativi del C.s.m., su cui v. per tutti N. ZANON – F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Bologna, 49 ss.

⁷⁰ Un esempio su tutti: l'art. 3, comma 2, lett a) del d. l. 149 del 2013 richiede che lo statuto indichi *“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, nonché l'organo o comunque il soggetto investito della rappresentanza legale”*. Le linee guida in discorso aggiungono che le modalità selettive dei soggetti che siederanno in tali organi devono essere improntate ai principi di democraticità e non discriminazione; inoltre specificano che non sono ammesse cooptazioni e le vacanze sono coperte secondo le regole ordinarie di selezione.

La Commissione ha senz'altro operato al fine di dare una base al proprio controllo⁷¹, ma non ci si può esimere dal notare che questo fenomeno mette a nudo il grave rischio di lasciare nelle mani di soggetti diversi dal legislatore costituzionale il potere di esprimersi sul contenuto da dare al duttile involucro del metodo democratico⁷², dimostrando come l'esegesi che ricava dall'art. 49 Cost. la valenza del metodo democratico anche interna ai partiti sia ardua, giacchè, per la sua indefinitezza, apre il varco a ostacoli e limiti soprattutto all'operato dei partiti antagonisti⁷³.

Sebbene non sia questa la sede, non si può non svolgere qualche considerazione sulla dubbia legittimità di queste linee guida, per il loro ambiguo rapporto di integrazione del testo legislativo. In questo senso, e per altri esempi di problematica integrazione da parte della commissione del testo legislativo, v. M. PERINI, *op. cit.*, 226 ss.

⁷¹ Si tenga conto oltretutto delle condizioni in cui tale Commissione opera sin dalla sua istituzione, di forte sottodimensionamento di personale e di scarsità di risorse, cui il legislatore non ha ancora posto effettivo rimedio, come ben descritto da ultimo nella relazione annuale trasmessa ai Presidenti delle Camere il 30 aprile 2019, in cui si paventa anche il rischio che la dipendenza dal Governo per la carenza di risorse necessarie ad espletare alcuni compiti istituzionali potrebbe mettere a repentaglio l'imparzialità della Commissione.

⁷² Tra coloro che hanno espresso questa preoccupazione, Mortati e Rescigno: rispetto al primo, v. F. LANCHESTER, *Le istituzioni costituzionali italiane tra globalizzazione, integrazione europea e crisi di regime*, Milano, 2014, 163. Quanto al secondo, cfr. G. U. RESCIGNO, *Alcune considerazioni*, cit., 955 ss.

Per questo motivo, qualora si ritenga che questa è l'opzione interpretativa corretta, occorre riconoscere l'esistenza di una riserva di legge implicita nell'art. 49 Cost., per scongiurare quantomeno il rischio che siano l'Esecutivo o autorità come la Commissione di cui al d. l. n. 149 del 2013 a dettare limiti alla libertà di associazione in partiti.

Sul contenuto del metodo democratico, cfr. il tentativo di sistematizzazione di M. PERINI, *op. cit.*, 129 ss.; per un autorevole e importante tentativo in prospettiva comparata v. C. PINELLI, *Discipline*, cit., 3 ss.

⁷³ Stigmatizzare questo rischio può essere oggi, forse, ritenuto un eccesso di zelo, in quanto espressione di una deriva conservatrice che finisce col suggellare uno *status quo* altamente problematico. Si ricordi però conto di quanto recentemente accaduto con l'approvazione della legge elettorale n. 52 del 2015, poi modificata in questa parte dalla legge n. 165 del 2017, quando il legislatore, con una norma da qualche esponente politico definita "anti-MoVimento 5 Stelle", all'art. 2, comma 7, aveva previsto, ai fini dell'accesso alle procedure elettorali, che i partiti depositasse "il proprio statuto di cui all'articolo 3 del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149". Per favorire una maggiore pervasività d'ipotetiche prescrizioni legislative di regole di democrazia interna, potrebbe risultare inidonea anche la scelta di spingersi a subordinare per legge la presentazione di liste elettorali ad un regime organizzativo rispettoso di requisiti minimi di democraticità e assoggettare a questo fine i partiti ad un controllo esterno, come prevedevano alcune proposte di legge della XVII Legislatura, poi modificate in questa parte nel 2016, o come

Ciò premesso, da un punto di vista, se si vuole, più operativo, non si può non fare i conti con il variopinto mondo delle associazioni partitiche in Italia. Come è possibile, oggi, individuare delle regole minime di democrazia interna comuni a tutte queste realtà, senza favorire la loro fruibilità da parte di alcune fattispecie di partito, piuttosto che di altre⁷⁴?

Da una analisi degli statuti, si evince che non vi è una regolarità nella modalità di allocazione del potere tra gli organi del partito. Pertanto, non pare possibile né utile individuare modelli organizzativi ricorrenti, fatta l'unica eccezione per il ruolo della assemblea congressuale, tendenzialmente titolare del potere di deliberare sulle linee politiche di fondo del partito e che si riunisce con modalità prestabilite.

Ciò posto, sembra più utile, evitando una minuziosa descrizione di ogni singola realtà partitica, concentrare l'attenzione sulle regole con cui sono composti gli organi preposti a vigilare sulle decisioni endopartitiche relative alla acquisizione, menomazione e perdita dello *status* medesimo.

Sembra infatti trattarsi di un interessante indicatore, sia pure su un piano astratto, della capacità inclusiva del partito, la quale pare incompatibile con strutture organizzative in cui coincidano organi dotati di potere di indirizzo e organi investiti di una sorta di funzione di garanzia.

prevedeva la legge elettorale n. 52 del 2015. Su queste previsioni v., per condivisibili dubbi di legittimità costituzionale, G. RIVISECCHI, *I partiti politici nella giurisprudenza costituzionale*, in *Amministrazione in cammino*, 2017 (29 ottobre 2017).

⁷⁴ Questa sembra la domanda essenziale posta da C. PINELLI, *Il dibattito sui partiti: disciplina e qualità della democrazia*, in *Quad. Cost.*, 2006, 770 ss., in risposta ad A. BARBERA, *La regolamentazione dei partiti: un tema da riprendere*, ivi, 323 ss., che, ritenendo i tempi maturi, auspicava un intervento legislativo; S. MERLINI, *I partiti politici e la Costituzione (Rileggendo Leopoldo Elia)*, in *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, cit., 26, secondo cui “la attuabilità di un controllo dall'esterno sull'esistenza e sulla effettività della democrazia all'interno dei partiti presupponeva, come avevano giustamente intuito Mortati e Moro all'Assemblea Costituente, un'idea unitaria e condivisa dei partiti politici, che dovevano essere intesi come associazioni nelle quali le finalità politiche e le classi dirigenti dovevano essere decise in maniera continuativa dagli stessi cittadini associati e non potevano, perciò, discendere da precostituite ed immobili ideologie, [mentre] l'aumentare dell'importanza e del peso delle ideologie nel sistema politico italiano e l'approfondirsi delle divisioni ideologiche fra i partiti, rendendo i partiti per definizione non uguali, impedì di riconoscere l'esigenza di un principio comune e condivisibile di democrazia interna, con la conseguenza di rendere improponibile l'adozione di una legge di attuazione dell'art. 49 della Costituzione che rendesse obbligatoria la esistenza di un modello unico (anche se minimo) di metodo democratico negli statuti dei partiti”.

Allo stesso tempo, nell'ottica del valore funzionale del metodo democratico di cui si è detto, deve rimanere fermo che chi, all'interno dell'associazione partitica, si discosta dagli obiettivi che, con decisione assunta in via definitiva dai competenti organi a seguito di dibattito più o meno lungo e pluralista, dettano la linea politica del partito, ben può essere espulso.

Ebbene, pur nella vaghezza del dato legislativo, è possibile affermare che gli statuti del principale partito non iscritto al Registro, e di un partito iscritto, pongano problemi. Ci si riferisce a Lega per Salvini Premier e Movimento 5 Stelle, per evidenti commistioni e dipendenza, anche sul piano astratto delle regole, dei loro membri da altri organi interni – espressivi della maggioranza politica al vertice del partito - o per gli effetti solo provvisori delle loro decisioni.

Il primo prevede che l'organo di garanzia interno sia composto da soggetti scelti e revocabili da organi politici del partito (e nel caso della Lega è membro dell'organo di garanzia anche il Segretario federale, vertice politico del partito)⁷⁵.

Per quanto concerne il Movimento 5 Stelle, i profili da segnalare attengono in *primis* alla modalità di investitura degli organi competenti a valutare l'iscrizione e gli illeciti disciplinari dei componenti l'associazione, che avviene da parte della Rete, dunque degli iscritti, su proposta del Garante⁷⁶. In secondo luogo, oltre ad essere foriera di abusi perpetrati mediante espulsioni o sanzioni, è emblematica di una stortura di fondo del concetto di organo di giustizia interna la previsione per cui il Garante può, entro cinque giorni dalla comunicazione della delibera dell'organo collegiale competente a valutare le sanzioni disciplinari, sottoporre nuovamente alla Rete la decisione, con una sorta di plebiscito finale⁷⁷.

Quanto alla allocazione dei poteri nel Movimento 5 Stelle, è opportuno muovere dall'analisi del ruolo del Garante, il quale, sebbene formalmente investito del potere di custode degli ideali del Movimento medesimo, è dotato di poteri di indirizzo notevoli, è eletto a tempo indeterminato (anomalia rispetto a tutti gli altri casi) ed è di fatto molto difficilmente revocabile. Infatti, è previsto che possa essere destituito dal Comitato di garanzia a maggioranza assoluta, con attribuzione di un

⁷⁵ Art. 16 dello statuto della Lega per Salvini Premier.

⁷⁶ Cfr. artt. 9 e 10 dell'atto statutario.

⁷⁷ Cfr. l'art. 11 dell'atto statutario.

potere di deroga della Rete, purchè prenda parte alla votazione la maggioranza assoluta degli iscritti. Ma, “*Nell’ipotesi in cui gli iscritti non ratifichino la proposta di revoca del Garante proposta dal Comitato di Garanzia, tale ultimo organo decadrà con effetto immediato con conseguente necessità di indizione della consultazione in Rete per la nomina di un nuovo Comitato*” (art. 8). Proprio per le conseguenze ritorsive attribuite al voto negativo della Rete sulla revoca del Garante, non sembra possibile individuare una reale distinzione tra organi deliberativi, esecutivi e di controllo all’interno del Movimento.

7. *Le vicende del vincolo tra iscritto e partito politico: il problema della eccessiva apertura*

Nell’ottica di orientare il metodo democratico interno all’esercizio da parte del partito delle sue funzioni essenziali di selezione delle candidature e sintesi politica, può essere utile offrire una descrizione delle norme statutarie che danno significato allo *status* di iscritto ed ai suoi diritti di partecipazione alla vita interna del partito e sulle loro ricadute rispetto allo svolgimento della funzione di sintesi politica da parte del partito stesso.

Si ricordi sul punto l’art. 3, comma 2, lett. d) del d. l. 149 del 2013, che richiede agli statuti di disciplinare “*i diritti e i doveri degli iscritti e i relativi organi di garanzia; le modalità di partecipazione degli iscritti all’attività del partito*”.

A prescindere dall’attuale tendenza, che vede in costante diminuzione il numero di iscritti, il vincolo associativo è il primigenio atto da cui originano la partecipazione del singolo alla vita politica interna al partito.

I diritti di partecipazione alle decisioni interne possono, eventualmente, essere estesi in via statutaria a soggetti non iscritti, il cui raggio di azione dovrebbe però costituire pur sempre un *minus* dei diritti spettanti a coloro che hanno optato, iscrivendosi, per la forma più stretta di appartenenza all’associazione, a meno di non frammentare ed annacquare la identità del partito, senza nemmeno incrementarne realmente la capacità inclusiva (cfr. il § 2)⁷⁸.

⁷⁸ Per considerazioni critiche ad una scelta organizzativa troppo aperta ai non iscritti, in riferimento al caso del Partito Democratico, v. M. LUCIANI, *Partiti e Stato: una crisi comune*, in *Lo Stato presente*, 2017, § 4.

Ciò posto, pare possibile notare, grazie al contributo offerto dalla giurisprudenza e dalla dottrina civilistica, che, affinché il singolo iscritto sia messo in grado di avere un qualche ruolo nella formazione delle decisioni fondamentali del partito, deve poter prendere parte a riunioni, periodicamente convocate, dell'assemblea congressuale⁷⁹ (la quale come si è visto è risultata tendenzialmente titolare, negli statuti esaminati, sia pure in modo diverso, del potere di deliberare sulle linee politiche di fondo del partito).

In caso di articolazione territoriale del partito, le assemblee periferiche possono delegare altri soggetti ad assumere ulteriori scelte, eventualmente anche molto incisive per il partito, ma in questo caso occorre garantire l'esistenza di un raccordo, dal basso verso l'alto, tra assemblea generale e organi dei delegati, affinché quanto deciso dall'assemblea nella sua composizione più ampia sia perlomeno messo all'ordine del giorno dell'organo apicale, il quale potrà discostarsene se possibile secondo lo statuto⁸⁰.

Porre l'accento sui diritti degli iscritti non significa trascurare i *limiti* alla espressione del dissenso interno, fondamentali perché si possa mettere il partito nella condizione di poter svolgere le sue funzioni di rilievo costituzionale senza essere paralizzato dalle divisioni interne. Certamente, la presenza di procedure trasparenti per l'espulsione di un dissidente, che consentano all'interessato di conoscere preventivamente gli addebiti che gli sono stati contestati e di interloquire rispetto ad essi è molto importante per assicurare democrazia interna⁸¹ e allo stesso tempo funzionale ad assicurare al partito uno strumento utile per valutare le ragioni dell'espulsione senza farsi scavalcare da pressioni esterne. La permanenza del vincolo sociale deve essere assicurata, dunque, anche in presenza di un dissenso interno, posto che non dovrebbe essere possibile intaccare o elidere completamente la libertà degli iscritti di manifestare il

⁷⁹ L'acquisizione in giurisprudenza è pacifica. Cfr. Cassazione, sentenza n. 5791 del 1981, in cui si afferma che le associazioni non riconosciute sono governate al principio assembleare e maggioritario e devono quindi prevedere "un organo deliberante (assemblea) formato da tutti i membri o associati".

Per gli studi civilisti, v. per tutti G. IORIO, *Profili civilistici*, cit., 65 ss.

⁸⁰ Così v. lo studio di G. IORIO, *Profili civilistici*, cit., 69.

⁸¹ Cfr. al riguardo Trib. Civ. Roma, sentenza 12 febbraio 2015, che ha annullato l'espulsione da Partito Democratico del tesoriere della Margherita, proprio per la mancata contestazione degli addebiti e la violazione delle procedure statutarie e regolamentari del partito, che avevano impedito all'espulso di difendersi.

proprio pensiero prima della decisione su determinate *iussus* del competente organo del partito. Tuttavia, dopo che le linee politiche di fondo sono state assunte in via definitiva l'iscritto non se ne dovrebbe allontanare, pena il rischio di sanzioni varie, fino all'espulsione⁸².

Ciò chiarito in via generale, tenuto conto che gli statuti regolano in modo molto diverso diritti di partecipazione e vicende del rapporto tra iscritto e partito, un interessante indice di capacità inclusiva del partito stesso pare costituito dalla regolamentazione delle modalità di acquisizione dello *status* di iscritto.

Come noto, nella generalità dei casi l'iscrizione ai partiti è assicurata tendenzialmente a chiunque ne faccia richiesta, purchè abbia raggiunto un'età minima e – quel che più interessa – aderisca al programma del partito, non sia iscritto ad altri partiti⁸³ o, pur essendolo, non ponga in essere comportamenti antitetici agli obiettivi del partito, la cui valutazione è rimessa ad organi interni⁸⁴.

Si consideri, però, il carattere sbiadito dei contenuti programmatici delle associazioni, come astrattamente descritti negli statuti – spia questa, ovviamente, del carattere strutturale “liquido” di molti partiti; a parte alcuni casi, minoritari, anche se qualitativamente significativi⁸⁵, non si pongono infatti obiettivi politici fortemente caratterizzanti.

⁸² Come sottolinea molto efficacemente M. PERINI, *op. cit.*, 196 ss., che ha chiaramente distinto le due fasi sopra indicate.

⁸³ Per lo Statuto del Partito Democratico, “sono escluse dalla registrazione nell’Anagrafe degli iscritti e nell’Albo degli elettori del PD le persone appartenenti ad altri movimenti politici o iscritte ad altri partiti politici o aderenti, all’interno delle Assemblee elettive, a gruppi consiliari diversi da quello del Partito Democratico” (art. 2, comma 9). Analogamente, v. l’art. 3 dello Statuto del Movimento 5 Stelle.

⁸⁴ Così v. lo Statuto di Forza Italia, ad esempio, che all’art. 2 prevede che “Spetta al comitato di presidenza decidere sulla compatibilità tra l’adesione a Forza Italia e l’appartenenza ad organizzazioni che svolgono attività politiche di rilievo”.

Interessante pare la soluzione dell’art. 29 dello Statuto della Lega per Salvini Premier, che associa all’acquisizione dello status di “socio ordinario militante” la titolarità di alcuni diritti e doveri molto importanti, tra cui l’elettorato attivo e passivo, ma solo a chi raggiunge questa condizione, e non quella, più semplice da acquisire, di socio sostenitore, impone l’obbligo di “non iscrizione o adesione a qualsiasi altro partito o movimento politico, associazione segreta, occulta o massonica, a liste civiche non autorizzate dall’organo competente o ad enti no profit ricompresi tra quelli preclusi dalla Lega per Salvini Premier”.

⁸⁵ Cfr. gli statuti di: Lega per Salvini Premier; MDP; Rifondazione comunista.

Talvolta, si ritrovano cenni a valori che possono minimamente connotare la piattaforma politica su cui si erge l'attività del partito, ma non si tratta di differenze percepibili in modo netto (Fratelli d'Italia – Alleanza Nazionale⁸⁶).

Del tutto particolare, in questo contesto, è la posizione del Movimento 5 Stelle, nel senso che il *quid* di questa associazione è costituito esattamente, stando all'esame dello statuto, dalla “*consultazione dei propri aderenti per l'individuazione, selezione e scelta di quanti potranno essere candidati a promuovere le campagne di sensibilizzazione sociale, culturale e politica, così come le proposte e le idee condivise nell'ambito del sito www.MoVimento5stelle.it”*. Proprio per compensare il contenuto di questa norma, o, se si preferisce, coerentemente ad esso, lo statuto del Movimento attribuisce incisivi diritti legati ad istituti di democrazia diretta o partecipata agli iscritti, da almeno sei mesi (cfr. infra, § 8).

La previsione di restrizioni al momento di richiesta di iscrizione al partito non sarebbe peraltro, di per sé, un indice di *deficit* democratico, dato l'elevato contenuto di politicità delle nuove affiliazioni, che in quanto tali sono decise secondo criteri altamente discrezionali⁸⁷.

Viceversa, la presenza di un catalogo di valori indefinito non assicura – come ovvio - democraticità, anzi. Ad esempio, l'apertura del partito ideologicamente poco connotato ad un numero maggiore di consultazioni della base degli iscritti può giocare negativamente rispetto alla salute del partito, esponendolo al rischio di strumentalizzazioni da parte di gruppi di nuovi iscritti (si è già fatto cenno nel § 2 alle accelerazioni delle iscrizioni a ridosso delle elezioni del segretario del partito), a meno che il partito non posseda l'antidoto per farvi fronte, spesso consistente in una gestione gerarchica del potere.

Più in generale, in questi casi, il partito poco strutturato, già debole su un piano valoriale, per far fronte al rischio di essere dilaniato da spinte centripete deve probabilmente bilanciare la sua opaca identità con la presenza di un *leader* che detta la linea politica in modo accentrato,

⁸⁶ Che all'art. 1 specifica di rispettare la sovranità nazionale e di aderire alla “visione spirituale della vita e ai valori della tradizione nazionale, liberale e popolare, e partecipa alla costruzione dell'Europa dei Popoli”.

⁸⁷ V. autorevolmente G. AMATO, *Nota su una legge*, cit., 11, per cui “*non si può pretendere dai partiti che assicurino l'iscrizione a chiunque. L'iscrizione deve essere garantita, e devono esserci rimedi in caso di diniego, ma sempre sulla base dei requisiti statutariamente richiesti*”.

riducendo così il significato del vincolo sociale alla vicinanza dell'ideale del capo più che all'inclusione di nuove domande sociali.

8. *Gli strumenti di democrazia diretta all'interno dei partiti e la loro problematica ricaduta sulla attività di sintesi politica del partito*

La legislazione vigente non si occupa invece di quel versante del metodo democratico interno che consiste nel ricorso a strumenti di democrazia diretta dentro i partiti.

Si tratta dunque di aspetti tuttora rimessi alla autonoma scelta del singolo partito. Sulla base degli statuti, è abbastanza ampio il fronte dei partiti che hanno deciso di avvalersene, con discipline però vaghe ed incomplete.

Fermo restando che su questi elementi il Movimento 5 Stelle fonda la sua identità, non è infatti difficile rinvenire negli statuti dei partiti iscritti al Registro il ricorso a strumenti di democrazia diretta o volti a favorire la partecipazione degli iscritti e, in taluni casi, dei simpatizzanti, secondo una tendenza oramai comune resa possibile dalla tecnologia digitale, fatta eccezione per la Lega per Salvini Premier e Forza Italia, i cui dibattiti sembrano quasi esclusivamente imperniati nelle riunioni degli organi in cui si struttura, a livello territoriale o nazionale, l'associazione, o in altri eventuali punti di aggregazione⁸⁸, anziché nella rete, mediante forme di consultazione diretta e immediata su singole questioni o candidati.

Non è inutile ribadire sul punto, anche se dovrebbe risultare ovvio, che in caso di *referendum* sono fondamentali regole chiare su *quando*, *quomodo* (formulazione del quesito, *quorum*), ed effetti del voto⁸⁹,

⁸⁸ Nel caso di Forza Italia, principalmente, i club (art. 2 e Parte IX).

⁸⁹ Gli esempi di quesiti formulati in modo da pilotarne l'esito, che si potrebbero portare, sono innumerevoli, ma ci si limita a citare la consultazione del Movimento 5 Stelle sull'autorizzazione a procedere nei confronti del Ministro dell'Interno Salvini, per reati commessi in ragione del divieto posto alla nave Diciotti di sbarcare nel porto sicuro. Il quesito, in quel caso, era così formulato: "*Il ritardo dello sbarco della nave Diciotti, per redistribuire i migranti nei vari paesi europei, è avvenuto per la tutela di un interesse dello Stato? – Sì, è avvenuto per la tutela di un interesse dello Stato, quindi deve essere negata l'autorizzazione a procedere; – No, non è avvenuto per la tutela dell'interesse dello Stato, quindi deve essere approvata l'autorizzazione a procedere*". Particolarmente critico nei confronti di questo episodio è A. D'ATENA, *Democrazia illiberale e democrazia diretta nell'era digitale*, in *Rivista AIC*, 2/2019 (18 giugno 2019), 592.

nonchè sulla composizione degli organi che gestiscono la consultazione o il *referendum*.

Inoltre, in caso di voto *online*, è irrinunciabile la previsione di strumenti di protezione della integrità e regolarità del voto da manipolazioni⁹⁰. A questo proposito, il provvedimento sul *data breach* del 4 aprile 2019 n. 9101974 del Garante per la protezione dei dati personali ha messo in luce alcune criticità nel funzionamento della piattaforma della Associazione Rousseau, deputata al compito di gestire le operazioni di voto *online* del *Movimento 5 Stelle*⁹¹.

Accanto al *referendum*, sono spesso previste generiche consultazioni degli iscritti, in taluni casi rese obbligatorie nel caso di decisioni particolarmente importanti a livello politico⁹².

Notevolmente strutturata, regolando la modalità di elaborazione, i tempi e gli effetti del quesito, è la disciplina del Partito democratico (art. 27), anche se manca, al momento in cui si scrive, a quanto consta, il relativo documento di attuazione. Cfr. anche l'art. 5 dello statuto di Possibile; l'art. 11 dello statuto di Rifondazione comunista per la sua dettagliata normativa, che prevede un *quorum* di partecipazione affinché l'effetto del *referendum* sia vincolante, ed un vaglio del quesito, che deve essere chiaro; l'art. III dello statuto di Sinistra Italiana; l'art. 24 dello Statuto del Psi.

A sostegno dell'importanza di regole sulla formulazione del quesito, è significativo ricordare, nonostante la distanza temporale e il contesto diverso, alcune delle parole della sent. n. 16 del 1978, pronunciate dalla Corte costituzionale per giustificare l'inammissibilità di *referendum* abrogativi su questioni eterogenee, per cui “*uno strumento essenziale di democrazia diretta, quale il referendum abrogativo, non può essere infatti trasformato - insindacabilmente - in un distorto strumento di democrazia rappresentativa, mediante il quale si vengano in sostanza a proporre plebisciti o voti popolari di fiducia, nei confronti di complessive inscindibili scelte politiche dei partiti o dei gruppi organizzati che abbiano assunto e sostenuto le iniziative referendarie*”.

⁹⁰ Cfr. l'art. 8.2 dello statuto di Più Europa; art. 5 dello statuto di Centro Democratico.

⁹¹ Si legge, al punto 3.4, che “*la piattaforma Rousseau non gode delle proprietà richieste a un sistema di voting, come descritte, per esempio, nel documento “E-voting handbook - Key steps in the implementation of e-enabled elections” pubblicato dal Consiglio d'Europa a novembre 2010 e nel documento “Recommendation CM/Rec(2017)5 of the Committee of Ministers to member States on standards for e-voting” adottato dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 14 luglio 2017, che prevedono la protezione delle schede elettroniche e l'anonimato dei votanti in tutte le fasi del procedimento elettorale elettronico. La stessa, infatti, non appare in grado, tra l'altro, né di prevenire gli eventuali abusi commessi da addetti interni*”, né prevede controllo sull'operato degli stessi, il quali sono consapevoli di agire in assenza di verifiche.

⁹² Art. III dello statuto di Sinistra Italiana, che le rende obbligatorie per le alleanze elettorali.

Non mancano casi di discipline molto vaghe ed incomplete, dove non è nemmeno chiaro se la partecipazione attraverso la rete consista prevalentemente nel favorire la circolazione di informazioni e idee, o comprenda anche veri e propri momenti deliberativi; quel che è certo, è che spesso tale strumento sembra ridursi ad un impegno programmatico (es. Pd, dove all'art. 1, comma 10, si fa riferimento al Sistema Informativo per la partecipazione; stesso discorso vale per Fratelli d'Italia, SEL, Scelta civica, Possibile, Centro Democratico).

Questo problema si acuisce se si tiene conto che spesso gli statuti riservano a regolamenti del partito, ancora da adottare, la disciplina delle modalità dell'esercizio di tali diritti partecipativi, che poi non sono stati adottati o non sono reperibili.

Se è indubbia la convenienza dei partiti ad adottare discipline incomplete o comunque poco strutturate, per questo più facilmente aggirabili al fine di mantenere, al di là del coinvolgimento più apparente che reale della base, il monopolio del potere decisionale negli organi o nelle personalità di vertice, è altrettanto vero che gli stessi partiti paiono avere le idee poco chiare su come avvalersi di questi strumenti.

Da questa opacità e carenza della disciplina di aspetti fondamentali, si ricava per differenza l'importanza di regole che dettino il fondamento (ed i limiti) dei diritti di iscritti e simpatizzanti, quando coinvolti. Ad esempio, si potrebbero ipotizzare regole volte a distinguere questi strumenti a seconda del loro oggetto (selezione dei candidati, selezione dei dirigenti del partito, singole questioni politiche), dei loro effetti (consultive o vincolanti), nonché delle modalità della interazione (partecipazione ad una discussione, scelta tra due o più alternative).

Ancora, questi strumenti dovrebbero mantenere un peso "laterale"⁹³, poiché un pervasivo (o quasi esclusivo) ricorso ad essi non può che entrare in rotta di collisione con lo svolgimento della essenziale funzione di sintesi politica del partito, che richiede la capacità di valutazioni complesse, in cui occorre soppesare diversi interessi generali e non è sempre possibile chiamare la base a pronunciarsi su singole questioni con un sì o un no. In questo senso, si ritiene importante sottolineare che nei

⁹³ Secondo la espressione di S. STAIANO, *La rappresentanza*, cit., 41, elaborata in riferimento al diverso contesto dell'impianto della e-democracy a livello istituzionale, ma a parere di chi scrive adattabile anche al contesto intra-partitico. Nello stesso senso, v. A. MORELLI, *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, Napoli, 2018, 12 ss.

partiti si dovrebbe tendere a “*ragionare in generale*”⁹⁴, lasciando la soluzione dei singoli temi a valutazioni applicative caso per caso.

In assenza di un minimo di garanzie, per questi motivi, gli strumenti di democrazia diretta o partecipata si trasformano in una finzione che non serve a rivitalizzare l’esercizio della funzione di scelta dei candidati e elaborazione di una linea politica, ma all’opposto si tradurrà verosimilmente, nel lungo periodo in un ulteriore ragione di disaffezione dell’elettorato, essendo in via definitiva diretta solo ad una autolegittimazione dei partiti.

Il Movimento 5 stelle mette peraltro di fronte ad un fenomeno nuovo, in cui questi strumenti sono contrapposti e si sostituiscono interamente all’attività degli organi interni all’associazione, che sono chiamati soprattutto a garantire il recepimento della volontà della Rete sulle singole questioni per cui si pronuncia⁹⁵.

9. L’eccezione delle pari opportunità, recepite negli statuti: un vincolo sostanziale imposto dalla Costituzione?

A tutto ciò fa eccezione quello che, estremizzando, potrebbe avvicinarsi molto ad un vincolo sostanziale, previsto dalla stessa Costituzione, all’autonomia statutaria: ci si riferisce all’obbligo dell’art. 51, in base al quale la Repubblica promuove le pari opportunità nell’accesso alle cariche elettive, e 117, comma 9, per cui le leggi regionali “promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive”⁹⁶.

⁹⁴ Per usare l’espressione di N. ZANON, *La rappresentanza della nazione*, cit., 686.

⁹⁵ L’obiettivo principale, che è di evolvere la democrazia rappresentativa nella democrazia diretta, deve essere perseguito prima di tutto dentro al Movimento. Nel libro *Web Ergo Sum* Gianroberto Casaleggio scrive “*il termine di democrazia diretta descrive un nuovo rapporto tra i cittadini ed i loro rappresentanti, un’evoluzione del sistema democratico più che un suo superamento. La democrazia attuale opera sul principio di delega, non di partecipazione diretta: con il voto si esaurisce il rapporto degli elettori con i candidati e con le scelte che verranno da questi attuate*”.

⁹⁶ In tema v. per tutti M. D’AMICO, *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, Torino, 2011, spec. 97 ss.

In questo senso, i partiti possono fungere da grimaldello con cui rimuovere gli ostacoli di cui all’art. 3, comma 2, Cost., come fa notare, sebbene genericamente e non in riferimento all’eguaglianza di genere, M. LUCIANI, *Sul partito politico, oggi*, in *Democrazia e diritto*,

La giurisprudenza costituzionale in questo ambito è mutata, anche a seguito delle riforme costituzionali che hanno portato all'attuale versione dei due parametri costituzionali appena citati⁹⁷: nella sent. n. 422 del 1995, la previsione di una quota di genere è stata ritenuta incostituzionale per violazione degli artt. 3 e 51 Cost., mentre è stato dichiarato assorbito il profilo, pur evocato, dell'art. 49 Cost., indicato dal remittente in ragione dell'attrito tra sistema di quote di genere e autonomia dei partiti di candidare liberamente i soggetti da loro individuati. La Corte costituzionale ha colto però l'occasione, in questa pronuncia, per infondere una luce positiva nelle iniziative di promozione delle pari opportunità non imposte per legge, bensì *“liberamente adottate da partiti politici, associazioni o gruppi che partecipano alle elezioni, anche con apposite previsioni dei rispettivi statuti o regolamenti concernenti la presentazione delle candidature. A risultati validi si può quindi pervenire con un'intensa azione di crescita culturale che porti partiti e forze politiche”* a rendersi parte attiva nel compimento di questo cammino.

Nel 2003, con la sentenza n. 49, la Corte, forte della modifica dell'art. 117 Cost., afferma, con un amaro riferimento al mancato seguito dell'auspicio e della dichiarazione di fiducia espressi verso i partiti con la sentenza del 1995⁹⁸, che *“quello che, insomma, già si auspicava potesse avvenire attraverso scelte statutarie o regolamentari dei partiti (i quali però, finora, in genere non hanno mostrato grande propensione a tradurle spontaneamente in atto con regole di autodisciplina previste ed effettivamente seguite) è qui perseguito come effetto di un vincolo di legge. Un vincolo che si giustifica pienamente alla luce della finalità promozionale oggi espressamente prevista dalla norma statutaria”*.

2010, 165; Per G. AMATO, *Nota su una legge sui partiti in l'attuazione dell'art. 49 della Costituzione*, cit., 777 ss., lo Stato dovrebbe negare i contributi finanziari *“a un partito che predicasse e praticasse la disegualianza, lo Stato, pur non mettendone in dubbio la liceità”*.

⁹⁷ Per una disamina dell'*excursus* che ha portato al testo attuale e del suo impatto, cfr. M. D'AMICO, *Il difficile cammino*, cit., 27 ss.; v. inoltre S. LEONE, *L'equilibrio di genere negli organi politici. Misure promozionali e principi costituzionali*, Milano, 2013, 42 ss. Da ultimo, cfr. C. NAPOLI, *La rappresentanza di genere nelle assemblee elettive: le quote alla prova del voto*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2013, 1 ss.

⁹⁸ Stigmatizza questo elemento P. FARAGUNA, *Recenti sviluppi dell'esperienza costituzionale italiana in tema di c.d. “quote rosa”*, in F. SPITALERI (a cura di), *L'eguaglianza alla prova delle azioni positive*, Torino, 2013, 41 ss.

Evidente la descrizione di un quadro normativo diverso in cui per la Corte l'interesse costituzionale alla tutela dell'equilibrio di genere nella rappresentanza politica può giustificare la previsione di un vincolo legislativo che riduce l'autonomia dei partiti.

Si tratta di una indicazione importante, se è vero che la parità di genere nella selezione delle candidature da parte dei partiti è un fattore essenziale di un assetto democratico interno⁹⁹. Stando a questo ragionamento, infatti, la tutela per via legislativa di altri interessi costituzionali, dotati cioè di un riconoscimento costituzionale paragonabile a quello riconosciuto alla parità di genere, potrebbe giustificare una compressione, la cui estensione è tutta da verificare, dell'autonomia organizzativa dei partiti¹⁰⁰.

Fermo restando che su un piano giuridico gli artt. 51 e 117, comma 9, ovviamente non sono rivolti a disciplinare solo la vita dei partiti, ed a prescindere dall'attuazione che i partiti stessi hanno dato a queste norme, la tendenza qui registrata è significativa. Costituisce indice di una regolarità unica in questo senso che nella quasi totalità degli statuti dei partiti¹⁰¹ iscritti nel registro e del MoVimento 5 Stelle¹⁰² sia sancito questo principio ed che in alcuni casi esso rappresenti un elemento

⁹⁹ Cfr. in tema le aperture di una diretta vincolatività dell'art. 49 Cost. per questo aspetto M. D'AMICO – S. CATALANO, *Liste e rappresentanza politica di genere*, in www.federalismi.it n. 6/2008; in tema v. inoltre anche A. APOSTOLI, *Pari opportunità e azioni positive: da principi costituzionali in favore del genere femminile a modalità strutturale garantita negli organi politici*, in *Le Regioni*, 2016, 1013 ss.

¹⁰⁰ Valorizza questo elemento E. ROSSI, *La democrazia*, cit., 5 s., secondo cui la parità di genere nell'accesso alle cariche elettive è un interesse "ritenuto dalla Corte pertanto ammissibile, perché finalizzato a realizzare un interesse meritevole di tutela: analogamente, dunque, altri vincoli all'autonomia del partito potrebbero essere posti per legge, allorché finalizzati a garantire interessi costituzionali (come ad esempio la tutela del diritto riconosciuto ad ogni cittadino dall'art. 49 Cost.)".

¹⁰¹ Cfr. l'art. 1 – ter dello statuto del Partito Democratico; l'art. 9 – bis dello statuto di Forza Italia; l'art. 7 della Lega per Salvini Premier: particolarmente forte è poi l'art. 2, comma 5, dello Statuto del Partito Socialista Italiano; v. inoltre la parte III, comma 1, dello statuto di Sinistra Italiana; l'art. 23 dello statuto di MDP; l'art. 19, comma 3, dello statuto di SEL; per Scelta Civica e Più Europa cfr. la nota n. 121. Assai meno pregnante lo statuto di Possibile, il quale si limita ad intervenire sul punto solo in riferimento ad alcuni organi (comitato di garanzia e comitato scientifico).

Molti partiti prevedono poi misure di sovvenzione economica per favorire la partecipazione delle donne (PD, Forza Italia, Lega per Salvini Premier, Fratelli d'Italia) o articolazioni degli organi di partito ad hoc (PD, Forza Italia, Centro Democratico, Italia dei Valori).

¹⁰² Cfr. gli artt. 9 (sul Comitato di garanzia) e 10 (sul collegio dei Proibiviri).

fondante l'identità del partito e sia declinato con norme piuttosto rigide, le quali prevedono vere e proprie quote di genere.

Interessante notare, su un piano descrittivo, inoltre, che in molti degli statuti esaminati le norme promozionali¹⁰³ del genere sottorappresentato precedono o seguono analoghe norme attinenti ai sistemi elettorali volte a tutelare le minoranze del partito negli organi non esecutivi¹⁰⁴.

¹⁰³ Cfr. S. LEONE, *La leva economica per spronare i partiti a candidare più donne: una misura efficace?*, in G. TARLI BARBIERI – F. BIONDI (a cura di), *Il finanziamento*, cit., 177 ss., sull'impatto, assai ridotto, della leva del finanziamento pubblico indiretto per una selezione delle candidature da parte dei partiti rispettosa della parità di genere.

¹⁰⁴ Nello statuto di Scelta civica, in questo senso piuttosto originale, vi è anche una esplicita quota per le minoranze, negli organi non esecutivi, che viene esplicitamente presentata in analogia con le quote di genere. Cfr. l'art. 8, commi 3 e 4: “8.4. *Ai fini del conseguimento dell'effettiva parità di genere, in tutti gli organismi collegiali di ogni livello territoriale e nazionale, dovrà essere garantita la presenza di una percentuale di ciascun genere non inferiore al 30% (trenta per cento).* 8.5. *Parimenti, ai fini del conseguimento della rappresentanza delle posizioni minoritarie, in tutti gli organismi collegiali non esecutivi di ogni livello territoriale e nazionale, dovrà essere garantita una rappresentanza percentuale alle eventuali minoranze interne non inferiore al 20% (venti per cento)*”.

Cfr. similmente l'art. 8, commi 3 e 4, dello statuto di Più Europa: “8.3. *Ai fini del conseguimento dell'effettiva parità di genere, in tutti gli organismi collegiali di ogni livello nazionale e territoriale, dovrà essere assicurata la presenza di una percentuale di ciascun genere non inferiore al 30%.* 8.4. *Ai fini del conseguimento della rappresentanza delle posizioni minoritarie, in tutti gli organismi collegiali non esecutivi di ogni livello nazionale e territoriale, alle eventuali minoranze interne dovrà essere assicurata una rappresentanza percentuale nelle quote elettive di tali organismi proporzionale al risultato conseguito in sede congressuale*”. A queste norme si aggiunga l'art. 20, che prevede una specifica modalità di elezione del collegio di garanzia con riserva di posti alla lista arrivata per seconda, ed il regolamento del Congresso, approvato il 22 gennaio 2019, che però non contiene norme attuative in tal senso.

Cfr. poi gli artt. 11, 13, 16, 18, 19, 20 e 31 dello statuto di Centro Democratico, che associano i due tipi di interventi. Analogo è lo statuto di MDP, che all'art. 12 prevede che “*MDP promuove la presenza delle eventuali minoranze all'interno degli organi collegiali non esecutivi, riservando loro una quota pari ai voti ottenuti nel congresso*”.

Tra gli Statuti che ricorrono al sistema proporzionale per tutelare le minoranze all'interno degli organi elettivi, v. il PD (art. 1 bis); Forza Italia (art. 14 bis); Lega per Salvini Premier (art. 11, 4); Sinistra Italiana (parte III, art. 1, comma 1); SEL (art. 19, comma 2).

Lo Statuto del MoVimento 5 Stelle non ha norme di questo tipo. Agli artt. 9 e 10 prevede che, rispettivamente, il Comitato di Garanzia e il Collegio dei Proviviri sono composti nel rispetto della parità di genere e della rappresentatività delle minoranze, in modo dunque piuttosto generico. Lo statuto di Alternativa popolare demanda invece questo compito ad

Questa scelta statutaria è emblematica di una problematica vicinanza ideale della matrice delle misure volte a contrastare le discriminazioni perpetuate ai danni del genere femminile, nell'atto di entrare in politica, ed i trattamenti discriminatori riservati agli esponenti delle minoranze in seno al partito. Si tratta infatti di una identificazione, quella tra appartenenza al genere femminile e ad una minoranza politica interna al partito, tutta da discutere. In questa sede, ci si limita a notare che questa sovrapposizione può portare a confondere il piano dell'equilibrio di genere, da assicurare in tutti gli organi del partito, con le possibili esigenze delle minoranze politiche di vedersi assicurare una rappresentanza nei soli organi di controllo.

8. Conclusioni: declinare trasparenza e requisiti minimi di democrazia interna, ma anche autonomia organizzativa, per ridare centralità ai partiti

Queste riflessioni hanno consentito di richiamare l'attenzione sul terreno, poco arato, dell'assetto organizzativo interno al partito. Se si vuole dare un significato pieno al metodo democratico interno al fine di renderlo funzionale ad una effettiva capacità inclusiva del partito, occorre infatti prendere atto che esso investe non solo la sfera della garanzia dei diritti e doveri degli iscritti e dei loro strumenti di tutela interna, ma anche la distribuzione del potere tra gli organi del partito.

In via di conclusione si ritiene che, su un piano prescrittivo, vista l'eterogeneità della struttura organizzativa dei partiti italiani, un traguardo di grande importanza è senz'altro assicurare effettività e vera trasparenza alle norme statutarie che disciplinano questo versante della vita interna dei partiti medesimi.

Se sulla carta si tratta di un aspetto che può apparire scontato, come già sottolineato nel § 5 la pubblicazione degli statuti dei partiti che si iscrivono al Registro nazionale pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale è un prerequisito importante per assicurare conoscibilità e certezza delle regole fondamentali della vita interna al partito.

In questa direzione sembra lungimirante la scelta espressa nell'art. 3, comma 2, del d. l. 149 del 2013, che si limita a richiedere che gli statuti

un regolamento (art. 5, comma 2). L'art. 1 dello statuto dell'Italia dei Valori contiene un intento programmatico e non è attuato da altre norme.

prevedano, per l'iscrizione nel Registro, la distinzione tra organi deliberativi, esecutivi e di controllo (lett. a), che l'assemblea congressuale si riunisca secondo scadenze predefinite (lett. b), e la assicurazione secondo modalità prestabilite della presenza delle minoranze negli organi collegiali non esecutivi (lett. e). I requisiti in parola paiono infatti tesi a garantire trasparenza delle regole essenziali di allocazione dei poteri ed evitarne la concentrazione nelle mani di un solo organo.

Questa tipologia di disciplina sembra servente rispetto ad una effettiva "legalità interna"¹⁰⁵ delle decisioni del partito e dunque in ultima analisi ad una effettiva democrazia interna, mentre si lasciano ampi spazi all'autonomia organizzativa dei partiti¹⁰⁶. Per le ragioni che si sono viste, infatti, la legge non può sostituirsi agli statuti nel compito di declinare le regole di democrazia interna, ma può incentivare l'adozione di alcune "norme minime" da parte degli statuti, che dovrebbero quindi riacquisire centralità come fonti interne¹⁰⁷ che delineano la "forma di governo" intrapartitica.

Ciò posto, una regolazione eteronoma basata sulla indicazione di regole minime non dovrebbe intaccare (bensì indirettamente rafforzare) il ruolo d'intermediazione del partito politico. In questo senso, la lettura funzionale del metodo democratico, qui proposta, può rappresentare un tracciato ideale che orienta l'intervento legislativo e ne argina eventuali eccessi, perché può evitare che la legge prescriva regole costrittive dell'autonomia e capacità decisionale dei partiti, senza le quali la loro funzione di sintesi politica si può inceppare o paralizzare. Così, inoltre, le regole poste dalla legge potrebbero essere meglio adattate a diverse realtà

¹⁰⁵ Come ribadisce più volte nel suo testo M. PERINI, *op. cit.*, 117 ss., 230 ss., cui si rinvia anche per i riferimenti giurisprudenziali e dottrinali. La reale attuazione delle procedure atte a garantire una protezione agli iscritti da parte degli "organi di garanzia" è molto importante, potendo fungere sia da deterrente, sia da strumento di protezione interno al partito, una volta che l'abuso è avvenuto.

¹⁰⁶ Come ha notato F. BIONDI, *Finanziamento pubblico e regolazione giuridica dei partiti dopo il decreto legge n. 149 del 2013*, in G. TARLI BARBIERI – F. BIONDI (a cura di), cit., 50 ss.

Anche se la legge sconta la debolezza delle leve con cui indurre l'adattamento degli statuti. Il modello tedesco e quello spagnolo, certamente più avanzati, analizzati da Pinelli (1984), paiono fornire spunti interessanti in questa direzione (C. PINELLI, *Discipline e controlli*, cit., 19 ss.).

¹⁰⁷ L. GORI, *La "reazione"*, cit., sottolinea il profilarsi di una nuova importanza degli statuti.

dei partiti e al contempo fungere da criterio di valutazione delle modalità di apertura del partito ad istanze provenienti dalla base dei suoi iscritti, o più in generale dall'esterno.

Il metodo democratico interno può essere utile, nell'ottica assunta dalla legislazione vigente in tema di finanziamento pubblico indiretto e democrazia interna, a condizione che si basi su regole di democrazia procedurale, contribuendo a rendere effettivi diritti di partecipazione e responsabilità politica dei vertici del partito verso iscritti ed elettori, non paralizzando, al tempo stesso, la capacità di decisione del partito, all'esito del dibattito interno. La trasparenza delle regole, richiesta dal d. l. 149 del 2013 funge in questo senso da veicolo che mette sia gli iscritti, sia i cittadini, “*in condizione di verificare la rispondenza delle attività svolte dal partito alle loro aspettative e alle loro esigenze*”¹⁰⁸.

Allo stesso tempo, la lettura funzionale del metodo democratico interno permette di formulare considerazioni critiche su quelle derive per cui, a fronte di un'assolutizzata democrazia, si eclissa il ruolo irrinunciabile dei partiti, ed essi vengono scavalcati o deresponsabilizzati nei propri essenziali compiti. In altre parole, aiuta a mettere a fuoco come la adozione di strumenti di democrazia diretta o consultazioni *online* non sempre rispecchi una reale apertura del partito. Tale tendenza, se non accompagnata da regole chiare, applicate all'interno di partiti strutturati, non porta ad altro che al rafforzamento dell'élite del partito, a discapito della sua capacità di assorbire nuove istanze dell'elettorato¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Per usare l'espressione di G. AMATO, *Nota*, cit., 777 ss.

Caricando ulteriormente di significato questo punto di vista, è stato anche sostenuto, da parte di chi si accingeva ad approvare una legge con ulteriori requisiti procedurali minimi di democrazia interna, che deve essere attribuito valore costituzionale “*al diritto dei singoli associati, iscritti, o aderenti, e dei terzi, alla certezza dei rapporti giuridici che si instaurano all'interno e all'esterno del soggetto politico organizzato, come di qualsiasi altra struttura associativa*”. Relazione dell'On. Richetti, relatore di maggioranza al disegno di legge presentato nella scorsa legislatura in tema di democrazia interna dei partiti, AC 3731, presentata il 7 aprile 2016.

¹⁰⁹ Per conclusioni forse ancora più scettiche v. R. CALVANO, *Le primarie*, cit., 65 ss. e M. MANETTI, Testo della relazione al convegno AIC *Costituzione, partecipazione democratica, populismo*, Modena, 2017, 11, che discorre di “messa in scena della democrazia” ed esprime dubbi analoghi a quelli sopra indicati; l'A. avanza perplessità sia nel ricorso alle primarie, sia alle consultazioni *online*.

Così v., tra gli studi politologici, R. KATZ, *The problem of candidate selection and models of party democracy*, in *Party Politics*, vol. 7 (3), 2001, 277 ss. e spec. 290 e 293.

Emblematica di un'altra deriva pericolosa, che tende a svilire il ruolo dei partiti, è inoltre la legge n. 3 del 2019, dove richiede che sul sito internet dell'organo i cui membri saranno scelti con la competizione elettorale (Parlamento, Consiglio regionale, Consiglio comunale, ecc.) siano pubblicati il *curriculum* e il certificato del casellario penale dei candidati a partire dal quattordicesimo giorno antecedente le elezioni: come se non si potesse attribuire nessun affidamento alla scelta dei partiti di collocarli in lista. Sarà pur vero che in alcuni (troppi) casi tale fiducia è mal riposta: ma la disposizione citata è simbolica di una sfiducia, per così dire, istituzionale. Anche questa previsione, insomma, contribuisce a inabissare l'importante funzione dei partiti, anziché aiutarli a cogliere le sfide della contemporanea democrazia.

Una classe politica che svolga un ruolo di cerniera tra elettori e Parlamento è invece ancora oggi indispensabile, e i partiti continuano ad avere il compito di forgiarla. Non già perché è costituzionalmente indispensabile che i partiti adottino al proprio interno il "metodo democratico" quanto, piuttosto, perché lo impongono le logiche sottese al buon funzionamento della democrazia rappresentativa disegnata dalla Costituzione¹¹⁰.

Se si dimentica questo, e si trasformano i partiti in contenitori di candidati e poi eletti che si devono uniformare a scelte della base mediante il ricorso a strumenti di democrazia diretta usati secondo regole inadeguate, che trasformano queste consultazioni in plebisciti, si finisce per frammentare e opacizzare le scelte interne dei partiti, anziché promuoverne la capacità inclusiva.

¹¹⁰ Sempre attuali sul tema sono le riflessioni di E.W. BÖCKENFÖRDE, *Democrazia e rappresentanza*, in *Quad. cost.*, 1985, 227 ss.