

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO ITALIANO E SOVRANAZIONALE

SCUOLA DI DOTTORATO IN SCIENZE GIURIDICHE

CURRICULUM in DIRITTO COSTITUZIONALE

XXVI CICLO

IUS/08

LA DEMOCRAZIA INTERNA AI PARTITI POLITICI.
BILANCI E PROSPETTIVE

Tesi di dottorato:
ALESSANDRO CAPELLI

TUTOR: CHIA.MA PROF.SSA MARILISA D'AMICO

COORDINATORE DEL DOTTORATO: CHIA. MA PROF.SSA LORENZA VIOLINI

A.A. 2012- 2013

INDICE

| | |
|---|-----------|
| INTRODUZIONE | 7 |
| | |
| CAPITOLO 1 | |
| IL PARTITO E LA SUA ORGANIZZAZIONE. L'EVOLUZIONE STORICA | 12 |
| | |
| 1 Le definizioni possibili di “partito politico”. Una delimitazione del campo di lavoro | 12 |
| 1.2 Partiti politici ed associazioni | 17 |
| 1.2.1 Oltre i partiti: movimenti e comitati elettorali | 20 |
| 2 I partiti di notabili | 23 |
| 3 I partiti di massa | 26 |
| 3.2 I poteri dell'oligarchia nei partiti di massa | 31 |
| 4 I partiti “pigliatutto” e i partiti professionali – elettorali | 35 |
| 5 <i>Cartel party</i> | 39 |
| 6 I partiti personali. Ritorno ai partiti di notabili? | 40 |
| | |
| CAPITOLO 2 | |
| I PARTITI POLITICI IN ITALIA E LE RIFLESSIONI DEI COSTITUZIONALISTI | 46 |
| | |
| 1 L'Italia notabilare | 46 |
| 2 La nascita dei partiti in Italia | 48 |
| 2.2 Il Partito Nazionale Fascista | 52 |
| 3 Il dibattito in Assemblea Costituente | 54 |
| 3.2 La discussione avvenuta nella Prima Sottocommissione dell'Assemblea Costituente | 55 |

| | | |
|-------|--|-----|
| 3.3 | La discussione avvenuta in Assemblea Costituente | 58 |
| 3.4 | Le considerazioni di Lelio Basso | 63 |
| 4 | I partiti politici nella Costituzione italiana. La vaghezza del dettato costituzionale | 66 |
| 4.2. | Il rapporto tra l'articolo 18 e l'articolo 49 della Costituzione | 70 |
| 5 | Sul "metodo democratico": introduzione | 72 |
| 5.2 | L'interpretazione minimale: il "metodo democratico" nel concorso a determinare la politica nazionale | 76 |
| 5.3 | Il "metodo democratico" come imposizione teleologica: i limiti ai fini dei partiti | 78 |
| 5.4 | Il "metodo democratico" come obbligo di democrazia interna | 82 |
| 5.4.1 | Il "metodo democratico" durante la crisi dei partiti di massa | 86 |
| 6 | La mancata attuazione dell'articolo 49 della Costituzione | 88 |
| 7 | Partito e antipartito, ovvero la critica alla partitocrazia | 96 |
| 7.2 | Il disuso della parola "partito politico" | 102 |

CAPITOLO 3

I PRINCIPALI PARTITI DELLA STORIA D'ITALIA: STATUTI, ORGANIZZAZIONE, PRINCIPI **105**

| | | |
|-----|--|-----|
| 1 | I principali partiti dell'Italia novecentesca | 105 |
| 1.2 | La Democrazia Cristiana, il maggiore partito di governo | 107 |
| 1.3 | Il Partito Comunista Italiano, il maggiore partito di opposizione | 112 |
| 1.4 | Il Partito Socialista Italiano | 117 |
| 1.5 | Il Movimento Sociale Italiano | 121 |
| 1.6 | Il Partito Liberale Italiano | 122 |
| 2 | Gli elementi fondamentali degli statuti dei partiti politici italiani dalla nascita della Repubblica al 1992 | 123 |
| 3 | Gli statuti dei partiti politici italiani dopo il 1993 | 127 |
| 3.2 | I partiti della galassia democristiana | 127 |
| 3.3 | Dal Partito Comunista Italiano ai Democratici di Sinistra | 131 |
| 3.4 | Il Partito Democratico | 135 |

| | |
|--|-----|
| 3.5 Forza Italia, Alleanza Nazionale e il Popolo Delle Libertà | 139 |
| 3.6 La Lega Nord | 146 |
| 3.7 L'Italia Dei Valori | 149 |
| 3.8. Il Partito della Rifondazione Comunista e Sinistra Ecologia Libertà | 152 |
| 3.9 Il Movimento 5 Stelle | 155 |
| 4 L'evoluzione degli statuti dei partiti politici italiani nei venti anni successivi al 1993 | 159 |

CAPITOLO 4

LA DEMOCRAZIA INTERNA NEI PARTITI POLITICI CONTEMPORANEI ATTRAVERSO L'ANALISI COMPARATIVA DEGLI STATUTI 163

| | |
|---|-----|
| 1 Iscrizione ed espulsione del cittadino negli statuti dei differenti partiti | 163 |
| 2 L'organizzazione periferica dei partiti politici | 172 |
| 3 L'organizzazione centrale dei partiti politici | 179 |
| 3.2 Le strutture di base dei partiti politici | 184 |
| 4 La selezione delle candidature | 187 |
| 5 Gli organi di giustizia interna ai partiti politici | 193 |

CAPITOLO 5

L'ATTUAZIONE LEGISLATIVA DELL'ARTICOLO 49 DELLA COSTITUZIONE 199

| | |
|---|-----|
| 1 E' costituzionalmente ammissibile intervenire con legge per attuare l'articolo 49 Cost.? Le posizioni della dottrina dall'inizio della Repubblica agli anni '80 | 200 |
| 1.2 Il cambiamento della prospettiva | 207 |
| 2 L'attuale necessità di una legge sui partiti | 210 |
| 3 Le Proposte di Legge presentate sinora e le valutazioni della dottrina | 214 |

| | | |
|---|---|-----|
| 4 | I contenuti possibili di una legge sui partiti | 224 |
| 5 | La regolamentazione dei partiti attraverso la riforma del finanziamento | 231 |
| 6 | La regolamentazione dei partiti tra diritto e politica | 237 |

CAPITOLO 6: APPENDICE

LE PRIMARIE COME SOLUZIONE ALLA CRISI DI DEMOCRAZIA INTERNA? 241

| | | |
|---|---|-----|
| 1 | Cosa sono le primarie | 241 |
| 2 | Le primarie in Italia, i casi più significativi | 243 |
| 3 | La regolazione pubblicistica delle primarie | 249 |
| 4 | Le <i>parlamentarie</i> , ovvero le primarie per eleggere i parlamentari | 253 |
| 5 | Alcuni cenni sui profili costituzionali delle primarie | 256 |
| 6 | Le primarie e la democrazia interna; gli effetti delle primarie sul partito | 258 |

CONCLUSIONI 263

BIBLIOGRAFIA 265

Introduzione

In questi anni si è sviluppata una discussione assai vivace sul '900 e sono state scritte migliaia di pagine sulla sua interpretazione¹. Anzitutto esso, per la prima volta nella storia, ha visto porre al centro della discussione pubblica globale il tema dell'uguaglianza, diversamente declinata a seconda dei contesti. E' stato il secolo delle "grandi guerre" e delle ideologie, ma è stato anche il secolo delle grandi organizzazioni di massa, in particolare dei partiti politici². Essi sono stati i protagonisti principali sia durante i periodi di pace che in quelli di guerra, sia nelle democrazie rappresentative³ che nelle dittature e nei regimi totalitari. I partiti politici, variando specificità a seconda del contesto, hanno accentrato in sé le relazioni tra il popolo ed il potere⁴ svolgendo il ruolo di corpi intermedi della società, "anfibi" tra i cittadini e le istituzioni, allargando le basi territoriali e sociali della democrazia rappresentativa oppure fungendo da fulcro unico di numerosi regimi non democratici. Infatti, se nella nostra prima percezione i partiti politici sono intimamente legati alla democrazia rappresentativa⁵, non si tratta certamente di un binomio necessariamente biunivoco.

¹ Sulla storia del 1900 la bibliografia è amplissima. Tra le opere principali G. Barraclough, *Guida alla storia contemporanea*, Laterza (1967); Enzo Biagi, *Cento anni. Fatti e misfatti di questo nostro secolo*, Fabbri (1993), E. Hobsbawm, *Il secolo breve*, Rizzoli (1994), S. Arrighi, *Il lungo XX secolo*, Il Saggiatore (1996); G. Procacci, *Storia del XX secolo*, B. Mondadori (2000); M. Salvati, *Il Novecento. Interpretazioni e bilanci*, Laterza (2001); G. Sabbatucci e V. Vidotto, *Storia contemporanea. Il Novecento* Laterza (2005)

² H. Kelsen *Essenza e valore della democrazia*, ed. comunità (1929) sottolinea come lo stesso concetto di partito politico sia destinato ad essere vago e eterogeneo, contenendo al suo interno molte e differenti possibilità organizzative e relazionali. Sulla definizione di partito politico vd. Capitolo 1.

³ P. Ridola *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo* Giappichelli (2011) pag. 38 "I partiti politici assunsero infatti il ruolo di canali permanenti alla partecipazione politica e di fattori di organizzazione del pluralismo sociale, un compito che essi hanno distribuito in modo pervasivo su tutte le fasi del processo politico: la rielaborazione delle svariate domande espresse dalla società civile, la selezione del ceto politico, ed infine la partecipazione alla formazione di decisioni vincolanti per la comunità".

⁴ E' altresì evidente l'importanza assunta, nel corso del 900, da alcuni movimenti sociali organizzati diversamente. Questi però hanno riguardato, almeno in Europa, la sfera sociale ben più di quella politica e quando hanno accettato la sfida del rapporto con le istituzioni e con il potere ad esse collegato ne sono quasi sempre usciti ridimensionati. Tra le opere sul tema si segnalano S. Tarrow *Democrazia e disordine. Movimenti di protesta e politica in Italia 1965 - 1975* Laterza (1990) e D. Dalla Porta *Movimenti politici collettivi e sistema politico in Italia 1960- 1995* Laterza (1996)

⁵ P. Ardant, *La rappresentanza ed i partiti politici in Rivista di diritto costituzionale* (1996) , pag 158. Secondo l'autore la rappresentanza sarebbe contemporaneamente democratizzata dai partiti, confiscata dai partiti, snaturata dai partiti. Democratizzata grazie all'intervento dei partiti di massa che la portano ad essere collettiva, larga, aperta anche alle classi deboli. Confiscata e snaturata perché oggi per poter essere eletto in organi nazionali è quasi necessario essere parte di un partito o di un movimento la cui simbologia porta voti al candidato. Scriveva Ardant "Si constata così l'esistenza di una santa alleanza tra i grandi partiti con una commistione di ideologie tesa soltanto all'opporsi all'apparire di pericolosi nuovi venuti sulla scena politica nazionale" (op cit. 163)

Nel corso del Novecento la presenza dei partiti non si è espressa unicamente al momento delle elezioni, ma in molti Paesi essi sono stati un tramite costante attraverso cui i cittadini sono stati “introdotti” alla democrazia ed alla partecipazione anche al di fuori dalle parentesi elettorali. L’articolo 49 della Costituzione Italiana, richiamando indirettamente il concetto di sovranità popolare espresso nel primo articolo del testo costituzionale, si riferisce esattamente a questo meccanismo di partecipazione continuativo. Proprio partendo da tali presupposti risulta evidente la centralità del tema della democrazia interna ai partiti politici al fine di garantire un reale diritto ai cittadini di “partecipare a determinare la politica nazionale”.

Quello della democrazia interna ai partiti politici è un tema che perdura nella discussione pubblica sin dall’avvento dei partiti di massa. Nel 1919 Max Weber, sottolineando allo stesso tempo l’inevitabilità dell’esistenza dei partiti ed una loro altrettanto evidente tendenza oligarchica, scrisse: “per quanto si voglia moralisticamente lamentare l’esistenza e la forma di propaganda e di lotta dei partiti, e il fatto che la formazione dei programmi e delle liste di candidati sia inevitabilmente in mano a minoranze, è certo che l’esistenza dei partiti non sarà eliminata e che quelle loro forme di struttura e di procedura saranno tutt’al più limitate.”⁶ I meccanismi oligarchici dei partiti però possono essere apparenti o più spesso celati in “meccanismi democratici” di elezione diretta dei gruppi dirigenti, piuttosto che in organi di giustizia interna fittizi o poco trasparenti. Infatti le scienze sociali hanno elaborato numerose teorie riguardo la tendenza elitaria delle organizzazioni di massa proprio studiando i partiti “democratici”. Non a caso tutti i partiti europei del ‘900 con la sola eccezione dei partiti fascisti, hanno rivendicato uno *status* democratico. Questi meccanismi distorsivi non hanno impedito ai partiti politici di essere i corpi sociali intorno a cui si è costruita la partecipazione alla vita politica e la cittadinanza attiva. Si può sostenere, dunque, che i partiti, in particolare in Italia, abbiano dato un contributo essenziale per la costruzione della democrazia, rinunciando però di costruirla al proprio interno⁷. Se questo “scambio” ha funzionato negli anni d’oro della democrazia di massa, il meccanismo si è inceppato quando i partiti hanno iniziato a dover affrontare una crisi di rappresentanza dovuta alla trasformazione della società⁸.

⁶ M. Weber *Economia e società* (1922) Edizioni di Comunità (1961) pag. 505

⁷ Sostiene M.Cermel *La democrazia nei partiti Vol. I. Dal periodo costituente all’insuccesso della formula maggioritaria (1943- 1953)* Cedam (2003) che si è sviluppato in Italia una sorta di consociativismo di partito che ha dato l’idea di gruppi dirigenti invariabili, intoccabili che si scambiano i ruoli dirigenti al loro interno.

⁸ Concordiamo con A. Barbera *La democrazia “dei” e “nei” partiti, tra rappresentanza e governabilità* (2009) quando riconosce come Tangentopoli non sia stato l’inizio della crisi dei partiti politici, quanto

In Italia la crisi di legittimazione dei partiti politici ha raggiunto in questi anni un nuovo apice, dopo che già a partire dal 1992 sembrava aver espresso tutta la sua esplosività. Tale crisi ha iniziato ad impattare anche sulla tenuta profonda del sistema democratico nel suo complesso.⁹ L'indebolimento dei partiti e della loro capacità di aggregazione politica e di rappresentanza ha contribuito a produrre fenomeni di tipo plebiscitario e populistico sul modello della persona sola al comando¹⁰. Il processo che tende verso una democrazia dalle forte tendenze populiste è strettamente legata alla trasformazione dei partiti politici. I partiti politici oggi non sembrano in grado, così come sono, di rispondere all'allargamento del coinvolgimento dei soggetti del pluralismo e con sempre maggiore frequenza sono scavalcata nelle loro funzioni da organizzazioni più leggere e formalmente meno radicate.

C'è ambivalenza rispetto alle domande della società: si registra voglia di partecipazione come dimostrano (per esempio) i tassi di partecipanti alle elezioni infracoalzionali, i numeri di nuove associazioni o anche liste civiche che quotidianamente si occupano del territorio, ma i tassi di sfiducia nei partiti politici sono crescenti ed allarmanti.

Contemporaneamente i partiti politici sono vittime di una più complessiva trasformazione profonda della politica. Gli stati nazione sono alle prese con decisioni che sempre più vengono assunte all'esterno dei meccanismi rappresentativi e questo ha contribuito ad un'omologazione della risposta politica con le piattaforme politiche dei partiti che finiscono per assomigliarsi sempre più¹¹. Allo stesso tempo essi non sembrano in grado di mantenere una funzione pedagogica rilevante e di farsi promotori di nuove e conflittuali istanze sociali, ma paiono schiacciati alla ricerca di un consenso quotidiano su parole d'ordine largamente determinate da fattori esterni e contingenti.

Tutto ciò non significa affatto che i partiti siano destinati a venire meno, in quanto hanno più volte mostrato grande capacità di adattamento e sopravvivenza, anche a costo di modificare strutturalmente la propria ragione d'essere. E' possibile però che siano

invece questa crisi fosse già presente e i primi anni '90 abbiano rappresentato l'emersione del problema. I referendum del 1993 sono stati possibili perché i partiti erano già in crisi.

⁹ Tra gli altri si vedano C. Crouch *Postdemocrazia* Laterza (20013) e M. Salvadori *Democrazia senza democrazia* Laterza (2009)

¹⁰ F. Lanchaster *Le elezioni primarie dirette di partito e la loro regolazione pubblicistica* in *Percorsi costituzionali*

¹¹ Vittime della subordinazione della politica rispetto all'economia. Tra gli altri altri S. Lieto *La crisi dei partiti nella duplicità paradigmatica globale e locale* in *Rivista AIC* 4/2011. In Italia, addirittura, la politica dinnanzi alla più forte crisi di rappresentanza della storia d'Italia ha accettato di "farsi da parte" appoggiando un governo composto unicamente da "tecnici". Sul tema U. Bettarini, A. Capelli, D. Schmid *The new italian populism. Social exclusion, technocratic rhetoric and the new social movements* in S. Friedrich e P. Schreiner *Nation (ausgrenzung) Krise* Edition Assemblage (2013)

affiancati con sempre maggiore veemenza da soggetti ed organizzazioni diverse, più legate al territorio ed alla singola vertenzialità.

I partiti assolvono a una pluralità di compiti politici che nessun'altra organizzazione sa svolgere, singolarmente o congiuntamente. Secondo il politologo Alessandro Pizzorno¹² vi sono quattro buone ragioni per le quali i partiti continuano a essere organizzazioni vitali. I partiti «servono a mantenere il consenso»; garantiscono la coordinazione del personale politico; sondano le opinioni dei cittadini e li rappresentano responsabilmente; «riducono l'eccesso di problemi che l'amministrazione dello stato dovrebbe affrontare se tutte le domande della società le pervenissero direttamente». Secondo Pizzorno la ragione più convincente della capacità di durata dei partiti politici è collegata al funzionamento complessivo del sistema politico. Secondo una visione piuttosto cinica i partiti sarebbero destinati a sopravvivere in quanto sarebbero i garanti, sia quando sono al governo sia quando sono all'opposizione, di una molteplicità di scambi politici in sistemi nei quali, cessato lo scontro ideologico, vi è alta e pressoché completa negoziabilità degli interessi.

Ammettendo tale scenario la domanda che sta alla base di questo lavoro interroga la presunta irreversibilità della crisi dei partiti politici. A fronte dell'evoluzione della forma partito e del suo ruolo all'interno del sistema costituzionale ci si domanda se non sia possibile introdurre meccanismi democratici all'interno di queste associazioni – attuando pienamente l'articolo 49 della Costituzione – al fine di rinvigorire la stessa democrazia.

Lo studio dei partiti politici ha riguardato e coinvolge necessariamente numerose discipline, dal diritto costituzionale alla sociologia, dalla scienza politica alla storia. Per questo motivo ci pare necessaria una premessa riguardo l'opzione metodologica che verrà utilizzata. L'analisi prenderà e svilupperà a partire dal dato normativo, in particolare dalle norme costituzionali e dalle leggi ordinarie che riguardano il tema, prestando anche attenzione alla (pur limitata) giurisprudenza costituzionale. Molta attenzione verrà rivolta allo studio degli statuti dei partiti stessi.

I costituzionalisti si sono però spesso interrogati riguardo l'incapacità del giuspositivismo di saper affrontare davvero uno studio sui partiti politici in quanto verrebbe completamente trascurato l'impatto della politica sulla teoria costituzionale.¹³ Proprio per

¹² Tra i tesi più significativi di A. Pizzorno su questi argomenti si segnalano *I soggetti del pluralismo* Il Mulino (1980), *Mutamenti nelle istituzioni rappresentative e sviluppo dei partiti politici* in *La Storia dell'Europa contemporanea* Einaudi (1996)

¹³ Secondo Paolo Ridola in *L'evoluzione storico costituzionale del partito politico* in *Annuario AIC (2008)* vi sono tre direttrici lungo le quali si è inserito lo studio del diritto costituzionale sui partiti.

1) Il giuspositivismo: la reazione contro l'invadenza totalizzante del politico nella democrazia. Si concentra sulla prescrizioni normative, ponendo argini alla capacità della politica di influire

questo numerosi autori hanno ormai accettato l'idea che per questo argomento il diritto costituzionale, la scienza politica e la storia devono correre sul medesimo binario¹⁴. Una ricerca meramente giuridica¹⁵ sarebbe insufficiente per spiegare le complesse relazioni ambientali e l'evoluzione storica del partito, comprese le sue relazioni con il potere. Viceversa uno sguardo unicamente politologico "non potrebbe spiegare in modo completo i diritti ed i limiti cui vanno incontro i partiti ed il funzionamento stesso delle istituzioni pubbliche"¹⁶ ¹⁷. Sembra giunto il momento di insistere su questa via anche perché come faceva notare Pasquino "questo campo nel quale i costituzionalisti e i politologi potrebbero incontrarsi con reciproco vantaggio è rimasto relativamente inesplorato"¹⁸,

-
- 2) Il positivismo sociologico e fattuale: si appiattisce la lettura degli assetti di governo sulle dinamiche politiche. Il filone che ammette che il diritto cederebbe completamente dinnanzi all'invadenza delle questioni politiche
 - 3) In mezzo sta un filone mediano che ceca di "collocare il partito politico entro le coordinate proprie delle costituzioni del pluralismo." In questo spazio si trova la riflessione di Konrad Hesse secondo cui lo studio sui partiti deve muovere dalla premessa che non si può trattare di fattualità e basta ne una misura normativa stabile, ma che occorre valutare interdipendenze a "spazi di gioco". In questo campo si schierava di fatto anche Gerhard Leibholz, il quale sosteneva che la dottrina costituzionalistica doveva necessariamente uscire da una condizione di immobilismo rispetto alla politica, dunque aprirsi alla valutazione della realtà costituzionale, lasciando ai margini il giuspositivismo.

Secondo Angiolini *Il metodo nella scienza del diritto* in *Il metodo della scienza nel diritto costituzionale*, Cedam (1997) i costituzionalisti devono adempiere il compito che la modernità ha assegnato loro, intermediari tra il diritto prodotto nell'agone politico e la società

¹⁴ Come fa notare A. Barbera op. cit. "Anche se le istituzioni possono contribuire a modellare i partiti (e viceversa) è la storia e non il diritto costituzionale che indirizza verso i diversi modelli di partito".

Anche un autore come M. Duverger all'inizio degli anni '70 aveva messo in evidenza la tendente divaricazione tra la formalità della democrazia interna ai partiti politici elaborata attraverso gli statuti e la sostanziale differenza nella realtà.

¹⁵ D. Grimm *Diritto e politica*, Voce *Enciclopedia delle scienze sociali* Treccani (1993). "Una politica totalmente sottomessa al diritto verrebbe sostanzialmente privata del suo carattere specifico e si ridurrebbe infine ad una funzione meramente amministrativa"

¹⁶ C. Rossano *Partiti politici*, Voce *Enciclopedia Giuridica* Treccani (1990)

¹⁷ Un'analisi simile venne compiuta ancora da M. Duverger che sosteneva che "chi conosce il diritto costituzionale e ignora la funzione dei partiti ha un'idea sbagliata dei regimi contempo rei, chi conosce la funzione dei partiti ed ignora il diritto costituzionale classico ha un'idea incompleta ma esatta dei regimi politici contemporanei".

¹⁸ G. Pasquino, *Art. 49*, in *Commentario della Costituzione* Zanichelli (1992)

CAPITOLO 1

IL PARTITO E LA SUA ORGANIZZAZIONE. L'EVOLUZIONE STORICA

1. Le definizioni possibili di “partito politico”. Una delimitazione del campo di lavoro

Inteso estensivamente il concetto di partito politico è estremamente eterogeneo, racchiude in sé realtà storiche e politico-organizzative molto diverse tra loro. Già nell'organizzazione politica dell'antica Roma si potevano intravedere nei lavori senatoriali alcune forme di organizzazione che venivano definiti “partiti”, in quanto ritenute “organizzazioni di parte”. In modi differenti, inoltre, idee di partiti sarebbero state presenti sia nei Parlamenti medioevali che in quelli liberali delle prime Monarchie Costituzionali (si ricordi ad esempio la contrapposizione tra *Whig* e *Tory* nel Parlamento inglese).

Nell'Europa continentale vediamo all'opera i primi partiti politici dell'epoca moderna durante il periodo della rivoluzione francese; essi sono stati gli stessi attori intorno a cui si è organizzata la politica nella Francia post-rivoluzionaria. Non a caso si deve ad Edmond Burke, noto intellettuale inglese, restauratore controrivoluzionario e attento osservatore della Francia moderna, una delle prime definizioni di partito politico: “i partiti sono un corpo di individui uniti per promuovere, attraverso i loro sforzi comuni, l'interesse nazionale sulla base di un principio che ha determinato la loro alleanza”¹.

Non si può non cogliere, quindi, l'eterogeneità che caratterizza gli esempi sopra riportati, tanto da privare di qualunque valore scientifico il concetto di partito politico, se inteso in modo tanto ampio.

Si può, infatti, iniziare a parlare correttamente di partito politico, almeno nella sua accezione moderna, solo dal momento in cui sono apparse sulla scena sociale e politica associazioni caratterizzate da organizzazioni durature, il cui compito essenziale è la partecipazione alle elezioni politiche o almeno un rapporto diretto con la gestione del potere. I partiti politici cui faremo riferimento sono dunque figli dell'epoca moderna e

¹ La citazione originale si trova in E. Burke in *Thoughts on the Cause of the Present Discontents* (1770)

delle sue modalità organizzative complesse. Non a caso, sebbene non vi sia alcuna necessaria relazione biunivoca chiusa tra partiti politici e democrazia², queste nuove modalità organizzative moderne “compaiono per la prima volta in quei paesi che per primi adottarono forme di governo rappresentativo”³. È infatti incontrovertibile l’idea che, almeno sino ad oggi, la democrazia rappresentativa sia stata intimamente ed inevitabilmente correlata ai partiti politici⁴. Addirittura - secondo Giovanni Sartori - senza la presenza di elezioni sarebbe quasi irrilevante parlare di partiti politici⁵. Secondo Hans Kelsen “l’individuo isolato non ha politicamente alcuna esistenza reale, non potendo esercitare un reale influsso sulla formazione della volontà dello Stato”⁶. Addirittura, concludeva il giurista austriaco “solo l’illusione o l’ipocrisia può credere che la democrazia sia possibile senza i partiti politici”⁷. Non diversamente, anche Leibholz ha sostenuto che “i partiti organizzano e rendono attivi milioni di cittadini che si sono emancipati politicamente. Essi soli riuniscono gli elettori in gruppi capaci di agire politicamente(...). Senza il loro tramite il popolo non sarebbe assolutamente in grado di esercitare un’influenza politica sulle vicende statali, e non riuscirebbe dunque a realizzarsi nella sfera politica”⁸. Analogamente, l’Esposito attribuiva ai partiti una funzione⁹ necessaria per il funzionamento della democrazia rappresentativa: “In un regime meramente rappresentativo nel quale fosse concesso ai cittadini il solo potere di

² E’ noto a tutti come non sia un assunto la correlazione tra democrazia e partiti politici in quanti questi, si pensi all’Italia fascista, alla Germania nazista o all’Unione Sovietica, sono stati attori fondamentali anche di alcune dittature e sicuramente dei regimi totalitari.

³ A. Oppo. *Partiti politici*, voce enciclopedica in *Il Dizionario di politica* a cura di Bobbio, Matteucci, Pasquino, Utet (2004) pag. 686

⁴ J. Bryce nel 1921 scrisse che “nessun grande paese libero è stato senza di essi. Nessuno ha mostrato come un governo rappresentativo possa operare senza di essi. Essi creano l’ordine dal caos di una moltitudine di elettori.” J. Bryce *Modern Democracies*. (1921). Citazione tratta da F. Biondi *Il finanziamento pubblico dei partiti politici* Giuffrè (2012).

⁵ Più sfumata, invece, la notazione di Crisafulli secondo cui “quello della partecipazione alle competizioni elettorali sembra dunque da considerare requisito dell’esserci partito e carattere differenziale dei partiti, come associazioni tipizzate al fine enunciato nell’articolo 49.” V. Crisafulli *I partiti nella costituzione in Studi per il ventesimo anniversario dell’assemblea costituente* Vallecchi (1969)(pag. 121)

⁶ H. Kelsen. *Essenza e valore della democrazia* (1929) in *I fondamenti della democrazia ed altri saggi*. Il Mulino (1970), pag 23

⁷ ibidem

⁸ G. Leibholz, *La rappresentanza nella democrazia*, Giuffrè (1989) pag. 320

⁹ A. Oppo *op.cit.* pag. 685 dà un’indicazione di massima delle funzioni storicamente attribuite ai partiti politici definendole come “tutte quelle attività dei partiti che producono delle conseguenze più o meno rilevanti tanto nel sistema politico quanto nella realtà sociale. Specialmente nel momento in cui i partiti si sono diffusi in gran parte del mondo e hanno assunto un grande rilievo nella vita politica, il problema delle loro funzioni è diventato non solo una questione di analisi e teoria politica ma anche e soprattutto una questione politica che inevitabilmente ha suscitato risposte contrastanti e spesso polemiche”.

votare, tali cittadini sarebbero schiavi per lunghi anni e liberi sovrani solo nel giorno della libera scelta dei loro rappresentanti”¹⁰.

Secondo Massimo Severo Giannini¹¹ i partiti sono anzitutto pubblici poteri, in quanto sono portatori del potere di influenza politica, concorrono a determinare gli indirizzi politici ed amministrativi, pongono i propri uomini in tutti i luoghi decisionali, sia per nomina che attraverso il meccanismo della candidatura alle elezioni e per tutti questi motivi essi (o il loro campo di azione) sono (*spesso*) regolati dalle leggi degli Stati.

Pure avendo ristretto il campo di ragionamento in modo stringente, il concetto di partito politico nell'epoca moderna cova ancora in sé marcate differenze e molte declinazioni possibili. Per esempio, come vedremo con cura più avanti, agli inizi dell'epoca moderna i partiti si costituivano principalmente come *club* di riflessione¹², rispettosi della libertà di azione dei loro membri e disinteressati rispetto all'organizzazione del lavoro degli eletti entro il parlamento.¹³ Questa era, per esempio, l'idea di partito politico egemonico nella Francia rivoluzionaria o nel primo parlamentarismo inglese. Modelli organizzativi evidentemente molto differenti da quelli che hanno segnato i successivi secoli di storia.

Già nell'ottocento convivevano prospettive spesso antitetiche riguardo l'individuazione di quali fossero gli elementi costitutivi del partito politico. Secondo il giurista e politico italiano Marco Minghetti, per esempio, era sufficiente un'unione tra più persone che condividessero le stesse opinioni e gli stessi interessi nel campo della vita pubblica¹⁴. Secondo altri autori, invece, l'elemento costitutivo dei primi partiti politici consisteva nella partecipazione a una competizione finalizzata alla conquista del potere, in quanto la differenza costitutiva tra i partiti politici e l'associazione politica stava proprio nella partecipazione alle elezioni ed alla competizione per il potere. Su questa scia Maurice Duverger ha successivamente elaborato una definizione significativa: “I partiti sono raggruppamenti organizzati in vista della conquista e dell'esercizio del potere politico. Sono nati in Europa e negli Stati Uniti nel XIX secolo insieme alle procedure elettorali e parlamentari e si sono sviluppati parallelamente ad essi”.¹⁵

Ad oggi, indubbiamente, la definizione che ha raccolto maggior fortuna sia nelle scienze sociali è quella che è stata elaborata e scritta da Max Weber: “Per partiti si debbono intendere le associazioni costituite al fine di attribuire ai propri capi una posizione di

¹⁰ C. Esposito. *Volume 1 di “La costituzione italiana”*, Cedam (1954) pag. 10

¹¹ M. S. Giannini *Il pubblico potere*, Il Mulino (1986)

¹² Ostrogorski, *La democrazia et les partis politiques*, Seuil, (1979)

¹³ La citazione è contenuta in P. Ardant op. cit. pagg. 157-167

¹⁴ M. Minghetti, *I partiti politici e l'ingerenza nella loro amministrazione*, Bologna (1881)

¹⁵ M. Duverger, *Partiti politici* in *Enciclopedia del 900*, Treccani (1980)

potenza all'interno di un gruppo sociale e ai propri militanti attivi possibilità per il perseguimento di fini oggettivi o per il perseguimento di vantaggi personali, o per tutti e due gli scopi".¹⁶ Si tratta di una delle pochissime definizioni, sicuramente la prima, che ha provato a riconoscere il partito politico sia come organizzazione politica unitaria, che come un luogo in cui svolgono un ruolo decisivo i comportamenti del singolo e la sua ambizione personale.

Date queste premesse, molti autori nel corso del Novecento si sono concentrati su definizioni di partito politico che tenessero insieme relazioni tra l'organizzazione, la competizione elettorale ed il rapporto con il potere¹⁷.

Secondo il politologo A. Downs il partito politico è "una compagine di persone che cercano di ottenere il controllo dell'apparato governativo a seguito di regolari elezioni"¹⁸. Per Panebianco¹⁹, invece, i partiti sono i soli soggetti che competono tra loro alle elezioni. Essi, ha precisato Easton, svolgono una funzione di *gatekeeping*²⁰ decidendo e filtrando quali istanze possono giungere dalla società alle istituzioni. Secondo Neumann, essi svolgono il ruolo di semplificare la realtà politica e sociale inducendo "gli elettori a scegliere almeno il minore di due mali, costringendo così le differenziazioni politiche in pochi canali"²¹.

Al di là delle differenti prospettive si può concordare sul fatto che i partiti politici siano stati (almeno sinora) i soggetti fondamentali dell'azione politica. Essi sono organizzazioni competitive che ambiscono a governare l'intera società, strumenti di "una parte" che mirano al raggiungimento del potere al fine di realizzare i propri obiettivi politici. Associazioni di parte, ma il cui racconto mira ad avere finalità generali: secondo Mortati i partiti sono quella "parte totale che esprime una concezione parziale degli interessi della collettività caratterizzata dal perseguimento di certe finalità specifiche che differenziano ogni partito dall'altro."²² Sono quei fondamentali corpi intermedi che legano la società al potere: "Giano bifronte, formazioni sociali coinvolte nello spazio

¹⁶ M. Weber, *Economia e società (Vol. 1)*, Donzelli, pag. 282

¹⁷ Così è la posizione tenuta, tra gli altri, da Philippe Ardant (op. cit.) "Poiché la loro attività non si riassume nella sola rappresentanza, non possiamo da ciò dedurre che, in ultima analisi, non intercorra un legame davvero necessario tra le elezioni ed i partiti politici"?

¹⁸ A. Downs, *An economic theory of democracy*, New York (1957). Traduzione italiana *Teoria economica della democrazia*, Bologna, Il Mulino (1988)

¹⁹ A. Panebianco, *Modelli di Partito*, Il Mulino, (1982)

²⁰ D. Easton, *A system analysis of political life*, Wiley (1965)

²¹ S. Neumann. *Towards a comparative study of political parties*, Chicago university press (1956). Trad. It. In *Sociologia dei partiti politici*, Bologna, Il Mulino (1971)

²² La citazione di Mortati è contenuta in L. Carlassarre, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse* – Il saggio è destinato alla pubblicazione negli scritti in onore di Antonio D'Atena

pubblico, ma vettori sociali entro lo spazio istituzionale”²³, “cerniera tra società ed istituzione, dall’alto verso il basso e viceversa”²⁴.”

La definizione, dunque, che meglio coglie il partito politico, nel suo ruolo rispetto alla democrazia è quella di corpo intermedio. I partiti politici costituiscono “lo strumento principale, se non esclusivo, di collegamento tra lo Stato e la società civile, in quanto dotati di una capacità rappresentativa potenzialmente globale, nella quale tendono ad esaurirsi le possibilità di partecipazione politica dei cittadini”^{25,26}. In effetti, se si assume la prospettiva della democrazia moderna, i partiti hanno svolto esattamente questa funzione intermedia. Essi hanno permesso ai cittadini di diventare parte integrante del dibattito, svolgendo in particolare tre “mansioni”: la selezione della classe dirigente politica ed istituzionale, una funzione di aggregazione della domanda sociale e la sua canalizzazione in una risposta politica, ed infine una funzione di mobilitazione dei cittadini. “Sollevano problemi, li analizzano e propongono soluzioni, la vita politica è animata dai loro dibattiti, l’opinione pubblica si coagula attorno alle loro posizioni ed ai loro programmi, svolgono una funzione educativa, partecipano alla socializzazione politica.”²⁷”

I partiti, riassumendo, svolgono in genere tre funzioni fondamentali: “una funzione integrativa, di traduzione in domande generali delle svariate istanze provenienti dalla società civile, una funzione di terreno di coltura del personale politico, o meglio di selezione e di formazione del ceto politico; una funzione, infine, di partecipazione alla formazione di decisioni collettivamente vincolanti”.²⁸

Da una differente prospettiva, indubbiamente critica nei confronti della precedente, giunge la teorizzazione di Schumpeter: “un partito non è, come vorrebbe farci credere la dottrina classica un gruppo di uomini che si propongono di promuovere l’interesse pubblico applicando un certo principio sul quale si sono trovati insieme perché un partito non può essere definito per i suoi principi. Un partito è un gruppo i cui membri si

²³ F. Pizzolato “*Questione democratica e democrazia nei partiti*” in *Democrazia nei partiti*, In dialogo, (2010)

²⁴ S. Ceccanti “*I partiti politici nelle costituzioni e nella transizione italiana: eppur si muovono, ma verso quali alternative?*” In *Forum costituzionale* (2008)

²⁵ N. Zanon “*Il libero esercizio del mandato parlamentare*”, Giuffrè (1991), pag. 224

²⁶ Come fa notare Paolo Ridola “Il retroterra culturale che concepiva la non statualità essenzialmente in funzione del pluralismo partitico indusse anzitutto la dottrina a porre l’accento sulla funzione di mediazione del partito e sulla necessità di una stretta aderenza di esso alla sfera societaria”. *Enciclopedia del diritto, Voce Partiti Politici*. Giuffrè (1982), pag. 77.

²⁷ P. Ardant, op.cit. (1998) pag. 158

²⁸ P. Ridola. *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Giappichelli (2011) pag. 104

propongono di agire di concerto nella lotta di concorrenza per il potere politico.”²⁹

L'autore, dunque, insiste unicamente sul tema della competizione per il potere.

Vista la complessità del tema e l'ampiezza delle possibilità, la definizione di partito politico è destinata ad essere generale e poco specifica. Questa è la scelta, tra gli altri, di Sartori: “Un partito è un qualsiasi gruppo politico identificato da un'etichetta ufficiale che si presenta alle elezioni ed è capace di collocare attraverso le elezioni (libere o meno) candidati alle cariche pubbliche³⁰”. Fa notare lo stesso autore, che senza l'esistenza di elezioni, il termine stesso partito pare essere inopportuno.

In questo lavoro, invece, si preferisce considerare che esistono anche numerosi partiti che rispecchiano la definizione, ma che, a causa delle dimensioni ridotte o della legge elettorale penalizzante, non riescono ad avere un sufficiente consenso per entrare nelle istituzioni e quindi finiscono per rigettare la dinamica elettorale. Su questa posizione si erano già esposti sia Esposito³¹ che Barile³²: la definizione di partito politico vale anche per quei soggetti che non riconoscono la legittimità delle elezioni e che quindi praticano l'astensionismo elettorale.

Peraltro si ribadisce che bisogna considerare partiti anche quelle organizzazioni che esprimono l'unico possibile legame tra il popolo e le istituzioni anche ove non vi siano elezioni libere.

1.2 Partiti politici ed associazioni

I partiti politici, ovviamente, non sono gli unici soggetti politici attraverso cui i cittadini possono partecipare alla vita pubblica. Neanche negli anni d'oro dei partiti di massa la sovranità popolare è stata incanalata unicamente nei partiti politici. In tutte le democrazie la partecipazione politica è sempre avvenuta contemporaneamente attraverso diversi modelli organizzativi, le cui trame si sono sempre intrecciate. Partiti, associazioni, movimenti sociali, comitati elettorali, liste civiche, sindacati, organizzazioni corporative e collettivi informali hanno sempre *concorso* “alla determinazione della politica

²⁹ J. Schumpeter. *Capitalismo, socialismo e democrazia* Comunità (1955)

³⁰ G. Sartori *Parties and party systems*, Cambridge University Press (1976)

³¹ C. Esposito, op. cit. (1954)

³² P. Barile *Diritti dell'uomo*, Il Mulino (1984) Pag. 406

nazionale”.³³ Questo è vero anche in un paese come l’Italia in cui i partiti hanno effettivamente svolto un ruolo preponderante anche nell’organizzazione sociale dei cittadini.

Riguardo all’esclusività dei partiti come espressione della volontà popolare e della partecipazione politica il dibattito si era posto nel corso del secolo scorso tra la teoria dello “Stato dei partiti” (che poi avrà la sua massima radicalizzazione nella teorizzazione del Leibholz) ed una concezione che invece prospettava i partiti come uno degli strumenti della partecipazione popolare alla politica, ma non l’unico.³⁴ L’idea dei partiti come soggetti monopolistici della politica nazionale ove far coincidere partecipazione e sovranità, diffusa fino alla tarda metà del 900, ha rappresentato il fondamento teorico intorno cui si è sviluppata la teoria dello Stato dei Partiti di Leibholz per cui i cittadini sarebbero mobilitati attraverso i partiti non secondo lo schema liberale classico, ma con una dinamica di tipo plebiscitario in modo tale che la volontà generale venga a coincidere con quella sintetizzata nel rapporto tra i partiti politici.

Oggi, invece, la convivenza tra partiti e soggetti diversi nella “determinazione della politica nazionale” pare complicarsi quotidianamente proprio a causa della crisi di rappresentanza che attraversa i partiti e che ha condotto anche le istituzioni a predisporre tavoli di concertazione e di rappresentanza di interessi con gruppi particolari e specifici.

Dal punto di vista giuridico i partiti sono anzitutto associazioni: in Italia, tale presupposto, si evince tramite una semplice deduzione tratta dall’articolo 49 della Costituzione (“diritto di associarsi”). Questo in realtà non esclude la possibilità per un partito politico di trovare una diversa forma giuridica³⁵, ma impone di fissare da subito quelle differenziazioni utili a separare i partiti dalle altre modalità organizzative associative.

Per restare nell’orbita del dettato Costituzionale i partiti si differenziano dalle altre organizzazioni perché nel testo fondamentale è espressamente previsto che essi concorrano alla determinazione della politica nazionale. Elemento che davvero

³³ Più avanti vedremo che il concetto di concorso, interpretato dalla dottrina come il concorso tra partiti per la determinazione della politica nazionale, avrebbe potuto riguardare anche il coinvolgimento di soggetti non partitici alla determinazione della politica nazionale. Per ora anticipiamo che il concetto di concorso è suscettibile di almeno due diverse interpretazioni. Concorso come presupposto all’esistenza di una pluralità di partiti oppure come possibilità di competere alla determinazione della politica nazionale riservato anche ad altri soggetti diversamente strutturati.

³⁴ Questa tesi è sostenuta per esempio da Crisafulli in “*La sovranità popolare nella Costituzione Italiana. Note Preliminari*” (1954) ora in *Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali* Giuffrè (1985), T. Martines; *Enciclopedia del diritto XXI*, alla voce *Indirizzo politico* Giuffrè (1971) e Paolo Ridola *Enciclopedia del diritto, XXXII*, voce “*Partiti politici*” Giuffrè (1982).

³⁵ E. Rossi, *Per una disciplina legislativa dei partiti politici*, in “*Democrazia nei partiti*”. In *Dialogo* (2010)

caratterizza il partito politico è, dunque, lo sforzo per attuare un programma politico immettendolo nella sfera dell'indirizzo politico.³⁶

A differenza delle altre associazioni che mirano ad influenzare il potere, i partiti ambiscono alla sua diretta gestione e per questo fine essi agiscono in senso generale e non temporaneo. In altre parole, i partiti si differenziano dai vari gruppi sociali, dalle associazioni e dai gruppi di interessi in quanto mirano alla rappresentanza della complessità ed in quanto aspirano a dirigere l'attività politica principalmente attraverso l'assunzione (o la conquista) del potere.

Proprio per potere conseguire tale opera, essi si costituiscono in associazioni stabili³⁷, differenziandosi quindi anche dai comitati elettorali che invece sono operativi unicamente nella fase precedente al voto. Secondo parte della dottrina, infatti, la caratteristica determinante dei partiti non sarebbe la partecipazione ad elezioni, ma la stabilità dell'organizzazione e la permanente articolazione territoriale diffusa. La missione costituzionale dei partiti è da sempre infatti volta a “stabilizzare la differenziazione da essi operata nel corpo elettorale tra le parti le quali sono portatrici di valori e concezioni contrastanti, ed a trasferirla all'interno delle Assemblee politiche.”³⁸ Già nel 1948 il Virga sosteneva che la caratteristica fondamentale che distingueva il partito dalle altre forme organizzative era proprio la durata temporale delle sue strutture.

C'è però un ulteriore elemento. Il fine dei partiti politici può essere l'ingresso nelle istituzioni o anche una loro radicale trasformazione, ma il rapporto con il potere non può mai essere eluso, sia esso immediato o prospettato in un futuro lontano.

Inoltre, come visto nelle definizioni dottrinali, essi sono i soli corpi sociali che svolgono il ruolo di corpi intermedi mediando tra le istituzioni ed i cittadini, “mirando ad assumere la responsabilità della gestione politica attraverso un'opera costante di coordinamento e di

³⁶ P. Ridola, Op. cit pag. 95. In questo senso si erano espressi già a loro tempo sia Esposito che Crisafulli. Secondo l'Esposito il partito è associazione “che in fatto, indipendentemente dalle dichiarazioni esplicite dei partecipanti o dalle intitolazioni, per l'attività esplicata, per i mezzi o per il metodo attraverso cui cerca di realizzare i propri fini e di inserirsi nella vita politica, voglia influire o influisca in principio, in genere, sulle decisioni politiche della comunità statale”. “Ogni associazione che si proponga invece il raggiungimento di singole, determinate o puntuali decisioni od orientamenti su problemi particolari” non è un partito politico. *I partiti nella Costituzione italiana* (1954) ora in *La Costituzione Italiana*. Analogamente si è espresso recentemente anche G. Brunelli *Struttura e limiti del diritto di associazione politica* Giuffrè (1991)

³⁷ Nelle sue importanti opere M. Duverger distingue tra partiti diretti e partiti indiretti. I primi (come ad esempio il partito socialista francese, ma anche tutti i partiti italiani) si compongono di individui che hanno firmato una scheda di iscrizione. Il partito indiretto (l'esempio più famoso è il Labour party britannico) è composto da gruppi, sindacati, società che si uniscono. Si vi erano aderenti al partito, ma sono affiliati alle associazioni di base.

³⁸ Mortati op. cit. pag. 130

contemperamento delle diverse domande in cui si articolano i molteplici interessi sociali”³⁹.

Proprio a partire da questo dato la dottrina ha dedotto “il carattere necessariamente generale dell’operare dei partiti nella vita politica del Paese, carattere che vale a distinguere tali organizzazioni da altre formazioni che perseguono scopi politici solo temporanei o confinati nella trattazione di specifici problemi di carattere economico-sociale.”⁴⁰,

Se, dunque, i partiti hanno cambiato forma e modello più volte, l’elemento caratterizzante la continuità è il rapporto con il potere ed il tentativo, imprescindibile, di interpretare la complessità con la propria *weltanschauung*. Nella dottrina costituzionalistica ha assunto notevole importanza la definizione di partito come “parte totale”⁴¹, ovvero associazione che si propone di sintetizzare tutti gli interessi presenti nella società. Quindi, se le associazioni sono rivolte al perseguimento di scopi particolari, i partiti sono i soli soggetti capaci di sollevarsi ad una visione globale degli interessi della comunità politica⁴².

Mentre il partito deve necessariamente farsi carico della complessità sociale ponendosi come un attore capace di costruire un immaginario complessivo, le altre tipologie di organizzazioni possono anche permettersi una parzialità della prospettiva, un approccio limitato anche ad un solo aspetto della società.

1.2.1. Oltre i partiti: movimenti e comitati elettorali

Indubbiamente la capacità di rappresentanza egemonica dei partiti è stata minata dalle trasformazioni della società avvenute dalla metà degli anni ‘70. Negli ultimi decenni i partiti hanno perso una parte del proprio spazio politico, ceduto a *lobbies*, movimenti e nuove associazioni in uno spazio politico fortemente influenzato dai mass media⁴³. Essi si sono così concentrati sul versante elettorale, trascurando sempre più, invece, le proprie

³⁹ C. Rossano *Partiti politici*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. XXII, (1990)

⁴⁰ G. Rizzoni *Articolo 49 in commentario della Costituzione* a cura di Bifulco, Celotto, Olivetti. Utet (2006) Pag. 981

⁴¹ L’idea del partito come “parte totale” emerge in numerosi autori. Tra questi ricordiamo C. Mortati (1956), V. Crisafulli (1969) A. Sandulli (1968)

⁴² P. Ridola, *op.cit* (1982) pag. 94

⁴³ A. Mastropaolo, *Crisi dei partiti o decadimento della democrazia?* *Costituzionalismo.it* (2005)

funzioni “kelseniane”⁴⁴. Secondo Alfio Mastropaolo vi sarebbero almeno tre condizioni per cui i partiti si sarebbero trasformati come li aveva descritti Schumpeter⁴⁵: l’evoluzione non democratica delle classi dirigenti, il concentrarsi sempre più sulle questioni dei soggetti privilegiati, il distacco crescente dei cittadini dalla politica. Proprio la stretta correlazione che si interpone tra democrazia rappresentativa e partiti politici oggi ha portato a sostenere che “nel passaggio da Kelsen a Schumpeter⁴⁶ non è cambiata esclusivamente l’idea di partito, ma è cambiata l’idea stessa di democrazia. E’ anzi cambiato il significato della parola democrazia⁴⁷”.

È evidente che la nuova iterazione tra partiti e società civile ha contribuito a modificare anche questi in profondità.⁴⁸ “Il partito tende a presentarsi sempre meno come luogo di coagulo di settori dell’opinione pubblica aggregati sulla base di identità di classe, ideologiche o religiose, che il partito medesimo era una volta chiamato a presidiare, e sempre più spesso come il luogo delle mediazioni tra interessi svariati e domande sociali molteplici, mediazioni che sono necessarie per estendere il consenso”⁴⁹. In altre parole oggi il partito non riuscirebbe più a semplificare le domande sociali, aggregare gli interessi in nome di un’ideologia trovandosi, quindi, costretto ad inseguire il consenso giorno per giorno, alla ricerca continua di nuove forme per coinvolgere le diverse spinte corporative che si generano nella politica.

Altra cosa ancora rispetto ai partiti ed associazioni, sono anche i movimenti. Quando parliamo di movimenti intendiamo quelle aggregazioni sociali e civili che si mantengono lontane dalle pratiche di rappresentanza e che si relazionano con la politica coprendo uno spazio di partecipazione e domanda differente rispetto ai partiti. I movimenti, intesi nel loro senso classico, non sono anfibi tra stato e società, ma sono radicati entro le linfe della società e si pongono il problema di un’eventuale relazione coi partiti politici. I movimenti politici seguono dinamiche organizzative completamente differenti rispetto ai partiti, rifiutando nella maggior parte dei casi il meccanismo delle deleghe, organizzazioni verticali, basandosi più sul consenso che sulle regole della maggioranza. I movimenti, che

⁴⁴ Ibidem

⁴⁵ Ibidem. In particolare lo stesso autore pensa che schumpeteriano si riferisca alla concentrazione unicamente sul lato competitivo elettorale, per cui i partiti sarebbero diventati gli strumenti competitivi atti a guadagnare posizioni di potere per i loro gruppi dirigenti.

⁴⁶ Schumpeter, (Op.cit.) Il partito politico concentrato sulla competizione più che sui processi di integrazione sociale.

⁴⁷ A. Mastropaolo (op. cit.) pag. 5

⁴⁸ Ridola, op. cit. (2011) pag. 111

⁴⁹ Ivi pag. 112

non sono certo una novità nella storia, seguono le parabole delle onde, momenti di alta e bassa marea e sono meno interessati alla ricerca di un consenso costante nel tempo.

Una delle conseguenze della retorica antipolitica che in Italia è diventata dominante dall'inizio degli anni Novanta è che si è creduto che per ridurre il *deficit* di fiducia nella politica fosse sufficiente avvicinare le forme partito ai movimenti, tralasciando il nodo fondamentale, ovvero il rapporto con la gestione diretta del potere. Anche oggi, quindi, avere chiara la differenziazione tra partiti e movimenti è tutt'altro che irrilevante, sia per una migliore comprensione dei fenomeni sociali che per dare coerenza al sistema normativo italiano. Giusto per portare un esempio, la legge di regolamentazione delle campagne elettorali indica come soggetti beneficiari "movimenti o partiti politici". Anche leggi più recenti come quelle di regolamentazione regionale delle primarie indicano come beneficiari della norma rispettivamente "soggetti che intendono presentare liste elettorali" e "partiti e gruppi politici".

Infine è preminente segnare un'ultima differenziazione tra partiti politici, comitati elettorali e liste civiche. Queste sono organizzazioni che stanno a cavallo tra l'organizzazione della società civile in movimenti sociali e i partiti. Una volta infatti che è stato raggiunto l'obiettivo dell'elezione del proprio candidato si pone la questione di pensare una propria eventuale strutturazione, con il destino di assomigliare ai partiti sempre più, oppure rimanere gruppi di supporto ad una specifica *leadership*, da attivarsi nel momento delle elezioni. Dal punto di vista associativo i comitati elettorali sono partiti potenziali, in attesa di ottenere il consenso da parte dei cittadini, che mirano a determinare la politica nazionale. " Da ciò discendono alcune conseguenze, anzitutto per quanto riguarda il loro assoggettamento alle regole del metodo democratico, e, in secondo luogo, per quanto attiene all'obbligo dello Stato di rispettarne e tutelarne, al pari dei partiti, l'uguaglianza delle chance, subordinando la parità di trattamento alla sussistenza di requisiti che diano garanzia di un minimo di seguito elettorale e di consistenza organizzativa⁵⁰". In questo senso, sebbene i gruppi elettorali e le liste civiche abbiano alcuni elementi di similarità rispetto ai partiti, è pur vero che difficilmente possono rientrare nei canoni classici delle associazioni politiche riconosciute *ex art. 18 Cost.*

Per finire si consideri che la categorizzazione riportata sin qui non può essere intesa come stabile, perché sono frequenti le trasformazioni dei movimenti e dei comitati elettorali in partiti, così come accade che alcune associazioni si siano poi mutate in partiti e viceversa.

⁵⁰ Ivi pag. 99

Accade anche, anche se meno frequentemente, che partiti incapaci di mantenere un consenso elettorale significativo, si trasformino in movimenti sociali.

2. I partiti di notabili

I partiti politici cominciarono ad affermarsi contemporaneamente in Inghilterra e in Francia e negli Stati Uniti d'America. Solo in questa fase embrionale i partiti politici hanno assunto una forma organizzativa simile ai due lati opposti dell'Oceano Atlantico. In Inghilterra essi si svilupparono in seguito all'approvazione del *Reform act* del 1832, momento in cui si allargò il suffragio universale e sulla scena politica iniziò a farsi spazio la borghesia. Precedentemente, solo negli Stati Uniti esistevano forme organizzative analoghe ai partiti politici, ma anche questi iniziarono a svilupparsi pienamente solo all'inizio del 1800.

La prima comparazione organica tra la situazione europea e quella Statunitense venne effettuata da A. De Tocqueville nel suo importante testo "La democrazia in America"⁵¹. Nei decenni successivi anche James Bryce⁵² e Moisei Ostrogorski elaborarono opere comparative tra i due continenti, concentrandosi in modo particolare sui sistemi politici.⁵³ La differenza più significativa consisteva nel fatto che in Europa il personale politico sarebbe rimasto notabile almeno sino all'inizio del 1900, mentre negli Stati Uniti, prima ancora dell'ingresso delle masse nella storia, la politica era già diventata lucrativa e fonte di reddito per i pochi che vi si dedicavano a tempo pieno. Negli Stati Uniti i partiti avevano come scopo principale il patronato degli uffici pubblici. Avrà modo di scrivere Max Weber che "in questo caso il loro fine è unicamente quello di insediare il loro capo nella carica direttiva, affinché egli assegni poi gli uffici statali al suo seguito, e cioè all'apparato dei funzionari e dei propagandisti".

Alle origini delle democrazie parlamentari i partiti erano molto diversi da come appaiono oggi, ma anche rispetto alle organizzazioni di massa che segneranno il corso del Novecento. Si trattava di organizzazioni di notabili che assumevano prevalentemente la forma di comitati elettorali volti alla protezione di singoli interessi⁵⁴. E' Max Weber lo

⁵¹ A. De Tocqueville *La democrazia in America* (1840), ora pubblicato da BUR

⁵² J. Bryce *op. cit.* (1888)

⁵³ M. Ostrogorski, *La democrazia e l'organizzazione dei partiti politici* (1903).

⁵⁴ D. Dalla Porta *I partiti politici* Il Mulino (2001) pag. 24

studioso cui si deve lo studio più meticoloso del sistema notabile ottocentesco. In particolare, per quanto ci interessa, ha analizzato il ruolo che i notabili hanno avuto nella sfera politica prima dell'avvento dei politici di professione. La strutturazione del potere in un sistema politico notabile risulta ben diversa rispetto a quello che caratterizza il mondo contemporaneo. Anzitutto si trattava di un sistema fortemente individualizzato, le cui relazioni politiche e di potere dipendevano dai comportamenti di pochi singoli alla ricerca dell'accrescimento del proprio potere di influenza; si trattava quindi di un sistema portato all'instabilità, a meno che i singoli notabili non riuscissero a cucire relazioni di interesse stabili, trasversali e poco competitive.

Con il termine notabili Weber indicava individui (*honorationerenstand*) che “sono in grado, in virtù della loro condizione economica, di agire continuamente all'interno di un gruppo, dirigendolo o amministrandolo – come professione secondaria – senza uno stipendio, oppure con uno stipendio onorario o nominale, e godono di una considerazione sociale, fondata non importa su quale base, che dà loro la possibilità di accettare uffici.”⁵⁵ Sempre secondo Weber, dal punto di vista politico, la forma di amministrazione in cui prevalevano i notabili (*honorationerverwaltung*) presentava alcune peculiarità fondamentali⁵⁶. Anzitutto essi approfittavano della loro ricchezza, tanto che poteva accadere che i mezzi economici dell'amministrazione coincidessero con le loro stesse risorse private. Da qui derivano due conseguenze: “1) un bassissimo grado di emancipazione della sfera politica dalla sfera sociale, al punto che si configura una vera e propria forma di privatizzazione della politica; 2) il trionfo del dilettantismo, della discrezionalità, della mutevolezza dell'impegno che costituiscono altrettanti fattori di una potenziale instabilità delle istituzioni”⁵⁷,

A tenere insieme il partito ci pensavano i parlamentari, il cui ruolo era quello di sistematizzare il lavoro dell'Assemblea legislativa con quello del partito, assegnando prebende e incarichi. Non a caso Minghetti, a proposito dei partiti ottocenteschi italiani, scrisse più volte che essi erano lo strumento utile a dare ordine alle assemblee parlamentari⁵⁸.

Secondo la tipologia proposta da Max Weber il partito di notabili era quella struttura organizzativa, nata all'alba del sistema parlamentare, costituita da individui il cui capitale

⁵⁵ M. Weber op. cit.(1922) pag. 287

⁵⁶ Il ragionamento di Weber è riportato in G. Sola, *Notabili* Voce enciclopedica in *Enciclopedia delle scienze sociali*, Treccani (1996)

⁵⁷ *Ibidem*

⁵⁸ M. Minghetti op. cit. (1881)

sociale ed economico era tratto altrove e per i quali la politica era un'attività da affiancare a quella principale. Il partito di notabili era un'associazione composta da professionisti, industriali, agricoltori possidenti e membri del clero che manteneva un carattere occasionale e principalmente si organizzava per scegliere candidati da eleggere in Parlamento.

La funzione del partito “era di insediare il loro capo nella carica direttiva affinché egli assegni poi gli uffici statali al suo seguito, e cioè all'apparato dei funzionari e dei propagandisti di partito. Sprovvisi di ogni contenuto di principi, essi scrivevano di volta in volta nel loro programma, in concorrenza tra loro, quelle richieste alle quali attribuiscono la maggiore forza propagandistica presso gli elettori”⁵⁹

I notabili usavano le proprie risorse economiche e di prestigio per costruirsi reti di protezioni, controllandole attraverso la distribuzioni di favori ed incarichi.

La rappresentanza che si esprimeva attraverso i partiti di notabili era individuale⁶⁰, cioè costruita intorno ad interessi di specifici gruppi di elettori e finalizzata alla “tutela” del singolo cittadino. “Nella piccola comunità i personaggi più rinomati ed influenti svolgevano una sorta di tutela, sociale e politica allo stesso tempo, soprattutto laddove persistevano ambienti tradizionali e propri della società rurale”⁶¹.

I “partiti di comitato” – così Duverger definì i partiti di notabili - si attivavano quasi unicamente in vista delle elezioni. Nei partiti di comitato non era necessario iscriversi, né firmare schede di adesione. “Il comitato è d'altra parte un organismo che non ha un carattere assolutamente permanente”.⁶² Non vi era un pagamento all'iscrizione, ma la devoluzione di grosse somme di denaro da parte di pochi. I membri del comitato si incontravano saltuariamente, senza regolarità, soprattutto nelle fasi di inattività, cioè quelle lontane dai momenti elettorali. Il comitato mirava a mantenere il proprio carattere ristretto, senza l'ambizione di allargarsi facendo propaganda. Nei partiti di notabili si entrava per cooptazione o designazione. L'attività del comitato era intensa in campagna elettorale, debole ed unicamente finalizzata a rafforzare il ruolo degli eletti durante le altre fasi politiche. Questi “comitati di notabili” spesso si avvalevano di supporti tecnici che affiancavano il partito per fornire conoscenze utili in campagna elettorale.⁶³ I programmi si formavano in parte attraverso gli appelli propagandistici dei candidati, in

⁵⁹ M. Weber. *Op. cit.* volume II pag. 709

⁶⁰ Neumann f., *Towards a comparative study of political parties; in Modern Political Parties*, Chicago University press (1956)

⁶¹ M. Ridolfi *op.cit.* (2008) pag. 21

⁶² M. Duverger (1953) *op. cit.* pag. 115

⁶³ Weber *op. cit.* (pag. 512)

parte con riferimento a congressi di notabili o a decisioni dei parlamentari eletti. La direzione dei *clubs* o l'esercizio assolutamente non formale della politica da parte dei pochi soggetti che erano ad essa stabilmente dediti in tempo normali rivestiva il carattere di un ufficio secondario e onorario, in quanto costituiva un lavoro occasionale.”⁶⁴

Il comitato, dunque, non ruotava intorno alla quantità dei militanti “ma alla loro “qualità”, ovvero al loro *status* sociale”⁶⁵. La politica avveniva nei salotti, nelle associazioni esterne al parlamento, che agivano per mezzo di petizioni, stampa e di altri modalità classiche dell'associazionismo borghese.

Non vi era ovviamente una modalità di organizzazione interna ai partiti politici, tantomeno democratica. Le decisioni erano assunte da un gruppo ristretto di persone che non avevano necessità o interesse a costruire una dialettica politica con il gruppo dei seguaci.

All'incirca in quei decenni iniziava a svilupparsi un'opinione pubblica più consapevole, crescevano modalità di partecipazione e dibattiti politici che però non riuscivano ed entrare in contatto con i partiti. Sino alla nascita del movimento socialista le decine di associazioni che nascevano ogni anno rimanevano legate alla sfera del sociale, rinunciando aprioristicamente a relazionarsi con quella del politico. Una divisione che non avrebbe retto l'avvento dei partiti di massa.

3. I partiti di massa

Tra la fine dell'800 ed i primi decenni del 900 in tutta l'Europa occidentale la politica iniziò ad assumere dimensioni “di massa”, grazie alla conquista del suffragio universale ed all'ingresso sulla scena politica di nuovi gruppi sociali. In seguito a questi passaggi il partito politico è diventato l'organizzazione politica per definizione. Non più associazioni notabiliari, di comitato, ma grandi organizzazioni burocratiche, stabili nel tempo, volte ad organizzare milioni di iscritti. “Avvenne che, per conquistare le masse si rese necessario dare vita a un enorme apparato di gruppi di aspetto democratico, costituendo in ogni quartiere cittadino un gruppo elettorale, tenendo ininterrottamente in movimento

⁶⁴ ibidem

⁶⁵ D. Dalla porta, op.cit. pag. 25

l'esercizio e intraprendendo una totale e rigorosa burocratizzazione: aumentavano sempre più i funzionari impiegati a pagamento"⁶⁶.

Il partito di massa e l'allargamento della base sociale della democrazia sono due fattori che non possono mai essere separati nella comprensione dei fenomeni che avvennero all'inizio del Novecento in tutta Europa. "Non vi è dubbio che il partito ideologico, burocratico di massa si sviluppa grazie al processo di democratizzazione, ma anche contribuisce in modo fondamentale ad esso. Tra i partiti di massa e la democrazia si è realizzata una interazione strettissima: i partiti politici si sono adattati all'evoluzione della democrazia, e al contempo, l'hanno stimolata"⁶⁷. In particolare "l'estensione del suffragio (ha) incorpora(to) la massa dei cittadini nel sistema politico, i partiti di massa (hanno) mobilitato e integrato questi nuovi cittadini inculcando loro un complesso di identità politiche durevoli; queste identità a loro volta (hanno) agito come una forza di stabilizzazione degli schieramenti"⁶⁸ Il partito di massa fu dunque allo stesso tempo una creatura della democrazia di massa e un agente della sua stabilizzazione⁶⁹. In questo senso non può sfuggire il ruolo fondamentale che i partiti di massa hanno svolto nel rendere la democrazia un percorso includente, contribuendo in modo indiscutibile a trasformare il conflitto di classe in rivendicazioni di tipo democratico espresso all'interno del perimetro della democrazia rappresentativa.

La democrazia di massa, come ha brillantemente illustrato Max Weber, è giunta in contemporanea all'organizzazione burocratica "in antitesi all'auto amministrazione" democratica di piccole unità omogenee. "In modo non diverso rispetto all'economia e all'amministrazione statale, il progresso verso la burocratizzazione si è manifestato nei partiti"⁷⁰ proprio nel momento in cui la società si stava trasformando, ovvero allargando le proprie fondamenta sociali.

Si tratta di passaggi che hanno prodotto una differenziazione mai più rimarginata tra l'organizzazione di massa europea e quella statunitense. Se fino a quel momento le organizzazioni notabili avevano costituito, seppure nelle numerose differenze, un massimo comun divisore delle democrazie occidentali, questa fase ha segnato il definitivo allontanamento del modello europeo da quello statunitense.

⁶⁶ M. Weber. Op. cit. vol. II pag. 718

⁶⁷ P. Mair *La trasformazione del partito di massa in Europa*, pag. 102 in M. Calise *Come cambiano i partiti politici* Il Mulino (1992)

⁶⁸ Ibidem

⁶⁹ Ivi. Pag. 103

⁷⁰ M. Weber op. cit. pag. 509

L'allargamento del suffragio aveva dunque reso necessario anche una trasformazione radicale delle organizzazioni politiche, ma a sua volta l'allargamento del suffragio era stato ottenuto dietro la spinta di nuovi movimenti politici socialisti e radicali.

Estendere i diritti politici al proletariato ed al popolo più largamente inteso, spesso sprovvisto delle risorse materiali per dedicarsi alla politica, sollecitò il passaggio alla trasformazione verso una struttura burocratica e verso la professionalizzazione della politica⁷¹. “Non era solo apponendo il segno di croce sulla scheda elettorale che i lavoratori potevano costruire il loro partito perché nella loro classe non si trovavano notabili che potessero contribuire finanziariamente (...). L'apparato dovette essere costituito e formato da persone professionalmente qualificate. Gli aggravii finanziari derivanti dalle attività generali, dalle agitazioni e dalle battaglie elettorali dovevano essere sostenuti dai contributi di molti membri”⁷².

I partiti popolari non potevano più in nessun modo pensare di sostenersi economicamente senza il coinvolgimento anche finanziario di una estesa base associativa e contemporaneamente si allargava la necessità di costituire un proprio personale tecnico preparato, in seno al partito, prima che allo Stato. Questi due fattori, legati assieme, hanno facilitato la costituzione di una classe di funzionari di partito, i cosiddetti politici di professione. Rispetto ai partiti di notabili la differenza era notevole: il ruolo delle singole personalità cedeva dinnanzi alle simbologie proposte dai partiti e le competenze tecniche iniziavano ad assumere un ruolo maggiore rispetto all'autorevolezza notabile.

Un anello di congiunzione tra i nuovi ed i vecchi partiti è rappresentato dal modello laburista inglese, nato e sviluppatosi agli albori della democrazia di massa⁷³. All'inizio del 900 appariva come un partito di quadri formato dalla federazione di sindacati, società di mutuo soccorso, cooperative, sindacati. L'organizzazione diffusa di base era composto da un comitato laburista di collegio, che mandava all'organizzazione territoriale superiore un proprio delegato. Non esistevano ancora iscrizioni dirette, ma il partito poggiava ancora su “notabili organici”, responsabili delle organizzazioni⁷⁴.

La trasformazione registrata in quegli anni fu profonda: si stava verificando un processo per cui il partito avrebbe trasferito i propri cardini essenziali dal Parlamento alla società. I partiti di massa si svilupparono intorno ad “un'intuizione del mondo”, costruirono stabili organizzazioni politiche professionalizzate ed iniziarono ad assumere funzioni di

⁷¹ D. Della Porta op. cit. pag. 29.

⁷² Neuman op. cit. (1968) pag. 52. La citazione esatta è estratta da D. Della Porta op. cit. pag. 29

⁷³ M. Duverger op. cit.

⁷⁴ *ibidem*

integrazione sociale⁷⁵. Essi strutturarono le masse, portarono la politica fuori dall'ambito meramente parlamentare, si istituzionalizzarono, si territorializzarono ed iniziarono a distribuire le proprie etichette ai candidati.⁷⁶ L'organizzazione interna si andava politicizzando e burocratizzandosi, contemporaneamente veniva sfidato il principio della libera rappresentanza in quanto le linee guida di azione del partito erano stabilite tramite congressi cui partecipavano, direttamente o indirettamente, tutti gli iscritti. Rispetto ai partiti di notabili, l'organizzazione di massa è un'organizzazione che non concentra le proprie forze sul momento elettorale, ma grazie proprio all'impiego di personale stipendiato tiene viva una organizzazione volta ad organizzare la vita dei suoi associati, svolgendo funzioni pedagogiche, di sostegno e promuovendo percorsi di acculturamento. Nello stesso momento la carriera politica dentro il partito e quindi dentro le istituzioni iniziava ad essere una prospettiva reale per tutti, prescindendo dal proprio *status* sociale. Infatti "coloro che si sentivano attratti dalla cosa pubblica avevano la possibilità di accedere ai mandati elettivi seguendo la trafila del partito."⁷⁷ Gli eletti non rappresentavano più singoli gruppi elettorali, ma un'identità offerta dai partiti⁷⁸.

Dal momento in cui l'organizzazione diventò formale e l'accesso per tesseramento cominciò ad essere subordinato al pagamento di una quota, l'organizzazione si strutturò in modo gerarchico e verticale, territorio per territorio, fino a giungere al livello nazionale. La divisione delle cariche interna diventava rigida ed effettiva. I dirigenti si insediavano dopo i congressi negli uffici di direzione politica, gli uomini del partito venivano inseriti nelle strutture istituzionali, sia a coprire ruoli politici che ruoli tecnici. L'organizzazione interna era rigida e ferrea: tesoriere, segretari, apparati gerarchici. I responsabili di tutti i livelli erano eletti dagli iscritti nei congressi, eletti secondo mozioni, visioni politiche.

Nel quattordicesimo "Quaderno dal carcere" nel paragrafo 14⁷⁹ Gramsci metteva in luce un'analisi del partito politico legando la struttura del partito di massa a quella della fabbrica *fordista* poiché entrambi composti da tre differenti livelli:

- la base "un elemento diffuso di uomini comuni medi, la cui partecipazione è offerta dalla disciplina e dalla fedeltà, non dallo spirito creativo ed altamente

⁷⁵ D. Dalla porta op. cit. pag. 27

⁷⁶ P. Ardant op. cit. pag.160

⁷⁷ Ibidem

⁷⁸ Su questo tema sono rilevanti le riflessioni di A. Pizzorno *Mutamenti nelle istituzioni rappresentative e sviluppo dei partiti politici(1976- 1992)* in *La storia dell'Italia contemporanea* Einaudi (1996)

⁷⁹ M. Revelli, op. cit. pag 69

organizzativo”. “Essi sono una forza in quanto c’è chi li centralizza, organizza, disciplina”⁸⁰

- il gruppo dirigente, coloro che danno forma alla massa, una forza organizzatrice coesiva capace di tenere insieme il partito
- i quadri intermedi, coloro che oliano la struttura e che sono uomini dell’organizzazione.

La carriera politica rimaneva comunque una carriera interna al partito, non alle strutture statali. Per l’avanzamento di carriera non era tanto necessario guadagnare consenso esterno, quanto avere la stima e l’appoggio dei gruppi dirigenti e degli iscritti. Decisivo risultava allora il meccanismo della cooptazione, sia nel caso essa fosse legittimata di diritto, sia nel caso fosse invece prodotta dal controllo del gruppo dirigente sulle dinamiche interne del partito⁸¹. La cooptazione ha permesso, nel corso dei decenni, la costruzione di gruppi dirigenti omogenei, formati e fedeli alle linee guida del partito. In più, in molti casi, permettendo sistemi di scambi di riconoscenze tra correnti e gruppi di potere diversi permetteva di risolvere le questioni politiche interne in modo lieve e durante la gestione ordinaria del partito, senza aspettare i congressi come valvola di sfogo conflittuale.

Collateralmente, come detto, i partiti avevano iniziato a svolgere una funzione di integrazione sociale, ovvero si riunivano intorno ad un’intuizione del mondo e inquadravano le masse in un’organizzazione capillare, che comprendeva anche associazioni limitrofe, sindacali, ricreative e giovanili. La sezione ed il circolo diventarono spazi vivi oltre dodici ore al giorno: comunità sociali prima che politiche⁸². I partiti di massa erano organizzazioni “pesanti”, concepite non solo per la rappresentanza, ma anche per incorporare nelle proprie strutture pezzi di società, per “orientarne valori e cultura”.⁸³ “Non più solo circoli e sezioni per la discussione e l’elaborazione politica, ma anche tutta la strumentazione tecnica per fare fronte ai compiti di una moderna macchina socio produttiva: redazioni e tipografie per produrre in proprio i materiali della propaganda, case editrici per elaborare la cultura del partito, circoli ricreativi e

⁸⁰ A. Gramsci *Quaderni dal carcere*, Ed. Einaudi (1975) pag. 1733

⁸¹ R. Sani, *Cooptazione*, Voce enciclopedica in Bobbio, Matteucci, Pasquino op. cit.

Anche nel caso di ricorsi a sistemi elettorali con le preferenze, tutti i partiti hanno dimostrato di saper gestire con attenzione anche questo passaggio promuovendo generalmente nelle istituzioni coloro che erano già stati scelti precedentemente a coprire quei ruoli.

⁸² Tra iscritti e simbologia del partito si istaurava un rapporto fideistico, che traeva la propria forza nell’essere radicato entro le grandi fratture che segnavano le democrazie contemporanee.

⁸³ M. Revelli op. cit. pag. 80

dopolavoro per gestire il tempo libero degli affiliati, persino, nei periodi di maggiore tensione, “servizi d’ordine o milizie”.⁸⁴

Con l’avvento del partito di massa ed il conseguente inglobamento delle modalità notabili in organizzazioni diffuse e complesse si iniziò a porre con forza il tema della democrazia interna : “Non è più la frazione parlamentare a creare programmi decisivi e non sono più i notabili locali ad avere in mano la presentazione dei candidati: le assemblee dei membri del partiti organizzati scelgono i candidati e delegano membri alle assemblee di ordine superiore, le quali possono eventualmente costituire vari gradini ascendenti, fino al congresso nazionale del partito.”⁸⁵

3.2 I poteri dell’oligarchia nei partiti di massa

Molte discipline si sono cimentate con il tentativo di inquadrare i comportamenti e le dinamiche interne alle organizzazioni di massa, partiti politici compresi. In particolare c’è un testo prevalentemente di sociologia dell’organizzazione che deve essere necessariamente analizzato in queste pagine. L’opera si intitola *Zur soziologie des parteiwenens in der modernen demokratie* (La sociologia del partito politico nella moderna democrazia), pubblicato in Germania nel 1911⁸⁶. L’autore, Robert Michels, ambiva ad analizzare le tendenze burocratico-verticistiche delle organizzazioni di massa, a partire dal partito socialdemocratico tedesco. Michels è annoverabile tra i fondatori della teoria elitista della politica: “ogni tentativo di dare forma alla partecipazione di massa alle decisioni politiche è destinato, inevitabilmente, a subire una torsione in senso oligarchico⁸⁷”. L’autore decise anche di attribuire la valenza di “legge” scientifica alla propria teoria e la definì “legge ferrea dell’oligarchia”.

La storia dell’autore è quella di un giovanissimo docente universitario costretto a lasciare la cattedra agli inizi del 900 in seguito alla decisione di candidarsi con il Partito Socialdemocratico tedesco (SPD) alle elezioni. Si tratta dunque di uno studioso che ha

⁸⁴ M. Revelli op. cit. pag. 81

⁸⁵ Weber, op.cit. pag. 514

⁸⁶ Oggi: R. Michels. *La sociologia del partito politico*, Il Mulino (1966)

⁸⁷ M. Revelli, op. cit. pag. 38, ma anche G. Mosca *La classe politica* (1896) – Editore Mondadori, M. Ostrogorski *Democrazia e partiti politici* (1902) Editore Rusconi.

Sul tema si veda anche N. Bobbio *Oligarchia* in Bobbio, Matteucci, Pasquino op. cit.

vissuto direttamente sia la politica che il partito: intorno a questa parentesi della propria vita elaborerà la propria teoria più generale.

Secondo Michels, la democrazia può esistere solo in presenza di un'organizzazione strutturata in quanto "la massa disorganizzata, nella nuda condizione di somma seriale di individui privi di connessione, non è in grado di prendere decisioni."⁸⁸ Proprio per questo, secondo l'autore, la lotta sociale dei deboli contro i forti può avvenire unicamente attraverso l'organizzazione e la solidarietà, ovvero gli elementi costitutivi dei partiti di massa. Se quindi per Michels non può esistere democrazia senza organizzazione, le analisi empirico teoriche del partito di massa lo porteranno anche a sostenere che conseguentemente non esiste organizzazione senza oligarchia, perché all'organizzazione è connessa sia la specializzazione degli incarichi che la loro gerarchizzazione. Si tratta di uno sviluppo dell'elaborazione sulla burocrazia effettuata da Max Weber: si creano "nuclei ristretti di professionisti specializzati nei compiti più impegnativi, nella gestione dei processi più ampi, di ciò che può essere gestito solo "in alto". E anche nel controllo delle risorse: il finanziamento, la stampa, le cariche nello stato e nel partito..."⁸⁹.

L'amara constatazione dell'autore tedesco sta dunque in questo: il tentativo di democratizzare la società, di includere la classe operaia nei processi democratici si traduce in una inevitabile gestione oligarchica dell'organizzazione, "frutto di una necessità tecnica e pratica". Tale cedimento verticistico non nascerebbe da errori personali, ambizioni sregolate o comportamenti autoreferenziali, ma dalla realtà stessa del procedimento organizzativo. Tale tendenza deriva dal fatto che "l'organizzazione è la causa del poteri degli eletti sugli elettori". Per organizzare le masse sono necessarie notevoli competenze, le stesse che saranno poi all'origine della concentrazione del potere in un'oligarchia. Proprio per questo chi dice "organizzazione dice tendenza all'oligarchia".

Tutti i partiti dichiarano di voler liberare l'umanità da una minoranza tirannica, ma poi, inevitabilmente, il potere cade nelle mani di una minoranza interna ad essi. Essere parte di un'oligarchia finisce per modificare anche il modo di pensare dei dirigenti, che si elevano sopra la base, frequentano luoghi agiati, rompono la "connessione sentimentale" con il proprio popolo, finendo per moderare anche i fini del partito, perché l'obiettivo ultimo diventa il mantenimento ed il funzionamento della struttura organizzativa e non più la trasformazione della società.

⁸⁸ Ivi pag. 39

⁸⁹ Ivi pag. 40

È insito nella natura stessa dell'organizzazione un elemento profondamente aristocratico. Il meccanismo dell'organizzazione, mentre crea una solida struttura, provoca nella massa organizzata mutamenti notevoli, quali il totale capovolgimento del rapporto del dirigente con la massa e la divisione di ogni partito e sindacato in due parti: una minoranza che ha il compito di dirigere ed una maggioranza diretta dalla prima"⁹⁰. Le competenze tecniche specifiche portano le decisioni a spostarsi entro i gruppi dirigenti che devono iniziare a convincere anche gli iscritti delle proprio scelte, sia attraverso il controllo del partito e delle aspirazione di chi lo compone, sia attraverso uno sfoggio delle proprie competenze. Inoltre, la burocrazia ha una innata tendenza alla centralizzazione della gestione; "il decentramento è invece l'opera dei *leader* minoritari che, costretti alla sottomissione nel comitato direttivo centrale del partito, preferiscono rinserrarsi nella loro propria circoscrizione locale."⁹¹ Anche questa non è un operazione di democratizzazione ma semplicemente una fase di decentralizzazione della burocrazia, la creazione di più oligarchie interne che mirano a mantenere la propria gestione del potere. "Così l'organizzazione, da mezzo per raggiungere uno scopo, diventa fine a se stessa. L'organo finisce col prevalere sull'organismo. Alle istituzioni che originariamente avevano soltanto il compito di assicurare il funzionamento della macchina del partito, come la sottomissione, la cooperazione armonica delle singole particolarità, i rapporti gerarchici, la discrezione, la correttezza, viene data un'importanza maggiore che al livello di produttività della macchina stessa"⁹²,

Ben peggio, secondo Michels, sarebbe addirittura la prospettiva di rimediare a questi malanni con la cura della democrazia diretta poiché questa non offrirebbe alcuna garanzia contro la formazione di una leadership oligarchica in quanto l'assemblea popolare soffre notevolmente delle dinamiche insite nelle psicologia della massa, celando anche le responsabilità individuali entro la collettività. Egli era scettico anche riguardo all'introduzione di strumenti di democrazia interni entro le organizzazioni di massa, non tanto perché dannosi, ma perché ininfluenti rispetto agli scopi preposti . Per esempio le elezioni introdotte per la selezione dei delegati al congresso e dei dirigenti premiavano solo coloro che erano già noti entro al partito e chi conosceva i procedimenti ed i meccanismi interni.

⁹⁰ R: Michels. *La sociologia del partito politico*, Il Mulino (1966) pag. 56

⁹¹ Ivi, pag. 249

⁹² Ivi. Pag. 495

Riassumendo, lo schema di Michels per l'eziologia dell'oligarchia nei partiti democratici tiene in considerazione tre differenti fattori, tutti egualmente importanti. Anzitutto l'influenza dei meccanismi della psicologia individuale, le ambizioni dei gruppi dirigenti e le loro doti personali. In secondo luogo impatta notevolmente sull'organizzazione del partito quell'insieme di fattori imposti come necessità di organizzazione: bisogni amministrativi causati dalla necessaria divisione delle competenze, aumento dei compiti dirigenziali dei gruppi dirigenti, impossibilità meccanica dell'autogoverno. Infine, per completare il quadro, pesano tutti i fattori connessi alla psicologia della massa, quali principalmente una diffusa incompetenza, l'ammirazione nei confronti dei *leader*, un sentimento di riconoscenza nei loro confronti.

Tutto ciò, seppure inevitabile, non avrebbe comunque giustificato un cedimento a tali distorsioni oligarchiche da parte dei dirigenti dei partiti socialisti. "Il fatto che l'oligarchia sia inevitabile non esime i democratici dalla necessità di combatterla"⁹³, soprattutto ricorrendo a processi di formazione degli iscritti ed investendo sulle capacità pedagogiche delle organizzazioni di massa.

Con altre parole e con tonalità meno ineluttabili anche Weber aveva segnalato il rischio di un'involuzione burocratica, in quanto il potere avrebbe finito per cadere nelle mani degli specialisti che controllando le relazioni di potere e le conoscenze avrebbero potuto comandare l'apparato.⁹⁴

La scienza politica e la sociologia dell'organizzazione, nel corso dei decenni hanno elaborato numerosi modelli di critica a Michels. Le opere a riguardo che hanno ottenuto maggiore impatto sono quella di Neumann, *Modern political parties*⁹⁵, del 1956 e quella di McKenzie, *British political parties*, del 1955. Sebbene le tendenze indicate da Michels sarebbero indubbiamente reali e da prendere seriamente in considerazione nell'elaborare le teorie sui partiti politici, secondo questi autori le tendenze oligarchiche non assurgerebbero a legge, ma sarebbero più sfumate in quanto non è escluso che i partiti politici possano essere in grado di inserire al proprio interno misure di controllo e di limiti ai poteri dei gruppi dirigenti. Allo stesso modo, un altro autore, Roth⁹⁶, ha sostenuto che l'errore di Michels fosse quello di aver trascurato la contingenza politica particolare della

⁹³ Ivi, pag. 531

⁹⁴ M. Weber *Op. cit.* vol. 2 pag. 442

⁹⁵ S. Neumann *Modern political parties: approach to comparative politics* University of Chicago Press (1956) trad. It. *Sociologia dei partiti politici* Il Mulino (1971)

⁹⁶ Le critiche a Michels si trovano in D. Dalla Porta, *op. cit.*

Germania di inizio secolo, poiché grosso valore assume il comportamento e le scelte dei dirigenti ed anche l'ambiente sociale esterno, mutevole ed imprevedibile.

4. I partiti “pigliatutto” e i partiti professionali - elettorali

Negli anni '60 Otto Kirchheimer⁹⁷ scriveva: “il partito di integrazione di massa, prodotto di un'epoca in cui esistevano rigide divisioni di classe e strutture confessionali più differenziate, si sta trasformando in un partito del popolo pigliatutto. Abbandonando i tentativi di formazione intellettuale e morale della massa, si sta spostando sempre più chiaramente verso la ribalta elettorale, rinunciando ad agire più in profondità e preferendo un più vasto consenso ed un immediato successo elettorale⁹⁸”

Questo processo, in Europa, iniziò a svilupparsi quando le fratture Stato/Chiesa e Capitale/Lavoro divennero meno dirimenti.⁹⁹ “I partiti traevano la propria linfa e le principali caratteristiche dal fatto di essere radicati nelle grandi fratture che hanno segnato la formazione delle democrazie contemporanee (...). Le grandi fratture si sono rimarginate proprio e soprattutto grazie ai partiti, lasciandoli però privi della loro ragion d'essere originaria. Se, all'inizio, i partiti nascevano dall'interno della società e trovavano nelle sue fratture il proprio *habitat* ideale, oggi sono costretti a ricostruire a ogni tornata elettorale il proprio legame ed il proprio ruolo.¹⁰⁰” Venuto meno lo schermo ideologico che aveva garantito ai partiti un consenso quasi avalutativo, i cittadini, contemporaneamente arricchiti dagli esiti di una vera scolarizzazione ed istruzione di massa, iniziarono a guardare ai partiti politici con occhi più critici¹⁰¹. Era come se i partiti

⁹⁷ O. Kirchheimer *Politics, law and social change* Columbia University Press (Pubblicato postumo nel 1969) e *The transformation of the Western European Party System* (1966)

⁹⁸ Cit. da D. Dalla Porta op. cit.

⁹⁹ P. Ignazi, *Il potere dei partiti. La politica in Italia dagli anni Sessanta a oggi* Laterza, (2002) , pag. 226

¹⁰⁰ M. Calise *Il partito personale. I due corpi del leader*. Laterza (2010- seconda edizione) pagg. 21-22

¹⁰¹ Si assisteva inoltre a numerose trasformazioni quali il superamento del modello di economia *fordista*. Sulla fase di trasformazione avvenuta a cavallo tra gli anni 70 ed 80 vi è una larga bibliografia. In due parole A. Barbera op. cit. pag. 232 segnala “la trasformazione del conflitto di classe in un conflitto redistributivo, gli effetti della secolarizzazione”.

Tra gli storici si veda P. Ginsborg *L'Italia del tempo presente. Famiglia, società civile, Stato 1980-1996* Einaudi (1998) e S. Colarizi, P. Cravieri e S. Pons *Gli anni 80 come storia* Rubettino (2004)

di massa fossero diventati vittime della loro capacità nell'essere riusciti a ricomporre le fratture sociali intorno cui erano nati¹⁰².

In questo scenario ha trovato spazio un nuovo partito di massa, definito “pigliatutto” da Otto Kirchhmeir. Nel suo idealtipo esso si caratterizza per un forte allentamento della prospettiva ideologica, un rafforzamento dei gruppi di vertice rispetto ai membri del partito, un allentamento rispetto al riferimento ad una specifica classe sociale o ad una particolare categoria e quindi una nuova relazione con i gruppi di interesse.

Il partito, pur senza rinunciare ancora ad un apparato diffuso e a una presenza sul territorio, tornava a perdere quelle funzioni pedagogiche e di integrazione sociale che aveva avuto precedentemente, al fine di concentrarsi più liberamente sulla competizione elettorale. Si tratta di una mutazione che ha causato la trasformazione dell'intero sistema partitico: i partiti hanno teso ad allentare le proprie tradizioni politiche e culturali, ma allargando i proprio riferimenti e presentando programmi politici vaghi, hanno aperto indirettamente la strada all'avvento di partiti monotematici¹⁰³.

Il partito pigliatutto è un'organizzazione che si allontana dalla vita del cittadino ed è meno presente nell'organizzazione della vita degli iscritti. Questi iniziavano ad assumere ruoli marginali rispetto alla ricerca di un consenso elettorale più vasto causando il rafforzamento del potere all'interno del partito dei suoi gruppi dirigenti a danno dei militanti e degli iscritti. “Esso comincia ad operare lontano dalla propria base elettorale”¹⁰⁴. La stessa base di riferimento si è piano sfumata, proprio nel momento in cui al voto per appartenenza, che aveva garantito il consenso ai partiti di massa ideologici e monoclasse, si stava sostituendo il voto di opinione.

L'avvento del partito pigliatutto è connesso in profondità anche con altre trasformazioni¹⁰⁵. Anzitutto le modalità del finanziamento ai partiti. Vi è stato un passaggio che ha portato i partiti ad appoggiarsi più strettamente alle sovvenzioni statali che all'ondulazione del numero degli iscritti. In secondo luogo l'avvento delle nuove tecnologie mass mediatiche *top down* che, permettendo ai leader di rivolgersi direttamente al popolo, sembravano aver reso obsoleto il numero di militanti. Contemporaneamente il livello cognitivo e di consapevolezza degli elettori era cresciuto, ma il senso di solidarietà collettive e di collanti ideologici si andava piano allentando.

¹⁰² M. Calise. op. cit.

¹⁰³ P. Mantini, *Verso il bipolarismo in Italia. Referendum elettorale, riforme costituzionale e partiti politici* Maggioli (1998) pag 31.

¹⁰⁴ P. Mair, op. cit. pag. 104

¹⁰⁵ Ivi Pag. 105

Secondo una possibile lettura politologica, la presenza di un numero alto di militanti fortemente politicizzati rischierebbe quasi di essere un peso per la dirigenza del partito che invece preferirebbe relazionarsi direttamente con gli elettori e con i tecnici. Si consideri però un fattore decisivo: il partito pigliatutto ha allargato gli apparati di partito, o comunque ha permesso il mantenimento di tutti i funzionari già stipendiati. L'obiettivo ulteriore era diventato la costituzione di nuove relazioni pubbliche qualificate, il ricorso a studi più specifici ed analisi più scientifiche, una cura della propaganda elettorale meno ideologizzata e più suadente.

Nel 1982, nel testo "Modelli di partito"¹⁰⁶, Angelo Panebianco teorizzò l'avvento di un ulteriore modello di partito che egli vedeva all'opera in Italia: il partito professionale elettorale. Questi assumeva tutte le caratteristiche del partito pigliatutto, sancendo definitivamente la rottura con il partito di massa, completando però la sostituzione delle burocrazie interne, cui era delegato il rapporto con gli iscritti, con esperti di comunicazione. Alla burocrazia vasta e piramidale, ai funzionari politici, si sostituivano tecnici e professionisti della comunicazione e del consenso. In un partito attento prevalentemente alle relazioni con un pubblico generico, avido di risposte rapide alle questioni politiche, i gruppi dirigenti faticavano a riunirsi con la celerità necessaria a seguire i ritmi con cui i media iniziavano a porre le agende politiche.

Il rapporto con gli iscritti ed i militanti venne alleggerito e sostituito da un ricorso quasi quotidiano ad indicazioni pervenute dai sondaggi riguardo gli orientamenti della popolazione. I rapporti con l'elettorato iniziavano ad alleggerirsi e i partiti si concentrarono alla ricerca di un voto di opinione diffuso. Contemporaneamente l'inseguimento degli umori registrati dai sondaggi svuotava i partiti di quella funzione pedagogica e di formazione civica che avevano svolto fino a metà degli anni 70. Il partito professionale elettorale, dovendo rinunciare al ruolo sul territorio dei terminali organizzativi dei partiti, ovvero le sezioni, ripiegò su un uso consistente del sondaggio. Questo tende però a fotografare una situazione percepita, indebolendo molto la capacità del partito di svolgere un ruolo di integrazione sociale. Le identità collettive che si costruiscono sulla simbologia del partito sono da allora sempre più deboli.

La naturale conseguenza è stata un'ulteriore verticale indebolimento della centralità e del ruolo di militanti ed iscritti. Gli stessi dirigenti di partiti hanno iniziato ad assumere un ruolo subordinato rispetto a coloro che occupano posti all'interno delle istituzioni. La

¹⁰⁶ A. Panebianco *Modelli di partito* Il Mulino (1982)

complessità tecnica – si argomenta- necessiterebbe di una maggiore libertà di movimento da parte dei dirigenti, in quanto i militanti, più radicalizzati, tendono comunque a non avere sensibilità e competenze per rispondere alle sollecitazioni esterne. Contemporaneamente avere molti iscritti diventa inutile quando gli stessi risultati della propaganda possono essere raggiunti attraverso i mezzi di comunicazione di massa.

Il finanziamento tramite tesseramento è diventato largamente insufficiente, dunque la centralità è stata assunta dal finanziamento pubblico dei partiti e dai grandi finanziatori privati. Questo processo ha contribuito a sua volta a rendere ancora meno necessaria la presenza di larghe masse di iscritti e tesserati. Infine Panebianco segnava un'altra notevole differenza tra il partito di massa ed il partito professionale elettorale: se prima l'ideologia svolgeva un ruolo predominante e gli iscritti erano tutti fedeli militanti "catechizzati", nella fase professionale elettorale la centralità politica è assunta dalla figura del leader e assumono uno spazio maggiore coloro che interpretano la politica di professione come una possibilità di carriera entro le istituzioni.

Il salotto televisivo iniziava a porsi come il cuore della lotta politica: gli stessi residuali comizi di piazza sempre più spesso programmati al fine di studiare una ripresa televisiva seducente. "Alterando le modalità di comunicazione politica a fronte di un pubblico più eterogeneo e mediamente più istruito, i mass media spingono i partiti a campagne personalizzate, centrate sui candidati e *issue oriented*, centrate su temi specifici, ad alto contenuto tecnico, che richiedono di essere confezionate dagli esperti di vari settori. La televisione, insieme ai gruppi di interesse, diventa una cinghia di trasmissione tra elettori e partiti più importante (...) delle organizzazioni collaterali tradizionali, dei funzionari e degli iscritti."¹⁰⁷ Il partito si è professionalizzato al fine di accrescere le competenze tecniche nel campo della comunicazione e della tecnica politica; aumentando il peso politico dello staff e diminuendo quello degli attivisti.

Il personale pagato dai partiti dunque cessava di essere composto in prevalenza da funzionari che costituivano la macchina politico organizzativa, ma da esperti di processi istituzionali oppure parte dello staff comunicativo e tecnico politico del *leader*. Nella maggior parte dei casi i primi diventeranno personale assunto nelle amministrazioni e nei gruppi consiliari o parlamentari all'interno delle istituzioni.

Nel partito di massa i dirigenti venivano scelti dagli attivisti, che erano iscritti, che erano parte di quell'elettorato che il partito cercava di rappresentare.¹⁰⁸ Il dirigente del partito

¹⁰⁷ A. Panebianco *Modelli di partito* Il Mulino (1982) pag. 486

¹⁰⁸ C. Crouch *Postdemocrazia* Laterza (2003) pag. 80

era eletto nei congressi in base ad un confronto tra diverse opzioni politiche. La decisione strategica oggi è passata nelle mani dei consulenti di immagine, il partito si è completamente sradicato dai conflitti sociali profondi e conseguentemente sempre più cittadini valutano più utile seguire una strada associativa piuttosto che militare all'interno di un partito.

5. *Cartel party*

Dagli anni 70 è iniziato anche un processo di allontanamento del partito dalla sfera del sociale, per un radicamento sempre più forte entro le istituzioni. Proprio in relazione a questa profonda mutazione, in alcune democrazie avanzate del mondo occidentale gli studiosi hanno interpretato la nascita di una nuova modalità di rapporto della politica con le istituzioni: *il cartel party*.

Il declino della forza dei partiti nella società è stata compensata da un rafforzamento dei partiti nelle istituzioni: gli eletti hanno anche sempre più accresciuto il loro peso rispetto al partito-apparato.¹⁰⁹ Ad influire fortemente in questa direzione ha contribuito la centralità del finanziamento pubblico necessaria per la sopravvivenza dei partiti politici.

“Il concetto di cartel party sottolinea la crescente collusione tra partiti che formano appunto cartelli, cioè alleanze, accordandosi per ottenere risorse pubbliche”¹¹⁰. La penetrazione dei partiti dello stato, quindi, avrebbe facilitato l'affievolirsi della competizione tra i partiti politici dei diversi schieramenti. La diminuzione del numero degli iscritti, la riduzione del lavoro dei militanti, ha accresciuto il bisogno di risorse pubbliche, che a loro volta hanno reso meno necessaria la presenza ed il lavoro di iscritti e militanti. I partiti si sarebbero ridotti ad intermediari e facilitatori per attività istituzionali, svolgendo un servizio politico, ma di fatto smarrendo completamente quella ambiguità di soggetti sociali nello spazio pubblico.

Così scrivevano Katz e Mair, coloro che hanno elaborato il concetto di *Cartel party*: “I partiti hanno dovuto quindi cercare altrove le loro risorse e in questo caso il loro ruolo come governanti e legislatori ha facilitato il loro ricorrere allo stato a quel fine. La principale delle strategie che potevano qui utilizzare era l'offerta e la regolazione dei

¹⁰⁹ D. Dalla porta, op. cit. pag. 143

¹¹⁰ Ivi pag. 144

finanziamenti pubblici ai partiti politici, che, sebbene variando da paese a paese, oggi costituiscono spesso una delle principali fonti di risorse finanziarie e materiali attraverso cui i partiti possono condurre le loro attività sia in parlamento che nella società più ampia”¹¹¹. In sostanza il *Cartel party* consiste nella collaborazione dei diversi partiti entro lo spazio istituzionale, per spartire risorse all’interno di un quadro politico ideologico genericamente condiviso. La condizione affinché si sviluppi il partito di cartello è l’esistenza di debole conflittualità politiche nel sistema partitico, una generica convergenza programmatica ideale. E’ proprio in questo scenario che, come vedremo, in molte “democrazie compiute” i partiti hanno potenziato il riconoscimento per legge delle proprie funzioni e dei propri compiti o quantomeno dei loro “privilegi” nella relazione con il pubblico. Ovviamente il fine dei partiti si è adeguato: centrale è diventata la capacità di gestire efficacemente ed efficientemente il sistema politico, prevalentemente assecondando prospettive economiche.

Le campagne elettorali dei partiti cartello iniziano ad appoggiarsi meno sui volontari, preferendo dare centralità a campagne mediatiche, professionalizzate e centralizzate, pagate attraverso il rimborso elettorale con finanziamento pubblico. Il numero di professionisti pagati dai partiti politici è cresciuto insieme alla specializzazione richiesta, ma è diminuita la vocazione politica dei dipendenti ed il lavoro gratuito dei militanti¹¹².

6. I partiti personali. Ritorno ai partiti di notabili?

Già negli anni 70 Duverger¹¹³ riscontrava all’interno dei partiti un rafforzamento del potere personale e carismatico dei dirigenti e la tendenza verso forme personali di autorità. “Accrescimenti del potere e personalizzazione del potere sono i due fenomeni che oggi si riscontrano in molti gruppi umani e non solo nei partiti” con la consapevolezza che “non ogni forma moderna, e neppure ogni forma democratica di

¹¹¹ R.s. Katz e p. Mair, *Changing models of party organization and party democracy in Party politics I* (1995), pag. 115 Citazione tratta da D. Dalla porta, op.cit. pag. 144

¹¹² Nel 1986 Leopoldo Elia in *La mediazione politica. Riflessi sulla situazione italiana* si posizionava all’interno di un dibattito iniziato da politologo La Palombara in cui l’autore sottolineava l’intervento sulla scena politica dei nuovi partiti popolari, definizione volta a richiamare l’organizzazione professionale elettorale. Uno degli elementi cardine sottolineato da Elia riguardava proprio “la parlamentarizzazione del personale di vertice dei partiti pressoché integrale”.

¹¹³ M. Duverger, op. cit. pag 222

creazione del detentore del potere è estranea al carisma”¹¹⁴. Sebbene Weber avesse più volte ricordato che “fiammate carismatiche” avrebbero avuto un’importante eco qualora si fosse levata una voce forte all’interno dell’organizzazione burocratica è però noto come i partiti di massa, in particolar modo quelli socialisti avessero “fatto grandi sforzi per stabilire una direzione organizzata, istituzionalizzata, dove la funzione è più importante del titolare”¹¹⁵.

La nuova comunicazione *massmediatica* ha facilitato la comparsa sulla scena di nuove forme di *leader* politici, figure intorno alle quali si sono sviluppati con sempre più frequenza alcuni recenti partiti politici.

Il passaggio al partito personale in Italia è stato più rapido che in altre parti in Europa perché gli avvenimenti della primavera del 1992 hanno stravolto il sistema politico precedente, contribuendo a velocizzare radicalmente alcuni processi già latenti. Tangentopoli, la guerra della mafia allo Stato e l’uscita dallo SME, tutti avvenuti nei primi mesi della Primavera del 1992, hanno infatti inferto un colpo letale alla legittimazione dei partiti di massa italiani; non solo alle loro figure, ma anche alle loro ideologie ed alle loro modalità organizzative.

Secondo un’importante interpretazione di Mauro Calise in Italia il passaggio alla personalizzazione della politica è stato facilitato anche da un accentuato ricorso ai referendum per le modifiche istituzionali e le riforme elettorali per l’elezioni dei Sindaci e dei Presidenti di Provincia. Elezioni dirette che, recuperando le tradizioni dei campanili italiani, hanno facilitano l’instaurarsi di un nuovo rapporto diretto tra sindaci e cittadini. “I grandi partiti nazionali sopravvivono solo a costo di una profonda riorganizzazione, diventando agili e sofisticate strutture di servizio professionale per i candidati, come supporto ed integrazione per le loro macchine personali.”¹¹⁶ Ovviamente, ma è necessario ribadirlo, le riforme istituzionali di cui stiamo parlando hanno avuto fortuna proprio perché i partiti politici si trovavano già in crisi¹¹⁷.

Così, a coprire la crisi dell’ideologia e dell’organizzazione dell’ideologia sono fuoriusciti i *leader*, personaggi carismatici ed accentratori più “spendibili” sul nuovo mercato elettorale. Il primo politico italiano ad intraprendere questa strada personale è stato

¹¹⁴ M. Weber, op. cit. pag. 235

¹¹⁵ M. Duverger, op. cit. pag. 233

¹¹⁶ M. Calise op. cit. pag. 40

¹¹⁷ Questo ragionamento lo abbiamo già riportato precedentemente. Vd cfr. Barbera, a differenza di altri autori riconosce come la stagione dei primi anni 90 in realtà si fosse innestata su un circuito democratico già fortemente asfittico. Nessun soggetto sociale o politico era in grado di colmare il vuoto lasciato dai grandi partiti di massa.

indubbiamente Bettino Craxi, postosi come autorevole precedente di quelle che sarebbero state le successive trasformazioni. Segretari politici autorevoli e forti si trovavano sicuramente anche nei partiti precedenti, ma con una relazione mediata dalle strutture del partito. Si pensi a figure come Berlinguer, De Gasperi, Nenni e Togliatti: godevano di ammirazione quasi mistica dai gruppi sociali di riferimento, ma parte sempre di strutture organizzate capaci di reggere eventuali abbandoni.

Quello cui stiamo assistendo in questi anni può essere perfino, invece, sintetizzato come un ritorno del potere patrimoniale e carismatico a danno di quello legale razionale¹¹⁸.

Oggi l'orizzonte politico di riferimento è completamente differente rispetto a quello di pochi decenni fa. La personalizzazione e la spettacolarizzazione della politica marciano di pari passo, il *marketing* e la comunicazione mediatica hanno precedenza rispetto ai contenuti della decisione politica. I partiti assumono le decisioni che secondo i sondaggi riscontrano un favore più diffuso presso la popolazione. *Appeal* personale, storie, immaginari individuali prevalgono sui contenuti.

Interpretando anche il tradizionale campanilismo italiano, questo fenomeno avviene anche a livello locale. I sindaci, sempre più slegati dal consiglio comunale e dai meccanismi rappresentativi classici, hanno contribuito a loro volta a cambiare il rapporto dei partiti con le amministrazioni. Non solo separazione, ma spesso una connessione di intenti stretta tra sindaco e popolo, che mette i partiti in un limbo di leggerezza, ridotti alla semplice funzione di propaganda.

Nel testo il "Il partito personale", Mauro Calise individua i percorsi di tre forme di personalismi differenti: i sindaci o i presidenti di autonomie locali, il *leader* nazionale ed il ritorno di forme di influenza e potere da parte dei notabili locali.¹¹⁹ Tutte queste esperienze si connettono in profondità ad una comunicazione leggera della politica. Come scrive sempre Calise: "L'effetto della personalizzazione altro non è che la risultante della propensione dei mass media a leggere la politica non tanto attraverso gli argomenti suoi propri, ma piuttosto in funzione degli attori"¹²⁰.

Lo *spin doctor*, curatore dell'immagine e delle scelte di un politico, assume un ruolo fondamentale nelle gerarchie di un grande partito. Congressi e feste di partito diventano segno di una nuova fase comunicativa, non più rivolta al proprio mondo, ma all'esterno, a favore delle telecamere. Si consideri che i nuovi tempi imposti dalla comunicazione mal

¹¹⁸ M. Calise, op. cit. pag. 16

¹¹⁹ Ivi. Pag. 65

¹²⁰ A. Papini, *Comunicare la politica nelle sue trasformazioni* in *Rivista italiana di comunicazione pubblica* Franco Angeli pag. 114

sopportano i tempi imposti dalle decisioni condivise ed assembleari. Meglio una risposta immediata del *leader*. Questo processo però ha ovviamente - logico contraccolpo - alleggerito i luoghi decisionali dei partiti. Intorno al *leader* si costruiscono partiti e liste elettorale che altro non sono che schiere di professionisti impegnati quasi solo nella comunicazione professionale e nelle campagne elettorali e gruppi dirigenti politici "leggeri", diretta emanazione del capo. Segreterie, direzioni, organismi elettivi si trovano sempre più spesso a ratificare decisioni già assunte da altri organi. I partiti continuano a mantenere il monopolio all'interno delle istituzioni, ma le decisioni non sono più assunte negli organismi democratici deputati ad assumerle: "al loro posto ci sono continue riunioni, pranzi, cene, interviste, smentite, accordi e rotture tra personaggi politici, ciascuno forte dei gruppi di pressione che temporaneamente rappresenta e sostenuto nei mezzi di comunicazione che gli sono amici"¹²¹

L'obiettivo unico dei partiti personale è il potere, poiché sono sempre più deboli le strutture che sappiano garantire integrazione sociale. Questi partiti sono ridotti a soggetti indirizzati unicamente alla lotta per il potere, diventando questa l'unico motivo ispiratore dell'azione politica.¹²²

Nel simbolo del partito il nome del *capo* diventa la parte più rilevante e le caratteristiche comunicative e personali del *leader* diventano più importanti delle piattaforme programmatiche. Si sviluppano partiti personali, presidenzialisti, accentrati fino a giungere al partito azienda in cui il *leader* rappresenta la stessa struttura del partito.

In Italia¹²³ questo processo è stato più accentuato: a differenza di quel che avviene nelle altre democrazie occidentali, vi sono partiti che agiscono come macchine per selezionare

¹²¹ F. Rescigno. Citazione tratta da L. Carlassarre op. cit.

¹²² L. Carlassarre, *Principi costituzionali, sistema sociale, sistema politico*. Costituzionalismo.it

¹²³ Un "partito personale", riassunto nel corpo del Capo (I. Diamanti, Repubblica – 1 agosto 2011) Oggi, se ci guardiamo intorno, vediamo solamente imitazioni. Partiti personali, più o meno riusciti. Più o meno realizzati. Non solo la Lega di Bossi. Ma anche l'Italia dei Valori di Antonio Di Pietro, cofondatore della Seconda Repubblica, in quanto figura simbolo di Mani Pulite. E Sel. Cosa era e cosa sarebbe senza l'affermazione di Nichi Vendola? D'altronde, la Federazione della Sinistra, la stessa Rc, dopo il "ritiro" di Bertinotti, sono divenute invisibili. Scivolando verso il Terzo Polo: come scindere l'Udc da Casini? Tanto meno l'Api da Rutelli, anche perché è rimasto ormai quasi solo (Tabacci fa storia a sé. Figura di valore, all'inseguimento ostinato della Prima Repubblica proporzionale). Anche Fli: è la Lista Fini. I Radicali, d'altra parte, per primi, hanno importato il modello americano, presentandosi negli anni Ottanta come lista personale, incarnata da Pannella e, poi, dalla Bonino.

Pd ha dimostrato capacità di ripresa e di reazione, negli ultimi mesi. Perché resta un partito incompiuto e im-personale. Privo di un'organizzazione solida - leggera o pesante, non importa - e di una leadership condivisa. Semmai, divisa. Un partito in-definito, anche dal punto di vista della prospettiva. I recenti scandali, peraltro, ne hanno logorato la legittimazione morale

e sostenere il *leader*, ma talvolta, è il singolo politico stesso a creare il partito fornendo anche regole, valori, identità e organizzazione.

Si presti attenzione però a cogliere in tutta la sua complessità il ragionamento sulla personalizzazione dei partiti. Vi è sicuramente un livello macro, del leader nazionale, riconosciuto da tutti i cittadini e visibile su tutti i circuiti massmediatici. Poi, però, altrettanto incidente nei processi organizzativi sta un processo di personalizzazione della nomenclatura¹²⁴. Si tratta di processi di micro personalizzazione che trovavano sfogo nella corsa alle preferenze e nello sviluppo di numerose fondazioni personali. Anche i partiti personali, persino i partiti azienda che non concepiscono l'idea di essere ripartiti in correnti, covano al proprio interno tensioni correntizie e particolaristiche, nascoste spesso sotto forma di fondazioni, ma pronte ad emergere non appena la leadership del capo appare vacillante.

L'avvento dei partiti di massa non aveva cancellato interamente le logiche notabiliari precedenti; in molti casi le aveva inglobate, celandole, o garantendo loro una forte influenza sullo specifico territorio. Tali cordate di micro potere esistono e mantengono il consenso anche nei partiti personali, magari all'ombra della campagna elettorale del leader nazionale. Oppure, nei casi più eclatanti, le correnti stesse sono diventati (micro) partiti personali: "le correnti diventano a pieno titolo i partiti personali di piccoli e grandi feudatari che con progressione geometrica sono cresciuti sotto lo sguardo attonito degli ingegneri istituzionali."¹²⁵ "Un potere personale con forti radici localistiche, ma che trovava nei partiti politici un veicolo di organizzazione e promozione nazionale(...). Questa volta però il canale di comunicazione nazionale non è più offerto dal contenitore partitico, ma dalla sua frantumazione."¹²⁶

Rispetto alle concrete dinamiche che si registrano di volta in volta influisce ovviamente il tipo di legge elettorale in vigore. Con la legge elettorale italiana dal 1993 al 2005 i partiti correntizi e notabiliari avevano buona ragione di rimanere autonomi, contando sulla necessità dei partiti maggiori di allearsi per non rischiare di perdere il collegio uninominale. Con l'attuale legge elettorale – 270/2005 – invece, ai notabili conviene entrare nei grandi partiti poiché il premio di maggioranza (unito indubbiamente al contesto politico attuale) ha favorito la nascita di grandi partiti a "vocazione maggioritaria", lasciando all'esterno dei grandi partiti un debole potenziale di ricatto.

¹²⁴ M. Calise, op. cit. pag 122

¹²⁵ Ivi, pag. 95

¹²⁶ Ivi, pag. 66

Ecco, dunque, la duplice faccia della personalizzazione dei partiti dinnanzi al crollo dei partiti di massa. Da un lato un fenomeno di accentramento del potere e dell'immaginario in un *leader* che svolge il proprio potere al centro e sui canali massmediatici. Dall'altro il mantenimento dei poteri dei notabili, anche quando questi rinunciano alla costruzione di micro partiti personali, ma preferiscono rimanere entro un contenitore personalizzato che funge da *brand*. In questi casi, come se ci fosse tacito accordo questi notabili locali spesso non mirano davvero a rovesciare rapporti di forza interni, ma si relazionano su un piano diverso, ovvero il mantenimento delle facoltà, delle prerogative e del potere delle oligarchie locali.

CAPITOLO 2

I PARTITI POLITICI IN ITALIA E LE RIFLESSIONI DEI COSTITUZIONALISTI

1 L'Italia notabilare

Fino alla prima guerra mondiale la politica italiana è stata dominata da quel ceto di notabili che aveva costituito la classe dirigente dell'Italia liberale. I notabili italiani, però, non hanno mai rappresentato un ceto omogeneo e sono sempre rimasti arginati di fatto entro l'istituzione parlamentare, senza riuscire ad imporsi come classe dirigente pubblica ed "ufficiale"¹. Nell'immaginario collettivo del paese, il ceto politico italiano appariva come composto da un gruppo di arrivisti e affaristi, impegnati a tenere la propria posizione tramite azioni che avvenivano nell'ombra. Inoltre, dato le cui conseguenze si misurano tuttora, i notabili italiani "tendevano a personalizzare la gestione della cosa pubblica e si dividevano in fazioni e consorterie in perenne contrasto tra loro"². Facile immaginare come tale propensione al clientelismo, al trasformismo e forme di corruzione abbiano contribuito non solo all'indebolimento dello Stato Liberale, ma anche ad un fragile sviluppo dell'identità nazionale e ad una percezione negativa generale nei confronti della classe politica.

In altre parole, un paese legale poggiato su una base così ristretta ha favorito processi di disgregazione in microidentità culturali, sociali ed anche giuridiche. I partiti di notabili hanno dunque contribuito a lasciare un'ombra opaca sulla politica e sulle istituzioni italiane che hanno indubbiamente pesato anche dopo l'avvento dei partiti di massa. Riguardo questo tema è stata fondamentale la lezione di Mosca, maestro della scuola elitista, nel testo "Teorica dei governi"³. Egli ha spiegato come, al fianco del ceto notabilare nazionale, si fosse costituita una moltitudine di ceti notabilari locali, possessori di fatto di un potere invisibile ed irresponsabile, interessati al raggiungimento di interessi privati o localistici. I notabili nazionali, a loro volta, per mantenere il consenso, cedevano spesso dinnanzi alle pressioni dei gruppi locali, favorendo così la propria rielezione a suffragio ristretto.

¹ G. Sola op. cit. pag. 9

² Ibidem

³ G. Mosca *Retorica dei governi e governo parlamentare* (1883) Giuffrè (1968)

Tale propensione alla disgregazione, vedremo più avanti, è un fattore che tutt'oggi è presente in Italia e che fortemente incide sull'organizzazione partitica, come fosse un diretto erede della stagione notabilare.

Subito dopo l'unità nazionale in Italia competevano tra loro numerosi comitati elettorali per eleggere alla Camera il deputato locale di riferimento. Tali micro competizioni de-ideologizzate trovavano il proprio riscontro istituzionale nella pratica del trasformismo. "La posta in gioco nei collegi elettorali concerneva poche centinaia o addirittura decine di voti, per cui l'affermazione di una organizzazione nazionale di partito sarebbe stata inutile"⁴. Tanto più che in un sistema di collegi uninominali, il rapporto politico rimaneva diretto tra l'eletto ed il ristretto ceto dei rappresentati. La classe dirigente liberale era ovviamente interamente composta da esponenti delle ricche famiglie, così come lo erano quasi tutti gli interlocutori politici territoriali.

Alla morte di Cavour i suoi eredi, che non avevano a disposizione né il carisma del defunto leader né le sue personali relazioni di potere, si trovarono sprovvisti di strutture e strumenti volti a costruire un consenso intorno alle neo nate istituzioni.⁵ "La fiducia nella centralità del parlamento e della rappresentanza in quella sede di opinioni e interessi era tale da far ritenere estraneo alla cultura politica della classe dirigente liberale il problema di un'organizzazione di parte al di fuori della sfera istituzionale. Era infatti nelle aule parlamentari che dovevano confrontarsi i partiti, da considerare come mutevoli raggruppamenti di deputati riuniti intorno alle figure più eminenti"⁶

Il passaggio verso una prima forma di organizzazione, seppure ancora lontana dai moderni partiti, avvenne dopo le elezioni del 1876. Sia la "destra" che la "sinistra" liberali iniziarono a porsi il tema dell'organizzazione delle proprie strutture. La destra, in particolare per organizzare un'opposizione più funzionale, promosse la nascita di numerose associazioni regionali, aventi un punto di coordinamento a Roma. Sia alla "destra" che alla "sinistra" mancava ancora, però, la capacità "di imporre un'effettiva obbligazione organizzativa e di allargare l'acculturazione politica al di fuori della ristretta cerchia di quanti potevano esercitare il diritto di voto"⁷.

L'Italia liberale post unitaria, frazionata e divisa, non riusciva a costruire narrazioni nazionali, capaci di tessere legami tra il nord ed il sud, le zone rurali e quelle metropolitane. La stessa cultura liberale si trovava ad essere appannaggio di pochi. Il

⁴ P. Pisicchio, op.cit., pag. 21

⁵ M. Ridolfi op. cit. pag. 20

⁶ ibidem

⁷ Ivi, pag. 22

potere, la politica e le istituzioni ruotavano dunque intorno ad alcuni notabili territoriali che non cercarono mai un reale coinvolgimento del resto della società. Proprio la separazione tra società e politica aveva, dunque, garantito a questo ristretto ceto politico un'egemonia assoluta sulle istituzioni pubbliche. Tutto ciò contribuisce a spiegare come mai il ruolo di tali notabili non scomparve da un giorno all'altro, né con l'avvento dei partiti di massa, né con le imposizioni centralizzatrici del fascismo.

In tutta la storia repubblicana, figure analoghe ai notabili ottocenteschi, in maniera più o meno legata ai partiti di massa, hanno mantenuto il loro potere, soprattutto in alcune regioni italiane. I notabili hanno rappresentato un cuscinetto che ha tenuto legata la distribuzione delle risorse pubbliche e le reti clientelari anche dopo l'avvento della democrazia di massa.

2. La nascita dei partiti in Italia

Rispetto ad altri paesi europei, i partiti politici moderni in Italia sono nati e si sono sviluppati più tardi⁸. In particolare si è dovuto attendere la fine del periodo risorgimentale, ovvero quando i gruppi clandestini che avevano contribuito all'unificazione d'Italia iniziarono a strutturarsi stabilmente, rendendo pubblici anche i nomi dei propri affiliati e le proprie modalità organizzative. Le formazioni parlamentari note oggi come Destra storica e Sinistra storica, che caratterizzarono l'Italia liberale, erano organizzate come partiti "leggeri", ovvero comitati elettorali che si riunivano intorno ad un notabile per favorire la sua elezione in parlamento. Tali comitati, come vedremo più specificamente nei prossimi capitoli, non erano durevoli, ma venivano organizzati unicamente in prossimità delle elezioni. In Italia i partiti moderni e di massa, invece, si svilupparono a cavallo tra gli ultimi due decenni dell'800 ed i primi vent'anni del 900⁹. Il periodo coincide, non a caso, con i decenni in cui si delineavano anche in Italia i primi tratti della democrazia di massa.

⁸ Le prime norme sui partiti politici in Europa sono inglesi e risalgono al 1833.

⁹ Le formazioni partitiche più significative dell'Italia moderna nacquero infatti tra il 1892 ed il 1921. Questi, elencati successivamente, sono i partiti principali dell'Italia liberale. Partito Liberale Italiano (1913-1921), Partito Socialista Italiano (1892-1926), Partito Popolare Italiano (1919-1926), Partito Radicale Italiano (1877-1922), Lega Democratica Nazionale (1905-1911), Partito Agrario (1920-1924), Partito

Il primo partito moderno nato in Italia è stato il Partito Socialista Italiano. Il 15 ottobre del 1892, a Genova, nacque il Partito Socialista Italiano come frutto dell'unione di due esperienze: il Partito Operaio e la Lega Socialista Milanese. Qualche tempo prima Andrea Costa aveva fondato il Partito Socialista Rivoluzionario di Romagna e grazie a questo riuscì ad essere eletto (sempre nel 1892) come primo Deputato socialista in Italia. Quando le formazioni socialiste si fusero, si costituì il Partito Socialista dei Lavoratori Italiani, nato per affrontare le nuove esigenze di una società che si muoveva nella direzione dell'allargamento dei diritti politici. In quell'anno, Olindo Malagodi, pubblicista e socialista, scrisse¹⁰: “ Il socialismo se ha bisogno di una rappresentanza politica, ha molto più bisogno di un'organizzazione in mezzo alla vita di tutti i giorni; il suo campo di lavoro non è come quello dei vecchi partiti rispetto alla politica, ma è immensamente più vasto; di una vastità che si estende su tutti i rapporti della vita sociale”. I partiti iniziavano dunque a strutturarsi come associazioni di massa durevoli nel tempo, capaci di affiancare le funzioni di rappresentanza ad altre: educative, associative e cooperative. Il Partito Socialista Italiano assunse tale definizione solamente nel 1895, legandosi a numerose esperienze associative, società e circoli di tutta Italia. Nei mesi successivi al primo dopoguerra il Partito Socialista superò i 200000 iscritti e raggiunse oltre il 30% dei consensi alle elezioni politiche del 1919.

Nonostante tale forza elettorale, i socialisti non ressero all'urto dell'ascesa al potere di Mussolini.

Da una scissione in seno al partito Socialista Italiano durante il Congresso di Livorno nel 1921 nacque il Partito Comunista d'Italia. Il PdCI, con la guida di Gramsci e di Bordiga, optò per l'adesione all'Internazionale Comunista, in un legame ideale e politico con la rivoluzione d'Ottobre del 1917. “Con caratteri radicalmente antiborghesi e una prassi settaria nella fase della fondazione e della guida di Amedeo Bordiga, al partito venne affidata una funzione di educazione politica in senso rivoluzionario e di allestimento dei mezzi necessari per la conquista del potere.”¹¹ Il partito si strutturò immediatamente in modo capillare, riproducendo l'organizzazione territoriale tipica del movimento socialista con in più una presenza di cellule del mondo del lavoro operaio e talvolta contadino.

Nazionale Fascista (1921-1943), Partito Comunista d'Italia (1921-1943), Partito Democratico Costituzionale (1913-1919)

¹⁰ O. Malagodi, *Dai Piccoli collegi in “La lotta di classe”* (1982). La citazione è tratta da M. Ridolfi, *Storia dei partiti politici*, Bruno Mondadori (2008) pag. 37

¹¹ M. Ridolfi op. cit. pag. 78

Precedentemente, nel 1885, a Bologna, aveva visto la luce anche il Partito Repubblicano Italiano, diretto erede dell'esperienza culturale e storica del Risorgimento mazziniano. Pochi anni dopo, precisamente nel 1904, a Roma, venne costituito anche il Partito Radicale Italiano. Tra gli obiettivi politici che questa formazione si era data c'era il suffragio universale (maschile); risultato che si riuscì ad ottenere tramite votazione parlamentare nel 1913. Il diritto di elettorato attivo si allargava a tutti i cittadini uomini che avessero compiuto i 21 anni di età, indipendentemente dal censo o dalla provenienza sociale.

La nascita dei nuovi moderni partiti italiani venne riconosciuta anche dalla legge elettorale proporzionale del 1919 che portò, di fatto, ad una nuova fase del parlamentarismo italiano. Questa vera, seppur parziale, rivoluzione, aprì la strada alla costituzione degli ultimi partiti politici prima dell'avvento del Fascismo.

Nelle prime elezioni a suffragio universale avvenute nel 1913, furono i liberali, dominatori sino allora della vita politica, ad ottenere una schiacciante vittoria, ottenendo oltre il 50% dei voti espressi nonostante essi fossero ancora organizzati in semplici comitati. I liberali rappresentavano il gruppo politico che avrebbe garantito la continuità con la classe dirigente che aveva guidato l'Italia dall'Unità sino all'inizio del Novecento. Si trattava di una classe politica fortemente radicata, sebbene notabile, che non ebbe bisogno di costituirsi formalmente in partito per poter ottenere simili brillanti risultati elettorali. La decisione di organizzarsi formalmente, per competere meglio con i nuovi partiti di massa venne presa nel 1922, quando nacque il Partito Liberale Italiano, diretto erede dell'Unione Liberale di Camillo Benso Cavour. Nel caso del partito liberale fu sufficiente istituzionalizzare la trasformazione in partito politico dei numerosi comitati elettorali liberali che esistevano in Italia e che di fatto avevano egemonizzato il Parlamento nei decenni successivi all'unità di Italia. Come tutti gli altri partiti, anche il Partito Liberale, sebbene fino all'omicidio Matteotti non si fosse messo all'opposizione di Benito Mussolini, venne sciolto coercitivamente per legge nel 1925, per essere rifondato nel 1943 grazie al lavoro di Luigi Einaudi e Benedetto Croce.

L'ultimo riferimento riguarda la costituzione di un partito specificamente cattolico. Nel 1919 Don Luigi Sturzo fondò il Partito Popolare Italiano. "E' chiaro che io stimo monca, inopportuna, che contrasta ai fatti, che rimorchia la chiesa al carro dei liberali, la posizione di un partito cattolico conservatore; e che io credo necessario un contenuto democratico del programma dei cattolici nella formazione di un partito nazionale(...). Da soli, specificatamente, diversi dai liberali e dai socialisti, liberi nelle mosse, ora a destra,

ora a manca, con un programma consono, iniziale, concreto e basato sopra elementi di vita democratica: così ci conviene entrare nella vita politica”.¹² Così nel Partito Popolare Italiano confluirono tutte le diverse anime del mondo cattolico. Solo pochi anni prima, in un diverso contesto sociale, dottrinale e politico, un analogo progetto di Romolo Murri venne stoppato da un veto posto dal Vaticano. Il programma fondativo del Partito Popolare Italiano si rifaceva a valori progressisti: nell’appello “ai liberi e forti” Sturzo invocava la Società delle Nazioni, si proponeva di tutelare le libertà religiose, la libertà di insegnamento e le funzioni dei sindacati in difesa dei lavoratori. Era favorevole all’allargamento del suffragio alle donne e per una moderata riforma agraria capace di valorizzare le piccole proprietà. Sturzo stava effettivamente disegnando un partito cattolico di massa, laico, interclassista, capace di parlare a tutte le componenti sociali. Come il Partito Socialista, anche il PPI riuscì ad appoggiarsi ad una rete associativa diffusa su tutto il territorio nazionale, composta sia da cooperative di mutuo soccorso che da organizzazioni laiche di ispirazione religiosa come l’Azione cattolica.

Questo, in breve, era lo scenario dei partiti precedentemente alla marcia su Roma ed al 1922. I partiti vennero coercitivamente sciolti nel 1925: i militanti e i dirigenti di alcuni di questi, come noto, vennero esiliati, arrestati o mandati al confino. Alcuni si riorganizzarono in clandestinità, altri si ricostituirono come associazioni all’estero, ma, alla fine della guerra, quasi tutti si ricostituirono e si presentarono alle elezioni per l’Assemblea Costituente, in forme simili a come erano organizzati prima dell’avvento della dittatura. Si formarono tre partiti di massa (un partito cattolico, uno socialista ed uno comunista) e alcuni partiti di opinione. Questi continuarono la propria parabola discendente in capacità egemonica, di consenso e di aggregazione, stritolati dalle grandi organizzazioni politiche di massa. Questa tendenza, già presente all’inizio del 1920, non era stata pienamente compresa perché non si era ancora intuita la portata delle conseguenze di alcuni eventi, come il sistema proporzionale introdotto nel 1919 e l’allargamento del suffragio elettorale maschile.¹³

Il costituzionalismo liberale era costituito intorno a una base sociale omogenea: esso rifletteva la semplicità di uno stato monoclasse in cui i soggetti attivi nel campo della politica e dell’opinione erano un’esigua minoranza. Con l’avvento dei partiti di massa “il processo politico fuoriesce dai canali dell’organizzazione costituzionale (...) e la politica,

¹² L. Sturzo, *I discorsi politici* (1958) in *Storia del movimento cattolico in Italia*. A cura di Malgeri, Il poligono, Roma(1980). Citazione tratta da Ridolfi op. cit. pag. 81

¹³ S. Bonfiglio in “ *Forme di governo e partiti politici* “ Giuffrè (1993) pag. 8

egemonizzata dalle grandi organizzazioni di massa, tende a prevaricare sui congegni regolativi assicurati dal diritto costituzionale”classico.¹⁴

Prima di passare alla discussione riguardante il dibattito nell’Assemblea Costituente è necessario concentrarsi sul Partito Nazionale Fascista, perno di una forma di Stato semitotalitaria incentrata sul partito prima che sulle istituzioni.

2.2. Il Partito Nazionale Fascista

Il regime fascista incentrò l’intera organizzazione statale intorno al Partito Nazionale Fascista. Questo dunque divenne il perno dell’organizzazione politica, istituzionale e sociale dell’Italia dal 1928 al 1943. Non solo quindi si superò radicalmente l’indifferenza istituzionale riguardo ai partiti politici tipica dello Stato liberale, ma si esasperò il rapporto tra le istituzioni ed il partito. “Lo stato fascista non solo non fu indifferente nei confronti del fenomeno partitico, ma addirittura inserì il partito unico nell’organizzazione statale”¹⁵.

Il Partito Nazionale Fascista era stato fondato da Benito Mussolini nel Novembre del 1921, in seguito alla decisione di trasformare in partito politico l’esperienza dei Fasci Italiani di combattimento. Non è questo il luogo ove ripercorrere le vicende storiche che hanno portato al potere il Partito Fascista guidato dal suo Duce. Ci interessa concentrarci, evidentemente, sull’approdo storico particolare della vicenda del partito unico in Italia dopo l’emanazione delle Leggi Fascistissime. Il Partito Nazionale fascista fu, in seguito a queste, l’unico partito ammesso in Italia dal 1928 al 1943. Il Gran Consiglio del Fascismo, massimo organo decisionale del Partito Nazionale Fascista, diventò organo costituzionale del Regno d’Italia proprio lo stesso anno. “L’epicentro organizzativo del regime, quale si andava costruendo, era, dunque, il partito”¹⁶. Precedentemente, nel 1925, tutte le associazioni italiane erano state già inglobate nel sistema statale: una legge statale obbligava le associazioni a comunicare ogni informazione riguardante la propria organizzazione interna ai Prefetti.

¹⁴ P. Ridola *Evoluzione storico costituzionale del partito politico* in *Annuario AIC (2008)* pag. 24

¹⁵ S. Bonfiglio in “ *Forme di governo e partiti politici* “, Giuffrè (1993) pag. 10

¹⁶ M. Ridolfi op.cit. pag. 95

Se il partito, inizialmente, svolse una funzione di irreggimentazione della società,¹⁷ con il passare degli anni si andò perfezionando il sistema di sovrapposizione tra il partito e lo Stato. Gli organi del partito deliberavano sia le liste bloccate da presentare alle elezioni per la Camera dei Fasci e delle Corporazioni e degli altri organi istituzionali che i gruppi dirigenti del partito.

Come conseguenza naturale del mischiarsi degli ordinamenti interni del partito e dello Stato, lo statuto del Partito Nazionale Fascista iniziò ad assurgere a norma prescrittiva nella vita di tutti gli italiani. Infatti, a partire dal 1938 in avanti, per portare un esempio, la tessera del PNF, che regolava diritti e doveri degli iscritti, divenne imprescindibile per accedere a lavorare nell'amministrazione pubblica. Appare dunque rilevante riportare alcuni riferimenti tratti dallo Statuto del Partito Nazionale Fascista del 1932.

All'Articolo 1 si disciplinava che "Il Partito Nazionale Fascista è una milizia civile volontaria agli ordini del Duce, al servizio dello Stato Fascista." La sovrapposizione tra partito e Stato è resa ancor più evidente se si confronta tale disposizione con i primi articoli delle due versioni precedenti dello Statuto del Partito Nazionale Fascista. Nel 1921 il Partito Nazionale Fascista si dichiarava come "una milizia posta al servizio della nazione che esercita la sua attività poggiando su questi tre ordini: ordine, disciplina, gerarchia", mentre nella versione statutaria del 1926, un concetto analogo venne però espresso in maniera più ridondante: "Il fascismo è una milizia posta a servizio della nazione. Suo obiettivo: realizzare la grandezza del popolo italiano. Dalle sue origini, che si confondono con la rinascita della coscienza italiani e con la volontà della Vittoria, sino ad oggi, il fascismo si è sempre considerato in Stato di guerra: prima per abbattere coloro che soffocavano la volontà della Nazione, oggi e sempre per difendere e sviluppare la potenza del popolo italiano. Il fascismo non è soltanto un raggruppamento di italiani intorno ad un determinato programma realizzato e da realizzare, ma è soprattutto una fede che ha avuto i suoi confessori e nei cui ordinamenti operano, come militanti, gli Italiani nuovi, espressi dallo sforzo della guerra vittoriosa e dalla successiva lotta tra la nazione e l'antinazione".

Tornando allo statuto del 1932, l'articolo 3 delineava i compiti del Partito Nazionale Fascista: la difesa ed il potenziamento della rivoluzione fascista e l'educazione politica degli italiani. Si trattava di una funzione pedagogica svolta in un regime semitotalitario e

¹⁷ ibidem

quindi un insegnamento al rispetto di gerarchie e obbedienza, contemporaneamente agli organi dello Stato e del partito.

L'articolo 11 ribadiva giuridicamente i concetti di cui sopra: il Partito Nazionale Fascista assumeva personalità giuridica ed era partito unico del regime. Oltre a ciò, a ribadire l'influenza del partito sul funzionamento dello Stato, si disciplinava che la leva fascista sarebbe avvenuta ogni anno e che l'inquadramento dei giovani nelle strutture "parastatali" sarebbe stato regolato dallo Statuto del partito.

Il segretario generale del partito, che era anche Ministro Segretario di Stato, veniva nominato dal Duce e a lui doveva rendere conto. Il segretario del partito era la figura che, di fatto, rispecchiava la corrispondenza tra partito e Stato. Egli manteneva il collegamento tra il Partito Nazionale Fascista e gli organi di Stato (articolo 15), organizzando, tra le altre cose, il controllo politico sulle organizzazioni del regime.

L'esperienza del Fascismo influì in modo radicale sul dibattito della Costituente: i dirigenti dei partiti di massa che avrebbero scritto il documento fondante la nuova Repubblica avevano vissuto sulla propria vita quella degenerazione dell'organizzazione politica di massa.

3. Il dibattito in Assemblea Costituente

Il decreto luogotenenziale n. 435 del 31 luglio 1945 istruì il Ministero per la Costituente, al fine di organizzare la convocazione dell'Assemblea costituente per l'anno successivo.

L'assemblea costituente venne eletta il 2 giugno 1946, contestualmente al *referendum* per la scelta tra la Monarchia e la Repubblica. Il meccanismo elettorale per la composizione dell'assemblea costituente consisteva in un sistema proporzionale a liste concorrenti divisi in 32 collegi plurinominali, ripartiti sull'intero territorio nazionale.

Attori protagonisti dell'Assemblea Costituente furono i ricostituiti partiti di massa che ottennero la maggioranza assoluta dei seggi: 207 la Democrazia Cristiana, 115 il Partito Socialista di unità Proletaria, 104 il Partito Comunista Italiano. Un forte ridimensionamento rispetto alle ultime elezioni libere ebbero sia i Liberali che i Repubblicani, mentre la destra dello scacchiere politico venne occupata dal movimento

dell'Uomo Qualunque che in una campagna elettorale di pochi mesi riuscì a raggiungere i 30 seggi.

Il ventennio fascista aveva avuto notevoli conseguenze non solo nella scelta del voto, ma anche in una nuova strutturazione dell'organizzazione complessiva della vita politica intorno ai partiti di massa. Le organizzazioni notabili che avevano governato il periodo precedente al fascismo si trovarono improvvisamente estromesse dalla centralità politica. La democrazia stava assumendo nuove modalità anche in Italia, assomigliando sempre più ad una compiuta democrazia di massa.

Ripartire in questa sede il dibattito avvenuto in Assemblea Costituente significa rileggere la riflessione che gli stessi partiti politici facevano dopo la seconda guerra mondiale, all'alba della loro ricostituzione, riguardo il proprio ruolo, la propria funzione ed i rapporti con lo Stato.

Qualche mese prima della convocazione dell'Assemblea Costituente Costantino Mortati, riguardo all'opportunità di rompere con la tradizione liberale di trascuratezza dei partiti, ebbe a scrivere che il disconoscimento costituzionali di tutti i corpi intermedi avrebbe giovato unicamente alla classe dominante, perché – avrebbe argomentato successivamente - i partiti avevano “assunto una funzione protagonista nell'ordinamento dello Stato democratico moderno che ha conferito loro, di fatto, una posizione non pre-giuridica, come si sostiene, ma addirittura pubblicistica, per la natura dei compiti che vengono ad assumere non solo nella fase di formazione degli altri organi, ma nella stessa gestione dello Stato.”¹⁸ Il sistema pluralista dei partiti, a differenza di quanto avveniva nel periodo liberale e nel ventennio fascista, cessava di essere considerato un elemento da contenere, nascondere o mitigare, ma anzi un valore da tutelare.

3.2. La discussione avvenuta nella prima Sottocommissione dell'Assemblea Costituente¹⁹

¹⁸ Seduta prima sottocommissione, 20 marzo 1946

¹⁹ Ricostruzioni particolareggiate si trovano in Traverso, *La genesi storico politica della disciplina dei partiti nella Costituzione italiana* (“Il Politico” n. 1), Ridola op. cit.(1982) , Pasquino op. cit.(1992).

La discussione nella prima sottocommissione riguardo la costituzionalizzazione dei partiti politici iniziò martedì 19 novembre 1946.

In sottocommissione vennero inizialmente proposte due versioni differenti riguardanti entrambi il tema del riconoscimento costituzionale dei partiti politici. La prima era firmata Mancini (Socialista) e Merlin (Democristiano): “I cittadini hanno il diritto di organizzarsi in partiti politici che si formino con metodo democratico e rispettino la dignità e la personalità umana, secondo i principi di libertà ed uguaglianza. Le norme per tale organizzazione saranno dettate con legge particolare”. Nella relazione introduttiva alla propria proposta i due costituenti sostenevano che i partiti “costituiscono un bene, che va riconosciuto e protetto. Nulla infatti è più opinabile della politica e perciò anche i partiti contrastanti possono possedere e possiedono una parte della verità e possono perciò cooperare al bene comune.”

La seconda proposta venne invece presentata dall’Onorevole Lelio Basso, anch’egli Socialista e constatava di due commi: “Tutti i cittadini hanno il diritto di organizzarsi liberamente e democraticamente in partito politico , allo scopo di concorrere alla determinazione della politica del paese. Ai partiti politici che nelle votazioni pubbliche hanno raccolto non meno di cinquecentomila voti sono riconosciute, fino a nuove votazioni, attribuzioni dal carattere costituzionale a norma di questa Costituzione, delle leggi elettorali e sulla stampa, e di altre leggi”.

Secondo Lelio Basso, la proposta Mancini – Merlin sarebbe stata “più timida e circospetta, con formule suscettibili di presentarsi ad interpretazioni limitatrici della libertà dei partiti, non attribuisce ai partiti politici l’essenziale funzione costituzionale di concorrere alla determinazione della politica del paese”²⁰. Nella sua relazione introduttiva Basso rilevava che i due articoli da lui presentati “stabiliscono lo *status* giuridico, di rilevanza costituzionale, dei partiti politici riconosciuti”.

Immediatamente l’onorevole Concetto Marchesi chiese parola al Presidente della Commissione, l’Onorevole Tupini, dichiarando di non poter accettare in alcun modo l’articolo nella sua prima formulazione (Mancini Merlin) poiché gli sembrava che non offrisse “garanzie contro il pericolo della tirannia e gli abusi delle organizzazioni politiche ed ogni limite posto al principio di libertà costituisce un pericolo”. In particolare, secondo Concetto Marchesi, esponente del PCI, il rischio che si sarebbe potuto conformare consisteva nel fatto che tale formulazione avrebbe potuto permettere l’intrusione dello

20 L. Basso in *Considerazioni sull’articolo 49 della Costituzione* in ISLE, Jovene (1963)

Stato nella libertà di organizzazione del suo partito in quanto “mentre il Partito Comunista vuole essere lo strumento del rinnovamento e della trasformazione civile e sociale, non pochi sono del parere che esso tenda invece ad una dittatura del proletariato, cioè ad una forma di tirannia”. Il timore espresso dall’On. Marchesi era, dunque, che tale formulazione avrebbe potuto lasciare uno spiraglio per mettere fuori legge il Partito Comunista Italiano. Il concetto venne rafforzato da Palmiro Togliatti, allora segretario generale del PCI. Egli dapprima difese il diritto all’esistenza di un ipotetico partito anarchico favorevole alla violenza politica, da contrastare sul piano della competizione democratica, mostrando ai militanti la debolezza di quelle idee, piuttosto che con un intervento repressivo dello Stato. Successivamente, nel corso dell’intervento, Togliatti fu abile a rovesciare la prospettiva della discussione, chiedendo che nella valida formulazione proposta dall’On. Basso ci fosse uno specifico divieto di ricostruire il partito fascista. L’esponente comunista riuscì a spostare l’attenzione dalle accuse rivolte al PCI di non rispettare i principi fondamentali di una democrazia pluralista ad un’esperienza ben definita che era da poco finita e rispetto alla quale vi era un condanna unanime. La prima sottocommissione si ritrovò immediatamente nelle parole di Togliatti ed infatti venne approvata all’unanimità la proposta dell’On. Dossetti (Democristiano): “E’ proibita sotto qualsiasi forma la riorganizzazione del partito fascista”. Questa disposizione diventerà, lievemente modificata, il primo comma della XII disposizione transitoria e finale della Costituzione. Nella formulazione definitiva della disposizione, però, si fece in modo di delimitare il campo: il divieto fu indirizzato unicamente contro il “disciolto Partito Fascista”. “In qualche modo - è stato sostenuto - l’organizzazione di un partito fascista che non vanti continuità con il Partito nazionale fascista sembrerebbe così costituzionalmente accettabile”²¹.

A seguito dell’intervento di Togliatti che riuscì a spostare gli equilibri della discussione la Prima Sottocommissione approvò all’unanimità la formulazione di Lelio Basso del primo comma.

Quando fu il momento di passare alla discussione del secondo comma, altrettanto importante in quanto avrebbe riconosciuto attribuzioni costituzionali ai partiti politici, il Presidente Tupini fece notare l’importante assenza dall’aula degli onorevoli Merlin e Mancini e propose di rinviare la discussione. Dossetti²² propose, a tal proposito, una

²¹ G. Pasquino *op. cit.* (1992) pag. 9

²² “La prima sottocommissione ritiene necessario che la costituzione affermi il principio del riconoscimento giuridico dei partiti politici e dell’attribuzione ad essi di compiti costituzionali. Rinvia ad un esame con la

riunione congiunta delle prime due sottocommissioni dell'Assemblea Costituente (diritti e doveri dei cittadini e organizzazione costituzionale dello Stato) per valutare il secondo comma proposto da Lelio Basso, ma la Presidenza della Commissione dei 75 non mise mai in calendario quell'appuntamento. Quella riunione congiunta tra le due sottocommissioni, quindi, non si tenne e l'articolo di Basso venne approvato solo parzialmente. Si rinunciò quindi al riconoscimento di attribuzioni costituzionali ai partiti, come proposto nella bozza di articolo da Lelio Basso e come ampiamente accettato anche dalla Democrazia Cristiana. Sia La Pira, che Moro, che Dossetti si erano infatti già espressi, in quella sede, per riconoscere ai partiti un ruolo costituzionale. Così sostenne Aldo Moro: "La lotta democratica, anziché all'interno del parlamento si stabilirà all'interno dei partiti. Questo nuovo sistema permette di superare il vecchio trasformismo, impedisce il ripetersi delle crisi ministeriali e dà un maggiore senso di responsabilità all'azione di deputati e dei partiti".

3.3. La discussione avvenuta in Assemblea Costituente

La discussione in plenaria²³ si tenne giovedì 22 Maggio 1947, con la Presidenza dell'Assemblea affidata all'On. Terracini. Il testo approvato dalla Prima Sottocommissione era, come visto, dimezzato rispetto alla proposta iniziale presentata da Lelio Basso.

All'inizio della seduta altri due testi alternativi furono proposti dall'On. Carlo Ruggiero²⁴ (socialista) e dell'On. Pietro Mastino²⁵ (autonomista), ma entrambe le proposizioni non raccolsero sufficienti consensi per essere effettivamente discusse.

seconda sottocommissione la determinazione delle condizioni e delle modalità". La riunione congiunta non si tenne anche perché i partiti minori iniziarono a temere di essere sacrificati finendo con il concedere ai partiti maggiori l'egemonia totale sul funzionamento istituzionale. Probabilmente, dunque, la riunione congiunta non ebbe luogo perché si preferì realizzare lo sforzo di tenere compatto il fronte costituzionale.

²³ Al momento della discussione l'articolo in questione era il n. 47. Diventerà il 49 dopo l'approvazione definitiva del testo.

²⁴ "Tutti i cittadini hanno il diritto di organizzarsi in partiti che si formino e concorrano, attraverso il metodo democratico, alla determinazione della politica nazionale"

²⁵ "Tutti i cittadini hanno il diritto di organizzarsi liberamente in partiti, per concorrere, nel rispetto delle libertà fondamentali e dei diritti garantiti dalla presente Costituzione, a determinare la politica nazionale"

Tra lo svolgimento della Prima sottocommissione e la convocazione dell'Assemblea plenaria vi fu un importante mutamento nella situazione politica nazionale: De Gasperi aveva appena rotto con le sinistre al Governo e questo favorì un clima di incertezza e diffidenza reciproca²⁶ che non può in alcun modo essere trascurato per comprendere la portata reale della discussione che sarebbe avvenuta in Assemblea. Il dibattito venne incentrato intorno agli interventi dell'On. Costantino Mortati, autorevole Costituzionalista democristiano, che inizialmente propose un proprio emendamento sostitutivo²⁷, ma che ritirò immediatamente per sostituirlo con un emendamento concordato con l'On. Ruggiero. “Tutti i cittadini hanno diritto di riunirsi liberamente in partiti che si uniformino al metodo democratico nell'organizzazione interna e nell'azione diretta alla determinazione della politica nazionale”. Secondo il costituzionalista napoletano nella sua proposta vi sarebbe “una specificazione relativa alla democraticità dell'organizzazione interna dei partiti stessi (...) la quale appare consona a tutto lo spirito della nostra Costituzione”²⁸. “Noi abbiamo disposto che questa democraticità si attui non solo nell'organizzazione dei poteri statali, bensì anche in tutti gli organismi inferiori di carattere non solo pubblico, ma anche privato. Abbiamo infatti stabilito l'obbligo di democraticità dei sindacati, delle aziende private, attraverso i consigli di gestione: abbiamo parlato di spirito democratico persino per l'esercito. Mi pare che sarebbe assai strano prescindere da questa esigenza di democratizzazione proprio nei riguardi dei partiti, che sono la base dello stato democratico. E' nei partiti infatti che si preparano i cittadini alla vita politica, e si dà modo ad essi di esprimere organicamente la loro volontà, è nei partiti che si selezionano gli uomini che rappresenteranno la nazione nel Parlamento. Mi pare quindi che non si possa prescindere anche per essi dall'esigere una organizzazione democratica²⁹”. Quindi Mortati propose che fosse la Corte Costituzionale, necessariamente indipendente dalle maggioranze politiche del momento, a valutare la democraticità dei partiti politici attraverso il vaglio degli statuti depositati dalle stesse organizzazioni.

²⁶ M. D'Antonio – G. Negri, *Il partito di fronte allo stato, di fronte a se stesso*, Giuffrè (1983) Pag. 13

²⁷ “Tutti i cittadini hanno diritto di raggrupparsi liberamente in partiti ordinati in forma democratica, allo scopo di assicurare, con la organica espressione delle varie correnti della opinione pubblica ed il concorso di esse alla determinazione della politica nazionale, il regolare funzionamento delle istituzioni rappresentative. La legge può stabilire che ai partiti in possesso dei requisiti da essa fissati, ed accertati dalla Corte Costituzionale, siano conferiti propri poteri in ordine alle elezioni o ad altre funzioni di pubblico interesse. Può inoltre essere imposto, con norme di carattere generale, che siano resi pubblici i bilanci dei partiti”

²⁸ La Costituzione Italiana nei lavori preparatori, 22 Maggio 1947, pag. 1880

²⁹ La Costituzione Italiana nei lavori preparatori, 22 Maggio 1947, pag. 1882

Come prevedibile, il dibattito si soffermò lungamente sul concetto di metodo democratico e sulla eventualità che lo Stato potesse controllare l'organizzazione interna dei partiti politici. La linea Mortati - Moro suscitò la strenua opposizione delle sinistre. La risposta non si fece attendere troppo: Merlin rigettò interamente l'emendamento Mortati, che invece stava raccogliendo consensi ed applausi soprattutto dall'emiciclo destro dell'aula. Il relatore socialista difese tenacemente la proposta di articolo approvato dalla Sottocommissione, sottolineando sia l'innovazione del riconoscere i partiti ed il loro ruolo in una Costituzione, che un'attenzione a non esagerare nel controllo dello Stato su questi soggetti politici. "Noi non dobbiamo qui preoccuparci di questo. Noi dobbiamo, la prima volta in cui veniamo a riconoscere l'esistenza giuridica del partito, col proposito di dare poi ad esso determinati compiti, limitarci soltanto a riconoscere che questo partito, all'esterno, con metodo democratico, concorra a determinare la politica nazionale. Nulla più di questo, e se chiedessimo di più, potremmo andare incontro a pericoli maggiori di quelli che vogliamo evitare"³⁰.

Il concetto fu ribadito da un altro socialista, l'Onorevole Targetti che ricordò che i socialisti sarebbero stati d'accordo unicamente sulla proposta uscita dalla sottocommissione. Venne poi il momento dell'intervento dell'Onorevole Aldo Moro. Il deputato democristiano dichiarò di sostenere l'emendamento Mortati in quanto "dopo aver stabilito, come è stato giustamente fatto, il carattere democratico dei sindacati, è opportuno sancire eguale disposizione per i partiti". Aldo Moro non pensava all'imposizione del "metodo democratico" come una limitazione alla tipologia dei partiti da legalizzare in base alle fondamenta ideologiche, bensì come un vincolo organizzativo interno. Quindi sebbene "pensiamo che un richiamo alla democraticità della meta perseguita dai partiti sia cosa veramente pericolosa (...) ci sembra che non si possa riscontrare alcun pericolo nel richiamo non solo al carattere democratico della prassi politica nella quale operano i partiti, ma anche al carattere democratico della loro struttura interna. Si tratta di organismi i quali devono operare con metodo democratico quale è universalmente riconosciuto, ed è evidente che se non vi è una base di democrazia interna, i partiti non potrebbero trasfondere indirizzo democratico nell'ambito della vita politica del paese"³¹. Quindi Moro sostenne che avrebbe appoggiato la proposta Ruggiero - Mortati.

³⁰ La Costituzione Italiana nei lavori preparatori, 22 Maggio 1947, pag. 1885

³¹ La Costituzione Italiana nei lavori preparatori, 22 Maggio 1947, pag. 1886- 1887

La contrarietà a questa ipotesi venne espressa nuovamente dal PCI attraverso le parole dell'intervento dell'Onorevole Laconi. Secondo l'esponente comunista, qualunque controllo volto a verificare l'esistenza della democrazia interna di un partito politico potrebbe permettere l'invadenza repressiva delle minoranze da parte della maggioranza, con evidenti rischi per la tenuta democratica del Paese. Esisterebbe invece un vincolo più garantista al funzionamento democratico dei partiti, ovvero il controllo di iscritti e militanti: "Tutti i partiti hanno infatti statuti e norme sancite dagli statuti alle quali gli aderenti possono sempre appellarsi. Questo è un controllo legittimo ed efficace"³². Continuava così: "Io non credo che il modo migliore per controllare che un partito abbia un ordinamento democratico possa consistere nell'intervento di altri partiti o di organi da essi direttamente o indirettamente controllati"³³.

Contrari alla proposta Ruggiero - Mortati anche gli azionisti per voce dell'on. Codignola,: "Se, in sede costituzionale si dovesse entrare nel merito del problema che stiamo discutendo, allora la discussione dovrebbe essere molto più ampia, perché dovremmo stabilire i limiti di attività dei partiti e i loro poteri, dovremmo porre il problema del riconoscimento della loro personalità giuridica, e dovremmo affrontare tutto una serie di questioni di carattere costituzionale. Ma se questo non si fa l'unica soluzione accettabile è quella proposta dalla commissione che si astiene di entrare nel problema dell'organizzazione interna dei partiti"

Toccò poi al Partito Liberale Italiano, per voce dell'Onorevole Lucifero. Egli espresse contrarietà quasi assoluta alla formulazione integrale dell'articolo 47. Egli dichiarò di opporsi a questa eccessiva attenzione rivolta ai partiti politici, quando "il diritto dei cittadini di organizzarsi in partiti politici è quel diritto di associazione che abbiamo già sancito e consacrato (...) e se un'associazione di cittadini viola quelle che sono le leggi che la Nazione si è data, la Nazione, attraverso i suoi strumenti, colpirà questa associazione, che non è più un'associazione legittima"³⁴.

Diversamente, l'Onorevole Corsini (del gruppo Qualunquista), dichiarò l'appoggio del proprio gruppo all'emendamento Mortati – Ruggiero, in quanto un obbligo di organizzazione democratica interna avrebbe favorito la diffusione di pratiche democratiche in un paese poco allenato ad esse.

³² La Costituzione Italiana nei lavori preparatori, 22 Maggio 1947, pag. 1887

³³ La Costituzione Italiana nei lavori preparatori, 22 Maggio 1947, pag. 1887

³⁴ La Costituzione Italiana nei lavori preparatori, 22 Maggio 1947, pag. 1888 - 1889

Proprio a questo punto riprese la parola l'Onorevole Mortati, dichiarando che avrebbe ritirato il proprio emendamento. Egli dichiarò che riteneva che la proposta che aveva effettuato poc'anzi fosse esplicativa del testo approvato in Commissione e che gli pareva avrebbe trovato un accordo quasi unanime in Assemblea, come aveva presunto dagli interventi politici di Calamandrei, Basso e Saragat. "Poiché mi avvedo che questi consensi che mi parevano così chiari e concordati sono venuti meno, non desidero esporre ad un sicuro insuccesso la mia proposta e quindi la ritiro, pur riaffermando il bisogno che uno Stato, il quale voglia poggiare su basi saldamente democratiche, non possa tollerare organismi politici che non si ispirino anche nella loro struttura interna a sistemi e a metodi di libertà³⁵". Sommando la cautela di Mortati e l'ostilità di tutta la sinistra il risultato non poteva che essere una consapevole rinuncia dell'emendamento. Questa decisione chiuse evidentemente la possibilità di ogni riconoscimento di funzioni costituzionali dei partiti, ma ridusse anche evidentemente il campo per un possibile riconoscimento legislativo attuativo dell'articolo 49³⁶. La Democrazia Cristiana, consapevole della necessità di mantenere unita l'Assemblea Costituente, a fronte degli aspri contrasti che stavano segnando la situazione politica, decise dunque di non insistere nella propria battaglia, per non compromettere i rapporti con le sinistre. L'emendamento venne comunque fatto proprio dall'Onorevole Bellavista (liberale), ma votato finì effettivamente con l'essere respinto per alzata di mano.

Le limitazioni di iscrizione ai partiti politici, che pure furono oggetto di un breve accenno in Assemblea durante la discussione dell'art. 47, vennero rimandate al terzo comma dell'articolo 98 della Costituzione³⁷. Infine, riprendendo il dibattito avvenuto in Commissione si deliberò anche uno specifico divieto riguardante i partiti politici: la XII disposizione transitoria stabilisce che "E' vietata la riorganizzazione, sotto qualsiasi forma, del disciolto partito fascista".

In sostanza si attuarono implicitamente due accordi: i partiti si impegnavano reciprocamente, anche per il futuro, di non attivare, neanche in futuro, alcun controllo

³⁵ La Costituzione Italiana nei lavori preparatori, 22 Maggio 1947, pag. 1889

³⁶ L. Elia, *A quando una legge sui partiti?* in *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti* a cura di S. Merlini Passigli (2009)

³⁷ "Si possono con legge stabilire limitazioni al diritto d'isciversi ai partiti politici per i magistrati, i militari di carriera in servizio attivo, i funzionari ed agenti di polizia, i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero."

sulle ideologie e sulla democrazia interna, in quanto il rispetto del metodo democratico sarebbe stato affidato agli stessi partiti, garantito solo da un ampio pluralismo politico³⁸.

3.4 Le considerazioni di Lelio Basso

Il riconoscimento dei partiti nella Costituzione rappresentò la necessaria conclusione di un ciclo storico, quello del parlamentarismo liberale e dell'indifferenza istituzionale nei confronti dei partiti politici. Sarebbe iniziata una fase nuova, imperniata sullo *status* del cittadino e sul tramite dei partiti politici per consentire la partecipazione alla gestione dello Stato³⁹. Lelio Basso interpretava così l'articolo che contribuì personalmente a scrivere: "Siamo in presenza di un diritto a cui non può essere opposto ostacolo veruno né dalla legge, né tanto meno, dall'autorità amministrativa, perché si tratta di un diritto che è elemento costitutivo dell'ordinamento democratico: salva l'eccezione contenuta nella XII disposizione finale, la libertà di fondazione e di esistenza dei partiti politici non può essere limitata, non può essere soggetta ad autorizzazione e non può essere menomata come non si può menomare il diritto di voto perché si negherebbe altrimenti l'esistenza stessa dello stato democratico solennemente proclamata nel primo articolo⁴⁰".

Risultava chiaro a tutti come la genesi dell'articolo 49 della Costituzione ed il dibattito avvenuto rendeva evidente che i partiti avrebbero giocato un ruolo determinante non solo entro il Parlamento, ma investendo l'intero sistema politico istituzionale.

Riportiamo ora qualche considerazione dell'estensore dell'articolo 49 della Costituzione: esse esplicitano bene il senso complessivo del lavoro svolto a riguardo dall'Assemblea Costituente. Lelio Basso cominciò con l'esprimersi in modo chiaro sull'emendamento Mortati – Ruggiero, successivamente all'approvazione della norma nella direzione in cui Basso aveva auspicato: "Da una norma chiaramente diretta a privilegiare i partiti nell'ordinamento costituzionale italiano si son volute ricavare conseguenze addirittura vessatorie per i partiti stessi, pretendendo di sottoporli a un regime di controllo che finirebbe per annullarne la funzione."⁴¹ La stesura da lui proposta era, infatti, "coscientemente rivolta ad un superamento effettivo del tradizionale sistema

³⁸ S. Merlini *I partiti politici e la Costituzione (rileggendo Leopoldo Elia)* da "La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti, a cura di S. Merlini, Passigli, (2009)

³⁹ M. D'Antonio, G. Negri *Il partito di fronte allo stato, di fronte a se stesso*, Giuffrè (1983) pag. 10

⁴⁰ L. Basso op. cit. (1963) pag. 149

⁴¹ L. Basso *Ivi* pag. 133

parlamentare, un sistema oligarchico, proprio delle classi liberali ottocentesche”⁴². L’obiettivo dei socialisti, nell’espone questo articolo, era dunque quello di ottenere attraverso la Costituzione “un sistema democratico moderno”, un regime “come il popolo reale, il popolo cioè come esiste di fatto, con le sue articolazioni, le sue differenziazioni, i suoi contrasti interni. (...). Il popolo come unità che non esclude la varietà interna, che nasce anzi dalla distinzione”⁴³.

Lelio Basso giunse poi ad esprimere il proprio concetto di democrazia, ed in particolare del rapporto tra democrazia, partiti e Costituzione. La democrazia si incarna nella sottrazione agli organi investiti di autorità potestativa di una qualunque superiorità sul popolo, perché i “governati si identificano con il sovrano, cioè il popolo stesso”. Se dunque è vero che democrazia significa autogoverno del popolo, è altresì vero che permane l’idea di un popolo come realtà complessa e molteplice e plurale e dunque, per coinvolgere il popolo nella democrazia è necessaria l’organizzazione in corpi intermedi. “Nell’art. 1 della costituzione il popolo è dichiarato titolare della sovranità e del suo esercizio, e questo non è limitato semplicemente al momento del voto, e quindi di fatto delegato alle assemblee e al governo, ma risulta essere un esercizio permanente di cui la stessa Costituzione organizza le forme ed i limiti. Ed è precisamente ai fini di una migliore organizzazione di questa sovranità che erano dirette le proposte”⁴⁴. Si trattava dunque di riconoscere la complessità di una nuova democrazia di massa e di uno stato dei partiti che, secondo Lelio Basso, era già attuale al momento della stesura dell’articolo. Per questo gli sembrò errato non aver considerato l’importante terzo comma della sua proposta, quello che avrebbe permesso il riconoscimento ai partiti di funzioni costituzionali, che avrebbe definitivamente permesso il superamento del parlamentarismo ottocentesco. “E’ chiaro che oggi il parlamentarismo come lo si intendeva una volta non si potrà più riprodurre, poiché il deputato non è più legato ai suoi elettori, ma al suo partito. Ciò presuppone l’esistenza di una disciplina di partito”.⁴⁵ Secondo Basso, dunque, non vi era alcun legame tra la necessità di costituzionalizzare le funzioni dei partiti politici e l’imposizione di un modello di democrazia interno, come aveva invece temuto il PCI.

Il ragionamento di Lelio Basso si concentrò dunque nel definire i partiti come i luoghi di partecipazione ove si esprime la sovranità popolare. “Non si tratta di un diritto che il

⁴² L. Basso *ivi*, pag. 134

⁴³ L. Basso *ivi* pag. 136

⁴⁴ L. Basso *ivi* pag. 135

⁴⁵ L. Basso *ivi* pag. 143

singolo può far valere nei confronti della collettività, ma un diritto che si identifica con la funzione sovrana, con una funzione essenziale alla vita della collettività stessa, di un potere-dovere che il cittadino deve esercitare nella misura in cui vuol fare della collettività cui appartiene una collettività autenticamente democratica.⁴⁶,”

L’articolo 49 della Costituzione – argomentava Lelio Basso - costituiva un articolo fondamentale per il nuovo ordinamento, e non lo si potrebbe assolutamente relegare ad essere una mera specificazione della libertà di associazione regolata dall’articolo 18 Cost. “Non a caso l’art. 18 è collocato sotto il titolo delle libertà civili e l’articolo 49 sotto il titolo delle libertà politiche, subito dopo l’art. 48 sul diritto di voto. (...) Gli articolo 48 e 49 Cost. disciplinano le due principali forme di esercizio della sovranità popolare – il voto e l’associazione in partiti – attraverso cui i cittadini danno vita ai due strumenti che sono espressione della loro volontà e della loro sovranità: il Parlamento ed i partiti politici, che rappresentano due momenti di un’unica dialettica democratica”⁴⁷.

Infine l’estensore dell’articolo ritorna sul dibattito in Assemblea costituente e precisamente sulla discussione riguardante il metodo democratico. La conclusione di Lelio Basso è perentoria. “L’articolo 49 dice in ultima istanza quello che i costituenti vollero effettivamente dire, e cioè che in una democrazia moderna, in cui il supremo potere decisionale spetta alla collettività popolare, l’iter necessario per estrarre l’unità dalla molteplicità, la decisione sovrana dal contrasto e dal confronto delle diverse volontà dei cittadini, è il concorso di una pluralità di partiti: in questo sta l’essenza del metodo democratico”⁴⁸. In altre parola la locuzione “con metodo democratico” era semplicemente l’affermazione esplicita del rapporto che esiste tra l’articolo 49 e l’articolo 1 della Costituzione. Quindi, conclude Basso, “nel nostro ordinamento costituzionale la libertà di gara di partiti concorrenti su piede di eguaglianza costituisce il genuino metodo democratico e che a questo metodo debbono attenersi i cittadini e i partiti per realizzare la democrazia e la sovranità popolare.”⁴⁹,”

Questa la posizione rispetto a cui nel corso dell’Assemblea costituente anche Costantino Mortati aveva sollevato dubbi rilevanti. L’autorevole giurista democristiano però, attento interprete sia del diritto costituzionale che della realtà sociale ed istituzionale, nel 1958 esplicitò un cambio di posizione a riguardo a quanto aveva sostenuto in Assemblea Costituente, scrivendo che “nella nuova atmosfera di contrasto radicale di interessi tra

⁴⁶ L. Basso *ivi* pag. 147

⁴⁷ L. Basso *ivi* pag.148

⁴⁸ L. Basso *ivi* pag.150

⁴⁹ L. Basso *ivi* pag. 151

partiti”, eventuali intromissioni dello Stato si sarebbero potute tradurre in “uno strumento di persecuzione contro quelli dell’opposizione, con grave danno per le esigenze del dinamismo sociale”⁵⁰”

4. I partiti politici nella Costituzione italiana. La vaghezza del dettato costituzionale

Risultato della discussione in Assemblea costituente è stato l’articolo 49 della Costituzione: “Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale”⁵¹.

Si riconosce dunque che i partiti sono lo strumento principale che consente l’esercizio di un diritto fondamentale ed il loro riconoscimento è finalizzato alla determinazione della politica nazionale.⁵² I partiti rappresentano “lo strumento principale, se non esclusivo, di collegamento tra lo Stato e la società civile in quanto dotati di una capacità rappresentativa potenzialmente globale, nella quale tendono ad esaurirsi le possibilità di partecipazione politica dei cittadini.”⁵³ La Costituzione italiana, nella sua impostazione, ha considerato insufficienti sia gli istituti di democrazia diretta che quella rappresentativa in assenza di mediazione da parte dei corpi intermedi.

Come è stato sostenuto dalla storiografia più avvertita⁵⁴, il nostro ordinamento costituzionale si ricostruì sulla base dei partiti, dopo la scomparsa quasi completa, a causa dell’8 settembre, delle strutture statuali⁵⁵. Lo Stato risorse, dopo la Liberazione, intorno alle organizzazioni partitiche più che sulle sue istituzioni. Contemporaneamente i recuperati spazi di libertà assunti dalla società vennero plasmati dai partiti che nel periodo della transizione costituzionale riapparvero sulla scena.

⁵⁰ C. Mortati, *I partiti politici nello stato democratico*, Convegno Unione Giuristi Cattolici italiani, pag. 12

⁵¹ L’articolo in questione è posto nel Titolo IV dedicato ai rapporti politici, delineando contemporaneamente un’importante prerogativa dei cittadini e introducendo la disciplina riguardante l’ordinamento della Repubblica e delle sue istituzioni. Così fa notare G. Pasquino op.cit. (1992)

⁵² G. Pasquino op. cit (1992) pag. 6

⁵³ N. Zanon, *Il libero esercizio del mandato parlamentare*, (1991), pagg. 219 - 225

⁵⁴ Tra gli altri sicuramente P. Scoppola *La Repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico* Il Mulino(1997)

⁵⁵ Si trattava anzitutto dunque di riconoscere il ruolo svolto dai partiti politici nel CLN nella fase di liberazione e prima ricostruzione istituzionale.

L'ordinamento si trasformò, dunque, da uno *Stato Partito* in uno *Stato dei partiti*.

Come già elaborò Predieri fin all'inizio degli anni cinquanta la Costituzione repubblicana venne costruita a misura di un'egemonia dei partiti che si stava già manifestando. Tra gli altri, Vezio Crisafulli, fece notare come l'articolo 49, in realtà, si sarebbe limitato a rendere giuridica una situazione di fatto già esistente e che le elezioni dell'Assemblea Costituente avevano peraltro già reso palese.⁵⁶ L'Esposito, a sua volta, poté sostenere che l'articolo 49 legittimava fattivamente i poteri già conquistati dai partiti politici nello Stato italiano e l'influenza che essi già esercitavano nella forma di governo.⁵⁷ La dottrina, infatti, non tardò molto a sostenere che, in fondo, gli organi costituzionali si erano ridotti alla funzione di registrare le volontà politiche emerse entro i partiti politici.⁵⁸ Ecco perché gli studi e le riflessioni sull'articolo 49 della Costituzione tenderanno spesso a mettere l'accento più sulla dimensione associativa e sociale dei partiti che su quella istituzionale. Le conseguenze di tali orientamenti si sono manifestate a lungo: “attraverso la loro azione negli organi costituzionali i partiti tendono ad esercitare un pervasivo potere di influenza che vanifica il tradizionale principio di separazione dei poteri⁵⁹ senza che ad esso facciano riscontro corrispondenti principi di responsabilità e trasparenza nei processi decisionali”⁶⁰

L'articolo 49 rimase comunque, per l'epoca, straordinariamente innovativo in quanto si è trattato del primo *exemplum* di riconoscimento costituzionale del ruolo dei partiti. Esso ne tutela il ruolo nelle istituzioni italiane e contemporaneamente colloca il diritto di associarsi in partiti politici “tra i cardini essenziali dell'ordine democratico, consacrati negli artt. 2, 18, 39 e 49 della Carta fondamentale”⁶¹, come sottolineato dalla Corte Costituzionale⁶².

⁵⁶ V. Crisafulli, op. cit. (1969), pag. 108

⁵⁷ C. Esposito op. cit. (1954) pag. 147, allo stesso modo V. Crisafulli (1969) op. cit. pag. 111
Secondo E. Traverso in *Partito politico ed ordinamento costituzionale* invece l'esigenza più importante fu quella di garantire “tutti i partiti possibili” nel futuro, e non, invece, legittimare la funzione del partito generico entro lo Stato.

⁵⁸ P. Ridola op. cit. pag. 75

⁵⁹ P. Predieri, (1950) pag. 172

⁶⁰ M. Rizzoni, op. cit. pag. 982

⁶¹ Corte Costituzionale, sentenza n 84/1969

⁶² Si noti, però, che i costituenti decisero di mettere l'accento sulla libertà dei singoli “incentrato sulla visione dei partiti quali libere associazioni di cittadini”, partendo dunque dal rifiuto ideologico del modello di Partito - Stato che aveva segnato l'esperienza del Partito nazionale fascista. (M. Rizzoni, op.cit. pag 981). L'articolo è dunque incentrato sullo *status* del cittadino; a questi veniva garantito il diritto di partecipare alla vita democratica ben al di là del semplice momento elettorale.

In sostanza “i costituenti vollero e seppero rompere con una tradizione di trascuratezza del ⁶³fenomeno partitico⁶⁴”, ammettendo la centralità delle organizzazioni di massa nei processi democratici ed istituzionali. Contemporaneamente, l’accento sulla pluralità delle associazioni e sul metodo democratico intendevano porre una cesura rispetto al modello di partito-stato che aveva caratterizzato il ventennio precedente la Costituzione. Il diritto costituzionale classico ignorava i partiti, considerandoli elementi di fatto esterni alle dinamiche istituzionali. Il riconoscimento dei partiti nell’ordinamento costituzionale fu pertanto la necessaria conclusione di un ciclo storico. “Extrastatualità, debole istituzionalizzazione, massima apertura all’inclusione del pluralismo politico sono le cifre che contraddistinguono lo statuto costituzionale dei partiti nel nostro sistema”⁶⁵. Insistere sull’estraneità dei partiti rispetto allo stato apparato si poneva in stretta correlazione con il tema della garanzia del pluralismo, rispecchiando fedelmente conflitti e contrapposizioni presenti nella società italiana. In particolare, osserva Paolo Ridola “ si volle evitare che i partiti operassero in una condizione di completa indifferenza della costituzione formale, ma ad un tempo se ne volle circoscrivere la *legalisierung* in un ambito che garantisse la maggiore espansione della libertà di associazione in partiti”⁶⁶.

Una volta rilevata l’importanza dell’articolo 49 nella Costituzione italiana, è necessario sottolineare la vaghezza del dettato costituzionale⁶⁷. Tale vaghezza è rimasta come prodotto dei tempi e delle situazione di concorrenzialità tra le varie forze politico – partitiche emerse sulla scena politica, che, in un gioco di veti incrociati ha impedito una maggiore definizione. Il dibattito in Costituente sull’articolo 49, già ampiamente raccontato, fu senza dubbio significativo, ma rimane il peso di una disciplina approvata proprio grazie alla sua incompiutezza⁶⁸.

Nonostante questa generale vaghezza, l’Aula trovò consenso invece intorno all’idea che i partiti mantenessero una prerogativa riservata, capace di distinguerli dalle altre generiche associazioni: la determinazione della politica nazionale. Il concetto di politica nazionale “fa riferimento alla totalità dell’unità politica. Il fatto che tale unità sia un qualcosa da determinare con il concorso mediato dei partiti, di tutti i cittadini, esprime nella forma più

⁶⁴ G. Pasquino, op. cit. pag. 7

⁶⁵ M. Rizzoni op. cit. pag. 982

⁶⁶ P. Ridola, op. cit. (1982) pag. 74

⁶⁷ G. Pasquino, op. cit. pag. 6 In altre parole, ma in modo analogo si sono espressi anche Traverso op. cit., e V. Crisafulli il quale, deluso dalla formulazione dell’articolo 49 della Costituzione scrisse: “L’articolo 49, nel suo tenore letterale, è disposizione ambigua e polivalente”

⁶⁸ S. Merlini, op. cit. (2008)

chiara come la costituzione si ispiri ad una visione artificialistica dell'unità politica".⁶⁹ In sostanza si vuole significare che la politica nazionale appartiene al concorso di tutti i partiti politici, non unicamente quelli di maggioranza, perché a questi è dato di determinare la politica generale del governo.⁷⁰ Secondo Mortati, staccandosi dal pensiero dello stato di partiti, si è realizzato uno sdoppiamento del rapporto di rappresentanza politica, in cui oltre alla relazione tra elettori e partiti si è sovrapposta quella tra i partiti e gli eletti.

La politica nazionale dunque è determinata attraverso il concorso dei partiti. La dottrina, nel corso degli anni, ha sottolineato più volte la possibile triplice interpretazione della frase. Da un lato ci si riferisce al ruolo dei cittadini nella determinazione dei programmi politici e dei destini dei partiti, che, prendendo i voti, andranno a coprire cariche di governo. È chiara, in tale fattispecie, il collegamento con l'articolo 1 della Costituzione italiana. Dall'altro lato il concorso sottolinea il pluralismo delle posizioni dei partiti che, nella loro interazione, collaborativa od ostativa, finiscono a determinare la politica nazionale. Inoltre, tale riferimento riguarderà, nel tempo, anche la necessaria interazione che si sarebbe istituita tra i partiti ed i diversi corpi intermedi nella determinazione della politica nazionale.

“L'assemblea costituente non ritenne cioè che gli istituti rappresentativi e quelli di democrazia diretta fossero sufficienti ad assicurare la partecipazione dei cittadini alla politica nazionale, volle che la partecipazione fosse attiva, permanente e cosciente attribuendo ai cittadini il diritto a concorrere a determinare la politica nazionale”.⁷¹ “Il fatto che l'oggetto del concorso dei partiti consista nella determinazione della politica nazionale consente di escludere che la Costituzione riservi ai partiti una posizione monopolistica nella formazione della volontà del popolo”⁷². Comunque, dal punto di vista giuridico, il rapporto monopolistico che si instaurerà tra partiti politici e politica nazionale non fu davvero mai messa in discussione dalla dottrina; ci fu attenzione a regolare la competizione tra i partiti, ma poca cura venne messa sullo studio delle forme del concorso tra i partiti ed i soggetti terzi.⁷³

Si evincono, da tutto questo, due necessitate conclusioni. La prima è che i partiti, pur essendo presupposti fattuali della forma di governo, non sono elementi della forma di

⁶⁹ M. Dogliani *La determinazione della politica nazionale* in *Costituzionalismo.it*

⁷⁰ *Ibidem*

⁷¹ Mario D'antonio, *G. Negri* (1983) pag. 17

⁷² M. Dogliani, *op. cit.*

⁷³ S. Merlini *op. cit.* (2008) Pag. 86

governo (che, per la Costituzione, è definita solo dalle istituzioni). La seconda è che sussiste un collegamento intimo fra l'art. 49 e l'art. 3, comma 2, Cost., disegnando il primo lo strumento organizzativo grazie al quale lo sviluppo della personalità umana, voluto dal secondo, può realizzarsi nel contesto dell'agire politico. In particolare per le classi sociali escluse dal possesso dei mezzi di produzione economica e/o escluse dal circuito della produzione culturale, il partito è inteso, nella Costituzione, come il grimaldello per scardinare gli ostacoli (che lo stesso art. 3, comma 2, identifica) sul percorso che conduce dall'astratta proclamazione dell'eguaglianza alla concreta realizzazione di una parità di opportunità: dall'eguaglianza formale a quella sostanziale⁷⁴

4.2 Il rapporto tra l'articolo 18 e l'articolo 49 della Costituzione

L'articolo 49 Cost. va letto e sistematizzato con altri articoli della Costituzione, in particolare l'art. 18, l'art. 67, l'art. 82⁷⁵ e la XII disposizione transitoria e finale. In particolare, sebbene l'articolo 49 risulti facilmente come un momento più specifico della generale libertà di associazione, il rapporto con l'Articolo 18⁷⁶ della Costituzione risulta essere più complesso⁷⁷. Le conseguenze che derivano dalle differenti interpretazioni possibili riguardo la relazione tra i due articoli hanno ricadute importanti, compresa l'eventuale ammissibilità di interventi giuridici a limitare la libertà di associazione in partiti politici.

Ripercorrendo le differenze, già ampiamente esplicitate, che intercorrono tra associazione e partito, le possiamo riassumere con un'ancora attuale differenziazione di Carlo Esposito: il partito influisce sulle decisioni politiche dello Stato; l'associazione, invece, persegue orientamenti particolari o non politici. In altre parole, il giurista cattolico sosteneva che “ogni associazione che in fatto indipendentemente dalle dichiarazioni

⁷⁴ M. Luciani, *Il partito politico oggi*, in *Democrazia e diritto* anno 2010 n. 3

⁷⁵ Tra gli altri sostengono questa tesi Pasquino, op. cit. (pag. 15), A. Predieri *I partiti politici in Commentario sistematico della Costituzione italiana* Diretto da Calamandrei- Levi (1950) (pag. 171 - 215)

⁷⁶ Sulla libertà di associazione, tra gli altri, M. Ruotolo *Le libertà di riunione e associazione in I diritti costituzionali* a cura di Nania e Ridola, pagg. 486 – 515, Barile *Associazione (diritto di)* in *enc. Dir. III* (1958), Bartole *problemi costituzionali della libertà di associazione* (1970), G. Brunelli *Struttura e limiti del diritto di associazione politica* (1991), u. De Siervo, *Associazione (libertà di)* in *Dig. Disc. Pubbl.* (1987), A. Pace *Sulle problematiche delle libertà costituzionali. Parte speciale II* (1992), P. Ridola *Democrazia pluralistica e libertà associative* (1987) e *sub. Art. 18. in commentario breve alla costituzione*, a cura di Crisafulli e Paladin (1990)

⁷⁷ L. Paladin, *Diritto Costituzionale, seconda edizione*, Cedam (1991) pag. 268

esplicite dei partecipanti o della intitolazioni, per l'attività esplicata, per i mezzi o per il metodo attraverso cui cerca di realizzare i propri fini e di inserirsi nella vita politica voglia influire o influisca sulle decisioni politiche della comunità statale è da considerarsi un partito”, mentre “ogni associazione che si proponga invece il raggiungimento di singole determinate decisioni od orientamenti su problemi particolari è per la nostra Costituzione una mera associazione politica”⁷⁸. Assunte le autorevoli parole di Carlo Esposito per riassumere le differenze già analizzate tra partito politico ed associazione, occupiamoci di ripercorrere le valutazioni date dalla dottrina per analizzare il rapporto che intercorre tra i due articoli.

Vi è una generale impostazione, riconosciuta dalla maggioranza della dottrina, che ne ricostruisce i rapporti⁷⁹. Secondo questo indirizzo dottrinale l'articolo 49 della Costituzione integrerebbe l'articolo 18 Cost., ma non lo sostituirebbe⁸⁰. Per esempio, scrive Paolo Ridola “l'art. 49 si collega pertanto alle garanzie del generale diritto di associazione, sia per quanto concerne il momento formativo che le successive fasi dell'adesione al partito, del diritto di recedere dall'accordo associativo, sia infine per quanto riguarda la cosiddetta libertà negativa di associazione(...). La peculiare funzione assegnata ai partiti e l'appartenenza della relativa libertà di associazione alla sfera dei rapporti politici non giustifica pertanto una totale scissura fra la disciplina dei partiti e quella della libertà di associazione medesima, ciò che indurrebbe a ritenere che quella sia integralmente ed esclusivamente regolata dall'articolo 49 e che rispetto ad essa non trovi applicazione il regime generale dell'articolo 18”. Convinto di ciò era precedentemente anche Mario d'Antonio⁸¹, il quale sosteneva che il diritto specifico di associazione in partiti politici fosse una necessaria integrazione al diritto di associazione generale, specificazione necessaria per permettere ai cittadini di partecipare al governo della *polis*. “La generica libertà di associazione, se può intendersi come indispensabile premessa all'attività politica nel senso della priorità logico giuridica dello *status libertatis* non permette l'inserimento permanente del cittadino nel sistema di governo”⁸².

⁷⁸ M. D'Antonio op. cit. pag 19. L'articolo 18 è riferito anche ad associazioni che perseguono scopi politici, ma che si qualificano per il perseguimento di singoli scopi, su particolari questioni.

⁷⁹ Giovanni Rizzoni Op. cit. (2006)

⁸⁰ Scrive L. Paladin *op. cit.* che “la libertà di associarsi in partiti non è che un momento della generale libertà di associazione” pag. 268

⁸¹ M. D'Antonio op. cit. (1983),

⁸² Ivi. pag. 18

Dunque l'articolo 18 rappresenta il *genus* associativo, nel quale si innesta la *species* partito politico⁸³. L'associazione contiene il partito, ma l'articolo 49 aggiunge qualcosa (la finalità volta a determinare la politica nazionale), come dimostra inserimento all'interno del titolo della Costituzione riguardante i rapporti politici.⁸⁴

I partiti rimarrebbero dunque disciplinati da entrambi gli articoli, ma lo scopo che l'ordinamento costituzionale assegna al partito gli impone quindi un'organizzazione idonea a perseguirlo, onde è che il principale carattere distintivo del partito nei confronti dell'associazione è appunto la durezza dell'attività e dell'organizzazione. La conseguenza è che per i partiti la legislazione ordinaria non potrebbe introdurre limitazioni ulteriori rispetto a quelle ammesse per la generalità delle associazioni, ma potrebbe verosimilmente garantire loro alcune di norme di privilegio volte a favorire il raggiungimento degli ulteriori scopi che la Costituzione attribuisce loro. Ammettendo interamente questa premessa, anzitutto il partito sarebbe suscettibile delle limitazioni disposte in via generale alle associazioni compreso "quel minimum normativo disposto dal codice civile agli artt. 36-38"⁸⁵. Se l'articolo 18 stabilisce il minimo valido per i partiti, significa che sono valide tutte le limitazioni *ex art.* 18, ma l'articolo 49 pone in aggiunta anche il rispetto del metodo democratico, da intendere in tutta la sua specificità. Vi fu, per un periodo, anche una minoritaria e diversa interpretazione del rapporto tra le due libertà di associazione secondo cui l'articolo 49 sarebbe una norma speciale e quindi escluderebbe l'applicazione dell'articolo 18 Cost. ai partiti politici. Tale impostazione però non è mai riuscita ad imporsi significativamente nella discussione scientifica.

5. Sul "metodo democratico": introduzione

L'imposizione costituzionale rivolta ai partiti di rispettare un "metodo democratico" è un'esigenza che compare in quasi tutti gli ordinamenti contemporanei che riconoscono i

⁸³ M. Ruotolo op. cit. pag. 491, ma anche A. Pace, op.cit. pag. 204, Bartole *Problemi costituzionali della libertà di associazione* (1970), L. Paladin *diritto costituzionale III ed.* (1998)

⁸⁴ V. Crisafulli, op. cit. (1969)

⁸⁵ P. Pisicchio *Tra cambiamento e declino, aspetti del partito politico italiano*, Cacucci (2010) pagg. 34-38

partiti politici come strumenti necessari alla determinazione della politica nazionale⁸⁶. Si tratta del principio secondo cui la lotta politica deve essere sottoposta necessariamente essa stessa a regole giuridiche affinché la competizione per il potere avvenga nel perimetro indicato dalla Costituzione.

Hans Kelsen, prima che le costituzioni inserissero i partiti nelle loro discipline ebbe modo di scrivere: “Se la costituzione consacra l’esistenza dei partiti politici, diventa pure possibile democratizzare, entro questa sfera, la formazione della volontà generale. Ciò è tanto più necessario quanto presumibilmente è proprio la struttura amorfa di questi strati che favorisce il carattere nettamente aristocratico autocratico dei processi che si susseguono nella formazione della volontà comune. E ciò anche nei partiti aventi un programma ultrademocratico(...)”.⁸⁷

La locuzione “con metodo democratico” presente nell’articolo 49 della Costituzione è sempre stata suscettibile di diverse interpretazioni, come si evince sin dall’Assemblea Costituente. Comunque sia, l’imposizione del metodo democratico consiste in un obbligo che pone limiti costituzionalmente riconosciuti all’azione dei partiti. “Il richiamo al metodo democratico si inquadra in un’esigenza avvertita in tutti gli ordinamenti democratici contemporanei, nei quali il riconoscimento delle libertà politiche si accompagna all’individuazione di un limite di compatibilità della lotta politica con un sistema di valori caratterizzanti l’ordinamento, allo scopo di subordinare l’immissione dei partiti nel processo di decisione politica all’accettazione di canoni fondamentali riflettenti l’accordo tra le forze politiche partecipanti alla fase costituente e sottostante ad un dato assetto costituzionale.”⁸⁸ C’è di più: l’imposizione del metodo democratico è diventata tanto più necessaria quanto più ci si è resi conto che l’attività svolta dai partiti politici incide direttamente sulla vita delle istituzioni dello stato.⁸⁹

L’inserimento del “metodo democratico” nell’articolo 49 della Costituzione fu accettato da quasi tutti i membri della Prima Sottocommissione (11 favorevoli, un contrario), al termine di un dibattito tanto significativo quanto acceso⁹⁰, precedentemente riportato con cura. L’ambiguità della locuzione ha sempre, però, permesso che sopravvivessero tre

⁸⁶ M. Duverger op. cit. pag. 134 :“La democrazia rimane la dottrina dominante dell’epoca contemporanea: quella che definisce la legittimità del potere. I partiti sono tanto più costretti a tenerne conto in quanto agiscono direttamente nel campo politico, dove costante è il riferimento alle dottrine democratiche”.

⁸⁷ H. Kelsen, *La democrazia*, Mulino, (1981), pag. 64

⁸⁸ P. Ridola, op. cit. (1982) pagina 109.

⁸⁹ C. Rossano op. cit. pag 8

⁹⁰ S. Merlini, op.cit. pag 66.

interpretazioni differenti del concetto di “metodo democratico”: la democrazia nel confronto, la democrazia nei fini e la democrazia nei metodi di organizzazione interna.

Già dalle prime discussioni dottrinarie ci si domandava infatti se la conformità al metodo democratico potesse riguardare anche i principi organizzativi interni del partito oppure, se tale disciplina, alla fine avrebbe potuto riguardare solo il metodo della competizione. La dottrina è sempre stata concorde solamente nello stabilire che con metodo democratico ci si riferisca anzitutto al divieto di comportamenti illeciti o violenti nella competizione politica, come si potrebbe dedurre comunque da una lettura combinata dell’articolo 49 e dell’articolo 18 della Costituzione.

Abbiamo anche già osservato come, nei suoi scritti a posteriori, Lelio Basso ribadisse come il “metodo democratico” non si sarebbe mai potuto riferire all’organizzazione interna dei partiti politici. “ In una democrazia moderna l’iter necessario per estrapolare l’unità dalla molteplicità, la decisione sovrana dal contrasto e dal confronto delle diverse volontà del cittadino è il concorso di una pluralità di partiti: in questo sta l’essenza del metodo democratico.⁹¹” Il metodo democratico come immaginato nella proposta che venne poi parzialmente approvata, consisteva, dunque, unicamente nella possibilità di concorrere esternamente in modo pacifico, senza ricorso a violenza o minacce. “L’art. 49 della costituzione approvato con l’accompagnamento di un impegnativo patto politico stretto tra i maggiori partiti, in base al quale (e salvo i divieti della violenza politica e della ricostituzione del disciolto partito fascista) il rispetto effettivo del metodo democratico sarebbe stato affidato agli stessi partiti politici ed avrebbe trovato la sua garanzia solo nell’esistenza di un largo pluralismo politico”⁹². In altre parole, come sottolineato anche dai dissidenti, l’ipotesi di Basso “restringeva la condizione della democraticità alla sola libertà di organizzazioni in partiti e, dunque, alle caratteristiche del loro ordinamento interno e (...) che le finalità politiche dei partiti non potevano essere limitate nemmeno da parte della Costituzione.”⁹³

Come disse il socialista Merlin nel corso della discussione in Assemblea costituente: “Come negli individui il delitto è punito quando si estrinsechi in atti concreti all’esterno e non si vanno a ricercare le intenzioni o a fare dei processi all’interno della mente di ogni individuo, così non è lecito dubitare, sospettare della vita dei partiti all’interno. Saranno

⁹¹ L. Basso op. cit.

⁹² S. Merlini, *Rileggendo Leopoldo Elia*, in S. Merlini (a cura di) *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti* Passigli (2009) pag. 2

⁹³ Merlini, op. cit. (2008) pag. 67

puniti se essi all'esterno puniranno atti contro le nostre istituzioni"⁹⁴. Vi fu, per questo, alla fine dei lavori costituenti la delusione di Calamandrei sia perché alla fine non si attribuirono funzioni costituzionali ai partiti, sia perché si era trovato il modo di "disinnescare" il valore profondo del metodo democratico: "Voi capite che una democrazia non può essere tale se non sono democratici anche i partiti in cui si formano i programmi ed in cui si scelgono gli uomini che poi vengono esteriormente eletti coi sistemi democratici. L'organizzazione democratica dei partiti è un presupposto indispensabile perché si abbia anche fuori di essi vera democrazia"⁹⁵.

Riguardo al concetto di "metodo democratico", importante è la prospettiva proposta da Cermel⁹⁶ secondo cui il principio democratico nell'organizzazione interna dei partiti va interpretato secondo una prospettiva storica. Nei primi decenni della storia repubblicana un'organizzazione interna non democratica ha permesso ai partiti politici di affermarsi, organizzarsi, di fatto favorendo un consolidamento della democrazia di massa. Oggi, invece, l'assenza di democrazia interna ai partiti favorisce un processo di profonda delegittimazione dei corpi intermedi, favorendo, quindi, una loro debolezza. Simile interpretazione evolutiva è stata assunta anche da Paolo Ridola: la ricerca dei limiti posti dalla Costituzione alla libertà dei partiti non può essere scissa dalle condizioni storico politiche che prepararono e diedero vita al nuovo assetto costituzionale. Dapprima il ruolo istituzionale assunto dalla coalizione dei partiti antifascisti nella gestione del trapasso dal vecchio al nuovo ordine, successivamente il raggiungimento di un accordo su una Costituzione di compromesso(...)furono alla base della volontà di assicurare la più ampia legittimazione delle forze politiche(...) e di arretrare la soglia dei partiti antisistema, al di qua del limite ideologico programmatico⁹⁷". Analogamente, per Ruggeri⁹⁸, il silenzio della Carta sulle specificazioni riguardanti il metodo democratico, deve essere interpretato in modo neutro, ovvero non tendente né all'esclusione, né all'inclusione di modelli estensivi di metodi democratico.

In questa direzione si è talvolta mossa anche la giurisprudenza che ha più volte ritenuto applicabili regole civilistiche ad alcune controversie interne ai partiti politici, comprese le

⁹⁴ Merlin, Assemblea Costituente, atti della: 1801

⁹⁵ P. Calamandrei, *Discussione sul progetto di costituzione*, 4 marzo 1947, in *La costituzione della repubblica*.

⁹⁶ M. Cermel *La democrazia nei partiti*, Cedam (1984)

⁹⁷ P. Ridola op. cit. (1982) pag. 110

⁹⁸ A. Ruggeri, *Note minime in termini di democrazia interna ai partiti politici* in rivista AIC 1/2011

norme del codice civile per le associazioni riconosciute a tutela delle minoranze e dei diritti individuali degli associati⁹⁹.

Vi sono dunque tre possibili e diverse interpretazioni del metodo democratico, anticipate precedentemente e che ora saranno mostrate con maggiore cura.

5.2 L'interpretazione minimale: il "metodo democratico" nel concorso a determinare la politica nazionale

La prima interpretazione possibile di "metodo democratico" è quella che riguarda l'obbligo imposto ai partiti politici di competere tra loro senza ricorrere all'uso di minacce, della violenza o di tutti quei comportamenti potenzialmente lesivi di una competizione democratica fondata sulla contrapposizione dialettica. La Costituzione, in altre parole, secondo questa prima interpretazione prescriverebbe (unicamente) il metodo dell'azione politica, interpretando il "metodo democratico" secondo una visione dinamica. "I partiti concorrono nel determinare la politica nazionale, cioè svolgono un'attività ed in questa fase devono operare con metodo democratico¹⁰⁰". Secondo questa lettura essenziale – sostiene Ridola - "l'articolo 49 appare intimamente legato a quel presupposto relativistico(...) in base al quale l'unica possibile regola e garanzia di vitalità del processo di decisione politica è la comune accettazione della diversità delle opinioni e del pluralismo delle formazioni sociali"¹⁰¹.

Si stabilisce dunque, come sostiene Paladin¹⁰², che "il precetto del metodo democratico mira ad escludere i soprusi e le condotte sleali dall'ambito dell'azione politica". Il metodo democratico esprimerebbe dunque "l'esigenza ineliminabile del rispetto delle condizioni che assicurano la libertà e l'uguaglianza nella lotta politica, la possibilità di alternanza al potere, la tutela delle prerogative dell'opposizione"¹⁰³. Se dunque intendiamo questa prospettiva di democrazia rivolta all'attività esterna dei partiti, tale vincolo è imposto

⁹⁹ Vd. Cap. 3 e 4

¹⁰⁰ G. Cuomo "I partiti politici nella costituzione italiana" Liguori, (1966)

¹⁰¹ P. Ridola op. cit. (2008)

¹⁰² L. Paladin, *op. cit* (1991) pag. 273

¹⁰³ P. Ridola, *op. cit.* (1982) pag. 110

anzitutto a chi detiene il potere¹⁰⁴, in quanto lo deve esercitare nel rispetto dei partiti di minoranza.

Questo era il grado di estensione che venne data sia da Lelio Basso che dalla maggior parte degli Onorevoli di sinistra presenti in Assemblea costituente al concetto di “metodo democratico”. Secondo questa lettura, dunque, dal contenuto dell’articolo 49 della Costituzione non sarebbero deducibili ulteriori limiti rispetto a quelli disciplinati dall’articolo 18 della Costituzione e dal Codice Penale. Tra i limiti imposti dall’articolo 18 Cost., dunque, si deducono che sono vietati i partiti segreti e partiti che perseguono i propri scopi (politici per definizione) attraverso organizzazioni di tipo militare. Rientrano, inoltre, tutti gli altri limiti posti alle associazioni, su tutti il perseguimento di scopi vietati ai singoli dalla legge penale. In questi campi assume rilevanza la legislazione ordinaria ed in particolare il codice penale, in particolare i divieti in questione riguardano quelle norme generali che vietano la formazione di associazioni che mirano a sovvertire violentemente gli ordinamenti democratici e la cospirazione. Per il resto, non sarebbero deducibili ulteriori limiti all’azione dei partiti, fatti salvi quelli volti a tutelare la democraticità della competizione.

Intorno a questa ipotesi minima di “metodo democratico”, soprattutto, nei primi decenni di Repubblica, si era accodata la maggioranza della dottrina giuridica italiana e della scienza politica. In particolare tale lettura è stata sostenuta da autorevoli studiosi, tra i quali Predieri (1950), Ferri (1950), Sica (1968), Crisafulli (1968) e Ridola(1982). Per quanto attiene il campo della scienza politica, questa era l’interpretazione accettata anche da Giovanni Sartori. Secondo il politologo non esiste un legame diretto tra la “democrazia in piccolo” all’interno dei partiti e quella “in grande che risulta dalla competizione tra partiti”, dunque la democrazia deve essere cercata non all’interno dei partiti, ma nei rapporti tra le organizzazioni in competizione¹⁰⁵.

Chi ha sostenuto questa prospettiva ha avuto argomenti utili nell’utilizzare l’argomentazione secondo cui se i costituenti avessero voluto inserire qualunque tipo di vincolo democratico ulteriore, avrebbero dovuto farlo come nell’articolo 39 della Costituzione riguardante la regolamentazione dei sindacati, cioè esplicitamente.

Secondo un lavoro comparativo compiuto da Paolo Ridola, i costituenti italiani scelsero una via intermedia tra la Costituzione francese del 1946 che ignora i partiti e la Legge

¹⁰⁴ C. Mortati, *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell’ordinamento italiano*, in C. Mortati, *raccolta di scritti* (1972) pag. 355

¹⁰⁵ Giovanni Sartori in *“La Democrazia, cos’è?”* Rizzoli (1993)

Federale tedesca del 1948 che li incorpora nello stato: obiettivo era quello di “consentire la maggiore espansione della libertà di associazione in partiti”¹⁰⁶. Effettivamente i partiti italiani ebbero una possibilità di perseguire le proprie finalità politiche con una libertà che non aveva pari in altre Costituzioni europee. “Anche se a questa espansione della presenza e della libertà dei partiti nella società italiana concorrevano da un lato la tacita rinuncia all’applicazione del principio del metodo democratico e dall’altro la indefinita espansione del principio del concorso dei partiti alla determinazione della politica nazionale che derivava dalla mancata attribuzione ai partiti di funzioni pubbliche determinate da parte della Costituzione”¹⁰⁷.

5.3 Il “metodo democratico” come imposizione teleologica: i limiti ai fini dei partiti

La seconda variante possibile di “metodo democratico”, letta in modo più estensivo, è stata oggetto di una forte contrapposizione politica e dottrinaia soprattutto nel primo periodo postfascista e concerne i fini programmatici ed ideologici perseguiti dai partiti politici. Il tema dunque riguarda l’eventuale divieto per i partiti di perseguire fini ritenuti antidemocratici.

Secondo la dottrina maggioritaria prevalente del tempo con “metodo democratico” non ci si sarebbe mai potuti riferire agli obiettivi perseguiti dal partito poiché, secondo tale orientamento, la Costituzione si disinteresserebbe dell’aspetto teleologico e richiederebbe ai partiti solo il rispetto della competizione entro i limiti istituzionali: assecondando questa logica quindi sussisterebbe nell’ordinamento giuridico italiano la possibilità di perseguire fini antidemocratici con metodo democratico. Sarebbe stato dunque da escludersi un qualunque controllo preventivo sull’orientamento ideologico dei partiti e sui suoi scopi. Questa interpretazione fu quella che venne fatta propria dal Partito Comunista Italiano e dal Partito Socialista Italiano già durante il dibattito in Assemblea Costituente. Essi temevano che la norma avrebbe potuto permettere la messa fuori legge del Partito Comunista in quanto “molti ritengono a torto il Pci favorevole alla violenza ed alla dittatura del proletariato”^{108,,109}.

¹⁰⁶ P. Ridola, op. cit. pag 73

¹⁰⁷ Merlini op. cit. (2008) pag. 73

¹⁰⁸ Intervento dell’on. Marchesi (Partito Comunista Italiano) nel corso dell’assemblea costituente

Escludendo tale interpretazione estensiva del concetto di “metodo democratico” si espresse più avanti anche la Corte Costituzionale, quando riconobbe l’ammissibilità nel nostro ordinamento di associazioni finalizzate al mutamento radicale dell’ordine costituzionale, purché non ricorrano alla violenza. “In uno Stato di libertà è consentita l’attività in associazioni che si propongano anche il mutamento degli ordinamenti politici esistenti, purché questo proposito sia perseguito con metodo democratico, mediante il libero dibattito e senza ricorso, diretto o indiretto, alla violenza”(Corte Cost. 114/1967)¹¹⁰.

Il tema della “democrazia protetta” fu particolarmente rilevante soprattutto nei primi decenni della storia repubblicana poiché riguardava la presenza in Italia di due forti partiti ritenuti, a torto o a ragione, antisistema: il Partito Comunista Italiano ed il Movimento Sociale Italiano¹¹¹. Si aggiunga anche la presenza in Parlamento per alcuni decenni di partiti espressamente monarchici che miravano al ritorno della Monarchia, nonostante i limiti espliciti posti dall’articolo 139 della Costituzione.

La dottrina che relazionava, ampliandola, la XII disposizione transitoria e finale¹¹² all’articolo 49 della Costituzione, rimase però minoritaria anche nei primi decenni della Repubblica in quanto la maggioranza dei costituzionalisti opponeva a questa idea il carattere isolato del divieto di ricostituzione del disciolto Partito Fascista. Tra l’altro anche la Corte Costituzionale ha più volte interpretato tale disposizione nella direzione di vietare unicamente la ricostituzione del disciolto partito fascista (1/1957, 74/1958, 15/1973). La legislazione ordinaria, attuativa di tale norma, invece, fece il tentativo di applicare la norma in modo più ampio¹¹³, ma gli effetti non furono davvero mai incisivi. Per esempio si noti come, nonostante il suo primo articolo dello statuto che richiamava, “l’ininterrotta continuità storica”, e proponeva la “realizzazione dello stato nazionale del lavoro(...)attraverso l’alternativa corporativistica” l’Msi non fu mai dichiarato incostituzionale.

Più fortuna ebbero quegli autori¹¹⁴ che richiamavano la necessità di proteggere normativamente la democrazia, trovando una sponda giuridica non nelle XII disposizione

¹⁰⁹ Per un’analisi delle diverse prospettive di democrazia protetta vedasi Ceccanti *Le democrazie protette e semi-protette da eccezione a regola. Prima e dopo le Twin Towers*. (Giappichelli, 2004)

¹¹⁰ In dottrina tesi sostenuta, tra gli altri, da Predieri (1950), Crisafulli (1968), Ridola (1982).

¹¹¹ Assecondando questa prospettiva Predieri (1950), Barile (*I diritti dell’Uomo*, Mulino 1984).

¹¹² Carlo Esposito aveva ritenuto che si sarebbe dovuta allargare la XII disposizione transitoria e finale anche ai partiti di classe, in quanto questi avrebbero avuto nelle proprie finalità la fine della democrazia rappresentativa competitiva.

¹¹³ C. Rossano (op. cit.) pag. 5

¹¹⁴ V. Crisafulli op. cit. (1969)

transitoria¹¹⁵ e finale, bensì ai limiti ricavabili dall'articolo 139 della costituzione. Vietati avrebbero dovuto essere i partiti che si propongono fini non perseguibili nelle forme previste della revisione costituzionale. “Il punto di arrivo del dibattito sul metodo democratico come limite ideologico e programmatico all'attività dei partiti sembra concludersi con il saggio di Crisafulli del 1969, per il quale, essendo i partiti uno strumento della sovranità popolare, gli unici limiti costituzionali alle loro finalità coincidono con quei limiti che la Costituzione pone alla stessa sovranità popolare, cioè i limiti alla revisione costituzionale positivamente accolti nel vigente ordinamento italiano”¹¹⁶. Secondo Crisafulli, in altre parole, avrebbero dovuti essere vietati i partiti che si propongono fini non perseguibili attraverso modifiche *ex art.* 138.

Vi è un'altra prospettiva possibile: Ridola ha proposto di ritenere necessaria una valutazione concreta sull'operare del “metodo democratico”, di come cioè l'ideologia si relazionasse con la pratica quotidiana. Nessuna possibilità giuridica di effettuare una valutazione preventiva, ma giudizi di percorso per valutare l'atteggiamento tenuto da ciascun partito nella lotta politica in relazione alla propria ideologia. In questo senso l'autore pensava che il criterio del metodo democratico sarebbe potuto riferirsi al divieto di azioni sabotative della democrazia, proteggendo le istituzioni da quei partiti che volutamente ostacolano il funzionamento degli ordinamenti democratici. Secondo Ridola, comunque, l'interpretazione del metodo democratico non potrebbe non includere anche qualche riferimento ulteriore rispetto all'interpretazione minimale delineata precedentemente, perché divieti in tal senso esisterebbero già nell'articolo 18 della Costituzione e perché i partiti non svolgono solo un ruolo di persuasione politica, ma anche di decisione entro gli organi istituzionali.¹¹⁷ Proprio in questo senso l'autore si chiedeva se non fosse utile distinguere per i partiti quelle azioni che svolgono nel campo dell'ideologia, e della propaganda, da quelle che sono svolte in relazione ad un ruolo istituzionale dei suoi iscritti.

L'evoluzione della fase storico politica ha reso meno pressante il dibattito riguardante questa prospettiva di “metodo democratico”. Non solo col passare degli anni tutti i partiti introiettarono l'obbligo del metodo democratico come modalità unica della competizione tra i partiti, ma i partiti, col tempo, persero anche quella caratterizzazione alla costruzione

¹¹⁵ Su questo tema rimase aperto il dibattito tra chi vedeva nella xii disposizione un rafforzamento del metodo democratico e chi la riferiva all'esperienza storica effettivamente vissuta tra il 1919 ed il 1943.

¹¹⁶ La citazione è di V. Crisafulli, *I partiti*, cit. pag 132., ripreso da S. Merlini (2008), *op. cit.* pag 94

¹¹⁷ P. Ridola *op. cit.* (1982) pag. 112

di alternative di tipo radicale al sistema democratico¹¹⁸. Già da prima però, anche quella minoranza di costituzionalisti (come ad esempio l'autorevole Carlo Esposito¹¹⁹) che in principio sostenevano che il limite democratico non si sarebbe dovuto fermare ai metodi della competizione, ma avrebbe dovuto limitare anche i fini ricercati dai partiti¹²⁰, avevano già riconosciuto la democrazia come la procedura di conquista e mantenimento del potere.¹²¹

Il funzionamento della Repubblica italiana scontò comunque fino alla fine degli anni 70 questa discussione. Se dunque è vero che i partiti ritenuti antisistema non furono mai messi fuorilegge, è anche vero che questi vennero esclusi per i primi decenni dall'arco governativo. Si tratta della c.d. *conventio ad excludendum*, strategia che optava dunque per un tentativo di integrazione dei partiti antisistema nel sistema politico, ma non in quello di governo. Secondo Leopoldo Elia la democrazia italiana avrebbe rifiutato recisamente qualsiasi forma di protezione nei confronti dei partiti antisistema dal punto di vista della normativa costituzionale¹²², ma non dal punto di vista della politica. Dal canto loro “ i partiti antisistema evitarono di impegnarsi in uno scontro frontale sull'incostituzionalità di quella procedura di esclusione e il sistema politico italiano sembrò vivere per molti anni diviso tra una realtà di fatto(...) e una realtà di diritto nella quale sembrava continuare a valere il divieto della controllabilità *ab externo* del principio democratico”¹²³. L'impatto di tale “convenzione politica” sul sistema dei partiti e sul funzionamento dei partiti politici fu notevole. Fu, per esempio, proprio tale *conventio* che rafforzò “la prassi della non controllabilità del rispetto del principio democratico nell'ordinamento interno dei partiti”¹²⁴ ed una crescente distanza dall'ordinamento dei partiti rispetto a quello dello Stato. Queste conseguenze rimasero nonostante, con il tempo, anche i partiti di opposizione si avvicinarono al sistema di governo complessivo della Repubblica. Il PCI, in particolare, anche se estromesso dalla possibilità di accedere

¹¹⁸ S. Merlini, op. cit. (2008) pag 94

¹¹⁹ C. Esposito *op. cit.* (1954) Analogamente all'Esposito si espressero anche C. Lucifredi, *La nuova Costituzione Italiana* (1952, Società editrice libraria) e P. Barile *Il soggetto privato nella Costituzione Italiana* (Cedam, 1953).

¹²⁰ Precedentemente, invece, Esposito aveva prospettato l'introduzione di un controllo anche sui fini dei partiti, mettendo fuori legge quelli che perseguissero l'instaurazione di regimi che escludano una parte dei cittadini dalla vita politica.

L'Esistenza di un limite ideologico programmatico era sostenuta da Esposito, insieme alla considerazione sulle ragioni ultime dell'esistenza del partito, il modo dell'organizzazione e le costanti direttive dell'attività.

¹²¹ S. Merlini “ *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*”, pagina 94 in *Annuario AIC 2008*

¹²² L. Elia *Costituzione, partiti, istituzioni* Il Mulino (2009) pag. 118

¹²³ S. Merlini op. cit.

¹²⁴ *Ibidem*

al governo, aveva iniziato a coprire un ruolo importante nelle commissioni parlamentari e nelle giunte delle amministrazioni territoriali, finanche quelle regionali¹²⁵.

Riassumendo quanto detto, l'analisi della dottrina maggioritaria ha sempre sostenuto che l'impostazione della Costituzione fosse espressamente rivolta al rifiuto di opzioni di democrazia protetta¹²⁶ anche negli anni più complessi per la democrazia italiana. Semmai vi sarebbero stati alcuni interventi normativi ordinari volti a limitare atteggiamenti e comportamenti razzisti e xenofobi. In Italia, le organizzazioni xenofobe sono state regolate dalla Legge Mancino del 1993. Questa vieta le organizzazioni, le associazioni, i movimenti e i gruppi che tra i propri scopi assumono "l'incitamento alla discriminazione o alla violenza, per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi", prevedendo la loro sospensione o addirittura arrivano a disciplinarne lo scioglimento. La Corte Costituzionale, dal canto suo, con la sentenza 243 del 2001¹²⁷ ha continuato a sostenere la legittimità dei movimenti politici che perseguono fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale.¹²⁸ Questo dibattito che per alcuni aspetti pare essere lontano nel tempo, rischia di riproporsi nel prossimo futuro in relazione a organizzazioni politiche antieuropee, populiste e xenofobe¹²⁹.

5.4 Il "metodo democratico" come obbligo di democrazia interna

La terza e più estensiva interpretazione di "metodo democratico" è quella che prescriverebbe ai partiti di organizzarsi democraticamente al loro interno. Secondo Emanuele Rossi "con l'espressione democrazia interna si intende l'insieme di regole

¹²⁵ Gli studi di Predieri degli anni 70 in *Il parlamento in parlamento nel sistema politico italiano* Comunità (1975)

¹²⁶ G. Rizzoni, op. cit.

¹²⁷ "Se non è illecito penale che il singolo svolga opera di propaganda tesa a tale scopo - ove non trasmodi in violenza o in attività che violino altri beni costituzionalmente garantiti fino ad integrare altre figure criminose - non può costituire illecito neppure l'attività associativa volta a compiere ciò che è consentito all'individuo; così come è stabilito dall'art. 18 della Costituzione, che riconosce - nei limiti posti dal secondo comma - la libertà di associazione per i fini che non siano "... vietati ai singoli dalla legge penale".

¹²⁸ Merlini pag 95 che rimanda a E. Canitano, *I limiti al diritto di associarsi in partiti politici*, in Studi Ferraresi (2005)

¹²⁹ Proprio per questo può essere interessante introdurre la normativa CEDU (Convenzione Europea per la salvaguardia dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma nel 1950) riguardante la legittimità di misure restrittive di libertà di associazione dei partiti in paesi aderenti alla convenzione. Secondo la CEDU gli orientamenti dei partiti non possono essere motivo di divieto preventivo a condizione che i mezzi utilizzati siano legali ed i mutamenti proposti siano coerenti con i principi democratici fondamentali.

necessarie a fare sì che le decisioni assunte dagli organi legittimati ad assumerle rispondano alla volontà di quanti del partito fanno parte (fino agli elettori), mediante la predisposizione di regole e meccanismi idonei a garantire possibilità e qualità della partecipazione”¹³⁰. Secondo Cesare Pinelli, invece, più semplicemente “quando parliamo di democrazia interna ai partiti ci riferiamo a una procedura di scelta dei candidati alle elezioni aperta agli iscritti e talvolta anche ai simpatizzati, oltre che ad altri aspetti della vita interna dei partiti (fra cui regola della maggioranza, rispetto dei diritti delle minoranze, modalità di iscrizione e di espulsione, modalità di voto per l’elezione delle maggiori cariche interne)”.

Il tema della democrazia interna ai partiti politici è dibattuto sin dalle origini dei partiti di massa. Esso venne affrontato, agli inizi del novecento, anche¹³¹ da due studiosi fondamentali e molto diversi tra loro: Max Weber e Hans Kelsen.¹³² Entrambi partivano dalla constatazione dell’influenza dei partiti di massa nella società e nel sistema istituzionale. Quella discussione ha prodotto, dal secondo dopoguerra, proprio la consapevolezza dell’importanza dei processi democratici nei partiti e ha trovato uno sbocco con quel processo già descritto di riconoscimento dei partiti politici nelle Costituzioni di alcuni paesi democratici, spesso con importanti riferimenti alla democrazia interna. Oltre all’articolo della costituzione italiana, si segnano questi riferimenti nella costituzione tedesca, greca, portoghese e spagnola¹³³. Se si esclude la

¹³⁰ E. Rossi “*Per una disciplina legislativa dei partiti*” in “*Democrazia nei partiti*” a cura di “Città dell’uomo” In Dialogo editore, 2010, pagina 48 ; C. Pinelli, *Il dibattito sui partiti*, Quad. cost. 6 2004, (pagg. 770-772)

¹³¹ Vd. Paragrafo 3.2

¹³² Una ricostruzione particolareggiata si trova in C. Pinelli: *Discipline sulla democrazia interna dei partiti* Cedam (1984) pag. 6

¹³³ “ I partiti collaborano alla formazione della volontà politica del popolo. La loro fondazione è libera. Il loro ordinamento interno deve corrispondere ai principi fondamentali della democrazia. Devono rendere conto pubblicamente dell’origine dei loro mezzi finanziari. I partiti, che per le loro finalità o per il comportamento dei loro aderenti si prefiggono di danneggiare o eliminare l’ordinamento fondamentale democratico e liberale o di minacciare l’esistenza della repubblica federale tedesca sono incostituzionali. “Articolo 21 legge fondamentale della repubblica federale tedesca, 1949. “I partiti e i gruppi politici concorrono all’espressione del voto. Essi si formano ed esercitano la loro attività liberamente. Essi devono rispettare i principi della sovranità nazionale e della democrazia” (art 4. della V repubblica francese del 1958). “ I cittadini elleni aventi diritto di voto possono creare liberamente dei partiti politici o aderirvi; l’organizzazione e l’attività dei partiti devono servire il libero funzionamento del regime democratico” (art 29 cost. greca). “La libertà di associazione comprende il diritto a costituire o a far parte di associazioni e partiti e attraverso di essi concorrere democraticamente alle formazioni di rappresentative popolari e all’organizzazione del potere politico”(art.46 cost repubblica del portogallo del 1976). “I partiti politici esprimono il pluralismo politico, concorrono alla formazione e alla manifestazione della volontà popolare e sono strumento fondamentale di partecipazione politica. La loro creazione e l’esercizio della loro attività sono liberi sulla base del rispetto della costituzione e della legge. La struttura interna e il funzionamento dovranno essere democratici” (art 6 costituzione spagnola del 78.)

costituzione federale tedesca del 1949 si tratta spesso di riferimenti alla democrazia interna vaghi e non meglio specificati.

Il limite della democrazia interna, fa notare Pinelli, “quando è posto espressamente è rivolto al legislatore, onde provveda alle relative norme di attuazione; il che, del resto, avviene pure allorché l’incertezza della locuzione si risolve nel senso della sussistenza del limite stesso”.¹³⁴

Per quanto riguarda l’Italia, già dal dibattito in Costituente si può notare come questo sia l’aspetto più complicato riguardante l’idea di “metodo democratico”.

Per focalizzare il punto in questione ancora una volta può essere utile ritornare in modo più approfondito su alcune riflessioni avvenute in Assemblea Costituente. Rimane, per esempio, ancora oggi attuale l’intervento di Costantino Mortati quando propose un articolo alternativo a quello, firmato Lelio Basso, che aveva precedentemente approvato la prima sottocommissione. “Tutti i cittadini hanno il diritto di riunirsi liberamente in partiti che si uniformino al metodo democratico nell’organizzazione interna e nell’azione diretta alla determinazione della politica nazionale”. Nel corso dell’Assemblea costituente, l’On. Mortati, a tal proposito, sostenne che “è nei partiti che si preparano i cittadini alla vita politica e si dà ad essi la possibilità di esprimere organicamente la loro volontà, è nei partiti che si selezionano gli uomini che rappresenteranno la nazione al parlamento”. Secondo il Mortati “il diritto all’organizzazione dei cittadini ai fini della partecipazione alla vita politica dello Stato, alla presentazione dei candidati per le elezioni alle cariche costituzionali dello Stato, o a quell’altra attività pubblica che richiede l’intervento dello Stato o di altri enti, è attribuito a quelle associazioni le quali ne richiedano il riconoscimento e rendano pubblici i loro statuti e bilanci e si sottopongano al controllo di apposito organo giurisdizionale diretto allo scopo di assicurare l’osservanza del metodo democratico di organizzazione e di funzionamento”. Questi pensieri erano stati affinati dal Mortati già nello studio “*La Costituzione*”, dove il giurista napoletano aveva ribadito la necessità che programmi e bilanci fossero trasparenti “per l’evidente interesse che vi è di eliminare l’influenza delle forze occulte, atte a compromettere la lealtà del giuoco politico e la spontanea e genuina formazione della volontà popolare” e contemporaneamente riteneva necessaria un’organizzazione democratica interna affinché essi potessero essere “strumento di educazione politica e di selezione dei dirigenti”. Secondo Mortati, quindi, “una democrazia non può essere tale se non sono democratici

¹³⁴ C. Pinelli *op. cit.*(1984) pag. 9

anche i partiti in cui si formano i programmi ed in cui si scelgono gli uomini che poi vengono esteriormente eletti coi sistemi democratici. L'organizzazione democratica dei partiti è un presupposto indispensabile perché si abbia fuori da essi vera democrazia".

Carlo Esposito, rispetto al Mortati, si esprimeva in termini più duri, tanto da invocare la messa fuori legge di quei partiti autocratici che avrebbero impedito la partecipazione degli iscritti.¹³⁵ Analogamente la pensavano, tra gli altri, Tesaurò¹³⁶, Crisafulli¹³⁷ e Sica¹³⁸. Altri autori, tra cui per esempio Predieri (1950), Cheli (1958), e Rescigno (1956) si ponevano il problema di come trasferire l'imposizione del "metodo democratico" entro le organizzazioni politiche, senza che questo comportasse ingerenza nella vita di soggetti privati.¹³⁹ Queste posizioni rimasero al tempo minoritarie, perché ben più consenso ottennero, soprattutto entro l'Assemblea costituente, quelle espresse dagli Onorevoli appartenenti al Partito Comunista Italiano. I dirigenti nazionali di un partito organizzato formalmente intorno al centralismo democratico temettero che la norma potesse essere utilizzata per delegittimarli o addirittura mettere fuori legge l'organizzazione. Secondo il ragionamento dei dirigenti comunisti presenti in plenaria sarebbe stato pericoloso per la democrazia mettere il governo ed il potere dello Stato nella condizione legittima di poter modificare l'assetto organizzativo delle opposizioni.

La discussione dottrinarica sul punto è sempre stata vivace, ma, è necessario ribadirlo, rimasero una minoranza quei costituzionalisti che, fino alla metà degli anni 80, sostenevano l'interpretazione più estensiva del concetto di metodo democratico. Dal punto di vista della coerenza interna al testo costituzionale è sempre stato opposto un forte argomento all'obbligo di democratizzazione interna dei partiti politici in quanto questo si scontrerebbe con i principi sanciti dall'articolo 18 della Costituzione. Alcuni costituzionalisti, tra cui per esempio Alessandro Pace, ritengono ancora difficile che per poter garantire la democrazia dei partiti si possa violare il diritto di associazione che non prevede autorizzazioni o divieti particolari, tra cui la stessa democrazia interna. Allo stesso modo Barile¹⁴⁰ ha sostenuto che la sistematizzazione degli articoli 18 e 49 della Costituzione avrebbero impedito sia qualunque misura di autorizzazione preventiva

¹³⁵ Esposito proponeva l'illegalità di quelle organizzazioni autocratiche che impedissero la libera partecipazione democratica (C. Esposito, op. cit. 1954).

¹³⁶ Tesaurò *I partiti, il popolo e la formazione degli organi elettivi nelle costituzioni moderne*, in *Studi politici* 1970

¹³⁷ V. Crisafulli op. cit.

¹³⁸ V. Sica *Il concorso dei partiti politici in Studi sulla Costituzione* (1958)

¹³⁹ M. Rizzoni, op. cit. pag. 992

¹⁴⁰ P. Barile *Corso di diritto costituzionale* (1964), pag. 249

rispetto all'esistenza di un partito che l'imposizione di una qualunque forma di democrazia interna.

Si sosteneva anche che la punizione nei confronti dei partiti non democratici sarebbe stata anzitutto la perdita di elettori ed iscritti. Al fondamento vi era un atteggiamento ottimista nei confronti della capacità di autoregolazione dei partiti politici.

5.4.1 Il “metodo democratico” durante la crisi dei partiti di massa

Le posizioni sopra indicate, molto diffuse fino ai primi anni Novanta del Novecento, hanno iniziato a diventare minoritarie anche in dottrina quando, di fronte alla crisi dei partiti di massa, si è iniziata a diffondere nell'opinione pubblica l'idea che fosse necessario democratizzare il funzionamento interno ai partiti politici. Si constatava come la presenza di partiti non democratici nel sistema politico stava producendo ¹⁴¹ un restringimento delle opzioni dell'elettorato, un irrigidimento dei partiti e una limitazione nell'arco di scelta delle coalizioni.

Secondo Gianfranco Pasquino la democrazia nei partiti sarebbe importante proprio perché nel momento in cui dovesse calare il numero degli iscritti diminuirebbe anche il numero degli attivisti contribuendo ad un rafforzamento del potere dei dirigenti. Sull'utilità di riconoscere i diritti delle minoranze interne ai partiti Hirscham ha scritto parole importanti in *Lealtà, definizione e protesta. Rimedi alla crisi delle imprese, dei partiti, dello Stato*¹⁴². In un partito organizzato senza democrazia gli iscritti possono alzare la voce rischiando un processo informale di emarginazione interna o adottare una modalità di interazione passiva (il silenzio, la non collaborazione, l'apatia) giungendo sino ad una vera e propria defezione. Tutto ciò evidentemente contrasterebbe con il diritto dei cittadini di determinare la politica nazionale¹⁴³.

Recentemente, nel 2007, Leopoldo Elia in “*Democrazia dei partiti e democrazia nei partiti*” ha sottolineato come la mancata accettazione da parte dei Padri Costituenti del metodo democratico come forma di organizzazione interna abbia finito con l'impedire un

¹⁴¹ G.Pasquino op. cit. pag. 21

¹⁴² Hirscham *Lealtà, definizione e protesta. Rimedi alla crisi delle imprese, dei partiti, dello Stato* Bompiani (1970)

¹⁴³ Non si può escludere che la nascita di numerosi micropartiti in Italia sia dovuta alla scelta politica di abbandonare l'organizzazione nel momento in cui si ritiene che come minoranza interna non si avrebbe un sufficiente spazio politico.

qualunque sviluppo anche nell'organizzazione della forma di governo, in quanto era impensabile avere una costituzionalizzazione del ruolo dei partiti a prescindere da una loro regolazione democratica. Elia legava l'assenza di attribuzione di compiti costituzionali anche alla caduta del riferimento di democraticità interna ai partiti politici: come legittimare tali attribuzioni senza la certezza che quei compiti sarebbero stati svolti seguendo procedure democratiche?¹⁴⁴

Sempre più la dottrina ha dunque iniziato ad estendere il concetto di “metodo democratico”, guardando anche l'obbligo di democrazia interna. In particolare per legittimare dal punto di vista della coerenza al dettato costituzionale e dell'armonia con l'articolo 18 della Costituzione, si è sostenuto con sempre maggiore intensità che l'articolo 49 non sarebbe stato concepito al fine di tutelare i partiti, bensì il diritto dei cittadini di concorrere alla determinazione della politica nazionale tramite i partiti¹⁴⁵.

¹⁴⁶La stessa notazione, tra l'altro, era stata fatta già nel 1952 da Esposito e qualche anno dopo da Crisafulli, il quale scriveva che “l'inciso relativo al metodo democratico deve essere letto con riguardo alla fase del concorso interno dei singoli partiti non meno che alla fase successiva del concorso esterno”¹⁴⁷.

Qualche anno dopo anche Livio Paladin aveva scritto che “la libertà di associarsi in partiti è un momento specifico della libertà di associazione, ma si rischia così una visione riduttiva in quanto i partiti sono strumenti fondamentali dello Stato. Contemporaneamente non si tratta tanto dei “diritti del singolo di associarsi quanto dei rapporti politici interni, in particolare quelli che si instaurano tra le minoranze critiche ed il gruppo dirigente”¹⁴⁸. Secondo Paladin, inoltre, il metodo democratico come organizzazione interna sarebbe “implicito nel testo costituzionale in esame, se non altro perché sono tutti i cittadini iscritti a dover disporre liberamente dell'azione dei partiti, anziché sottostare a strutture elitarie od oligarchiche.”¹⁴⁹ Quindi per tutelare il diritto di partecipazione dei singoli cittadini alla determinazione della politica nazionale si ritiene necessario non solo tutelare le singole e particolari situazioni endoassociative, quanto anche tutte le modalità di

¹⁴⁴ L. Elia op. cit. (2009)

¹⁴⁵ Su questo tema, per esempio, si è espressa anche G. C. Feroni in *Partiti politici: una regolazione giuridica* in “*rassegna parlamentare*” n. 4 2007: “In altri termini, poiché il diritto di concorrere a determinare la politica nazionale è attribuito dall'articolo 49 cost. non ai partiti ma a tutti i cittadini, si ritiene indispensabile che anche all'interno dei partiti i cittadini siano messi in condizione di poter effettivamente esercitare tale diritto attraverso procedure democratiche”.

¹⁴⁶ Ferri (1950), Crisafulli (1969), Martines (1988).

¹⁴⁷ V. Crisafulli 1969 pag. 133

¹⁴⁸ Maurizio Cermel, “*Democrazia nei partiti. Volume II. Dal fallimento della legge truffa alla democrazia dell'alternanza*” Cedam, 2003, Pagina 44

¹⁴⁹ L. Paladin, op. cit. pag. 273

organizzazione delle minoranze interne. Sebbene la partecipazione sia principalmente individuale essa non può che essere organizzata in termini collettivi¹⁵⁰ ¹⁵¹. Partecipare tramite i partiti a determinare la politica nazionale significa poter selezionare e controllare continuamente il gruppo dirigente che rappresenta il partito. Relazionandosi la democrazia interna ad un partito con quella all'ordinamento statale è evidente come la tutela della democraticità non sia limitabile alla tutela delle posizioni individuali endoassociative, ma riguardi inevitabilmente anche la garanzia di movimento e tutela per posizioni politiche collettive minoritarie.

6. La mancata attuazione dell'articolo 49 della Costituzione

Abbiamo visto come la Costituzione italiana, riconoscendo i partiti politici come soggetti rilevanti dell'organizzazione democratica, abbia segnato una svolta importante nello storico rapporto che si è posto tra le costituzioni e gli attori politici. In particolare, nel corso della storia moderna e contemporanea, si erano affrontate fino ad allora, nella discussione costituzionalista, quattro differenti fasi: l'ostilità delle istituzioni pubbliche nei confronti dei partiti politici, l'indifferenza, il riconoscimento dei partiti politici da parte dei testi normativi e costituzionali ed infine, solo in alcune esperienze, il tentativo di incorporare il partito nell'organizzazione statale.

Agli albori delle democrazie parlamentari vi era, dunque, un atteggiamento di marcata o velata ostilità dello Stato nei confronti dei partiti politici (*Bekämpfung*) che successivamente si trasformò in un periodo di indifferenza (*ignorierung*) durato, diversamente da Paese a Paese, fino ai primi decenni del 900. Erano le esperienze di stati liberali classici e monoclasse, dominato da un parlamentarismo fondato intorno alla rappresentanza notabile. La distinzione tracciata verso la fine del 1800 da uno studioso come Orlando tra ordine giuridico ed ordine politico era “espressione di una esigenza di maggiore rigosità ed era funzionale allo scopo di sradicare le connessioni tra società e

¹⁵⁰ Letteralmente M. Cermel, op. cit. pag. 43. Pagg. 43 – 46 ritroviamo la disamina della relazione tra partecipazione intesa in senso individuale oppure in senso collettivo.

A. Savignano, “*Partecipazione politica*”, Enciclopedia del diritto, Giuffrè (1982),

¹⁵¹ “Poiché il ciclo di determinazione della politica nazionale è tutto racchiuso nell'attività di partito e la determinazione si realizza con l'uso degli strumenti di partito, ne consegue che assumono rilevanza costituzionale proprio gli ordinamenti interni di partito, quelle norme statutarie, cioè che regolano i modi di formazione della volontà del partito”. Negri, D'Antonio, *La regolazione del partito politico*, Giuffrè (1983) pag. 22

Stato, così da sottrarre a quest'ultimo le contraddizioni sociali"¹⁵². Come hanno fatto notare in tanti, infatti, gli studi giuridici di fine 800, compresi dunque quelli di Orlando, si caratterizzavano per l'assenza totale di qualunque riferimento al partito politico. Non sfugga che tra le cause di questa indifferenza c'era lo scarso tasso di organizzazione dei partiti politici dell'epoca e sicuramente la loro incapacità di porsi come soggetti egemonici e capaci di tenere una relazione post elettorale tra gli eletti ed i rappresentati.

Questo dibattito ebbe le sue dirette conseguenze anche in Italia. Ad esempio non esiste alcun tipo di riconoscimento dei partiti politici nello statuto Albertino del 1848¹⁵³. Sempre in questo filone di ragionamento anche all'inizio del 900 Jellinek sosteneva che il partito non avrebbe potuto avere riferimenti nel diritto statale, ma unicamente nel diritto della società.¹⁵⁴

Nel passaggio di secolo, però, altri autori iniziarono a maturare l'idea che le Costituzioni non avrebbero più potuto separare la propria disciplina dal riconoscimento dei partiti politici. Così scriveva Hans Kelsen all'inizio del secolo: "se la costituzione consacra l'esistenza dei partiti politici, diventa pure possibile democratizzare, entro questa sfera, la formazione della volontà generale"¹⁵⁵. Negli anni 30, così, la problematica del partito politico iniziò a subentrare come argomento per una nuova generazione di studiosi del diritto nella "cittadella disciplinare"¹⁵⁶. Già tra i giuristi della repubblica di Weimar vi era la discussione tra chi pensava il partito parte della sfera societaria, autorganizzazione del popolo e chi invece lo riteneva un soggetto di diritto pubblico, visto il loro ruolo determinante nel determinare gli indirizzi dello stato¹⁵⁷.

Questa consapevolezza crescente da parte degli studiosi del diritto costituzionale iniziò a produrre dei cambiamenti anche nella scrittura delle Costituzioni che avviarono il riconoscimento costituzionale e legislativo dei partiti politici (*anerkennung und legalisierung*). Si tratta di una fase importante nel percorso di legittimazione dei partiti politici nella costruzione di una loro centralità politica¹⁵⁸. Il tema era quello di evitare il

¹⁵² S. Bonfiglio, op. cit. pag 2

¹⁵³ I partiti erano considerate come mere liste attraverso cui, alle elezioni, i cittadini avrebbero potuto selezionare i propri rappresentanti.

¹⁵⁴ P. Ridola, op. cit. pag 71.

¹⁵⁵ H. Kelsen op. cit. (1921)

¹⁵⁶ S. Bonfiglio op. cit. Pag. 11

¹⁵⁷ A.M. Sandulli in *Società pluralistica e rinnovamento dello Stato* in *Iustitia* (1968) sottolinea come la centralità del momento elettorale dei partiti politici tipica della concezione liberale del rapporto Stato – partito venga superata dall'idea che il concorso dei partiti debba essere permanente, ininterrotto tra un'elezione e l'altra

¹⁵⁸ Vedi F. Rescigno, *Il diritto di associazione in partiti politici ed il finanziamento della politica*, in *I diritti costituzionali*, a cura di Nania e Ridola. Pag 517

rischio che l'influenza politica dei partiti rendesse le istituzioni fattualmente supine rispetto a decisioni che venivano assunte al di fuori di esse¹⁵⁹. Questo era, tra gli altri, l'ammonimento di Mortati.

E' sempre in questa fase, tra gli anni 20 e 30, che l'elaborazione teorica sui partiti produce la teoria del partito come "*parte totale*": "un organismo capace di superare il particolarismo della società e di farsi portatore in seno a questa di visioni politiche generali, ancorché di parte, destinate ad influire sulla direzione politica dello stato."¹⁶⁰

Infine alcune esperienze videro un ulteriore sviluppo all'interno di questo processo: l'incorporazione dei partiti nello Stato (*Inkorporation*)¹⁶¹. "Questa fase assume caratteristiche diverse a seconda che lo Stato preso in considerazione abbia mantenuto le strutture democratiche, riconoscendo la necessità di garantire un ruolo ai partiti, ovvero, in quanto lo stato totalitario, finisca per assegnare al partito unico una collocazione tra le istituzioni del regime."¹⁶²

L'incorporazione dei partiti politici nell'organizzazione statale prospetta come proprio acme la teorizzazione di Leibholz sullo *Stato dei partiti*. Questo (*parteienstaat*) interpreta la politica statale strutturata su una relazione di tipo plebiscitario tra partiti, popolo ed apparato dello Stato. La volontà generale si conformerebbe attraverso i partiti ed il confronto tra i partiti si identificherebbe direttamente con la volontà dell'intero popolo. Questa condizione portava le strutture rappresentative statali ad essere di fatto unicamente luoghi ove registrare la volontà dei partiti politici¹⁶³.

¹⁵⁹ F. Biondi op. cit. pag. 6 - 41 connette il tema del finanziamento pubblico ai partiti e lo loro regolarizzazione. Inizialmente infatti il legislatore aveva regolato, nei sistemi liberali, alcune modalità di finanziamento rivolte ai singoli candidati nella tipicità dei collegi uninominali. Successivamente, in alcuni paesi, il legislatore ha scelto di sostenere i partiti anche nelle attività sociali extraelettorali. "Nella quasi totalità degli ordinamenti il legislatore è intervenuto dapprima a regolare gli aspetti economici delle campagne elettorali; in seguito, quando il momento elettorale è diventato monopolio dei partiti, ha esteso quelle regole alle formazioni politiche; solo da ultimo ha, infine, introdotto dei finanziamenti pubblici diretti, spesso, tra l'altro, destinandoli prima ai gruppi parlamentari, poi ai partiti" (pag. 12). "Con la sola eccezione degli Stati Uniti, dove non solo le regole del finanziamento della politica non tengono conto dei partiti, ma finiscono per indebolirli, vi è stata infatti una progressiva evoluzione dall'indifferenza verso il fenomeno partitico al riconoscimento della funzione elettorale dei partiti, per giungere infine ad un sostegno economico pubblico alla loro attività ordinaria"(pag. 16)

¹⁶⁰ Ridola op. cit. (2008) pag. 32

¹⁶¹ Non si tratta in alcun modo di una limitazione della libertà associativa e politica dei partiti di tipo dittatoriale. Anche nel diritto pubblico italiano numerosi studiosi democratici hanno proposto tale prospettiva politica. Tra gli altri ricordiamo il Ferri *Ancora sui partiti politici in scritti giuridici in memoria di V.E. Orlando* (1957) e P. Virga *Diritto Costituzionale* (1961) che addirittura li indicava quali organi dello Stato. All'opposto, sempre in quegli anni Pietro Rescigno ribadiva la necessaria struttura privatistica del partito politico.

¹⁶² F. Rescigno, op. cit. pag. 528

¹⁶³ Riguardo all'esclusività dei partiti come espressione della volontà popolare e della partecipazione politica il dibattito si era sviluppato nel corso del secolo scorso tra la teoria del Leibholz ed una concezione

Questa evoluzione dei rapporti tra l'ordinamento statale ed i partiti ci permette ora di comprendere a fondo la posizione del partito politico nell'ordinamento costituzionale e normativo italiano. Anzitutto ci pare di poter dire che l'articolo 49 della Costituzione italiana esprime bene il riconoscimento costituzionale dei partiti, ma senza nessun tentativo di una loro incorporazione. Se è vero che l'Italia nasce come Repubblica grazie all'azione dei suoi corpi intermedi, è vero che questi mantengono e preservano la propria identità ed autonomia, rifiutando qualunque incorporazione nello Stato. Nel 1946, in seguito all'affermazione elettorale e sociale dei partiti di massa non era più possibile immaginare che questi avrebbero potuto continuare a svolgere un ruolo non riconosciuto nell'organizzazione della democrazia. Evidentemente "questa nuova fase parlamentare non poteva più essere interpretata secondo il modello costituzionale orlandiano antipartitico e dualistico, essenzialmente fondato sul conflitto tra parlamento e governo e sulla ripartizione del potere esecutivo tra il capo dello stato ed il capo di governo."¹⁶⁴

Dalla nascita della Costituzione in avanti il sistema italiano ha sempre vissuto con uno stato dei partiti riconosciuto ma non regolato: prima con partiti di massa, poi negli ultimi venti anni con partiti leggeri e di tendenza plebiscitaria.¹⁶⁵ Il dibattito riguardo il grado di incorporazione dei partiti nel sistema costituzionale italiano è rimasto comunque attuale dagli anni della Costituente ad oggi. Si ricordi che la proposta di Lelio Basso prevedeva un secondo comma che avrebbe disciplinato l'attribuzione di funzioni costituzionali ai partiti ed uno status costituzionale ai partiti stessi. Limitare l'articolo 49 della Costituzione unicamente al primo comma ha impedito che il dibattito sull'incorporazione dei partiti nel sistema statale potesse avere ulteriori ricadute normative.

Questa indeterminatezza ha prodotto un certo grado di arbitrarietà riguardo l'interpretazione del ruolo dei partiti nell'organizzazione dello Stato: chi li interpreta come gruppi sociali autonomi e privati, chi come entità che entrano direttamente nella vita organizzativa dello Stato, enfatizzandone la natura pubblicistica.

Altri autori, come il Virga, per esempio, pur non ammettendo il partito propriamente detto come organo dello stato, avrebbe incluso quali organi statali il gruppo elettorale di

che invece prospettava i partiti come uno degli strumenti della partecipazione popolare alla politica, ma non l'unico come hanno sostenuto nel corso del tempo autori quali Crisafulli, T. Martines, Paolo Ridola.

¹⁶⁴ S. Bonfiglio op. cit. pag. 9

¹⁶⁵ F. Lanchester, *Stato dei partiti, non partitocrazia* pag. 7

riferimento ed il gruppo parlamentare ¹⁶⁶. Per Mortati, in una prospettiva meno pressante, il partito era da considerare una istituzione costituzionale¹⁶⁷.

All'opposto la pensavano coloro che ritenevano il partito ed i sindacati alla stregua di associazioni privatistiche, non riconosciute dallo stato. Per esempio nel 1959 un importante convegno dei giuristi cattolici si espresse negativamente all'idea di regolare il partito¹⁶⁸, confermando la posizione di Pietro Rescigno che nel 1956 sosteneva che il partito avrebbe dovuto avere regolazione solo privatistica^{169 170}. “Vi è infine chi, come Biscaretti di Ruffia, “aderendo ad una sorta di compromesso tra natura pubblicistica e privatistica, concepisce il partito quale ente ausiliario dello stato, ravvisando nella sua attività l'esercizio privato di pubbliche funzioni”¹⁷¹. Analogamente secondo Massimo Severo Giannini i partiti sono poteri pubblici indipendentemente dal loro riconoscimento. Anzitutto sono portatori del potere di influenza, concorrono a determinare gli indirizzi politici, propongono ed eleggono candidati, o nominano propri uomini nei gangli delle amministrazioni centrali o decentrate, ed altre forme di occupazione dei luoghi decisionali. “In conclusione i partiti politici sono oggi enti con funzioni costituzionali politiche ed amministrative, operanti sia nei confronti dello stato che di ogni altro ente od ogni altra amministrazione pubblica, se e in quanto esistano canali di legge. Ma poiché la produzione normativa passa per i partiti politici – sia pure attraverso funzionari onorari che essi propongono e prepongono – i canali di legge sono in dominanza”¹⁷².

Per quanto riguarda il posizionamento a riguardo dei partiti politici, la questione si è andata a modificare nel corso degli anni. Per quanto riguarda il PCI, come detto più volte, ovviamente si esprimeva una voce profondamente contraria all'inserimento del partito nello Stato. Più complesse e differenziate erano invece le posizioni interne alla Democrazia Cristiana. Interessante è in questo caso un doppio intervento di Galloni ed Elia ad un Convegno organizzato dalla DC nel 1964 a San Pellegrino. Mentre il primo insisteva sulla necessità di inserire i partiti nell'ordinamento dello stato, Elia rispondeva

¹⁶⁶ L'opera del Virga fu fortissimamente contestata dal Ferri, in un'opera recensiva. Una disamina la si deve a S. Bonfiglio *Forme di governo e partiti politici* pagg. 106 – 110. Proprio per la motivazione indicata il Virga si espresse da subito a favore di una legge che regolamentasse il partito politico

¹⁶⁷ Secondo Bonfiglio op. cit. pag 115, la volontà di regolamentazione del partito politico di Mortati non sarebbe derivata dall'idea di partito quale organo dello Stato, quanto dall'idea di voler giuridicizzare il politico.

¹⁶⁸ Convegno nazionale di studio dell'unione dei giuristi cattolici italiani, 1959)

¹⁶⁹ P. Rescigno, *Sindacati e partiti nel diritto privato* in *Persona e comunità* Il Mulino (1952). Allo stesso modo si era espresso nel 1948 il Ferri

¹⁷⁰ Una riflessione a riguardo è di L. Elia *Costituzione, partiti, istituzioni*, Il Mulino (2009) pag 131

¹⁷¹ *ibidem*

¹⁷² M.S.Giannini *il pubblico potere*, il Mulino, Bologna 1986

con alcune note: “io vedo nei partiti alcune antinomie per cui non mi riesce di vederli così idonei ad essere inseriti nello Stato, così maturi o meglio, così conformati per superare quella soglia che deve pure dividere la comunità statale dallo stato apparato(...). Non potendo immaginare il partito come macchina elettorale apparato servente del così detto stato persona, non vorrei nemmeno costruire dei partiti che invece di ispirare dall'esterno la politica nazionale, si identificano con lo Stato per occuparlo invece che per animarlo”. Effettivamente, anche a causa dell'incerto riconoscimento costituzionale, i partiti italiani hanno mantenuto una natura ambigua. Sono sempre rimasti soggetti di diritto privato a cui lo stato ha attribuito importanti funzioni pubbliche. Nonostante l'articolo 49 Cost. abbia affidato ai partiti un ruolo pubblico, cioè quello di determinare la politica nazionale, essi si sono visti ugualmente garantire la natura di associazioni private. Questa modalità ha permesso inizialmente un funzionamento dell'apparato statale intimamente legato ai gruppi dirigenti dei partiti senza che ne venisse intaccata l'autonomia organizzativa e politica. Rimanendo soggetti di diritto privato non riconosciuti i partiti hanno garantito una insindacabilità dei propri organismi e dei propri atti: contemporaneamente numerosi leggi dello stato sono intervenute trattando i partiti come soggetti di diritto pubblico come per esempio le regolamentazioni delle campagne elettorali e dei finanziamenti pubblici “dando luogo ad una complessa disciplina speciale, in parte stabilita per mezzi di atti normativi, in parte fondata su certe convenzioni costituzionali o consuetudini”¹⁷³. Infatti, nel tempo, i partiti sono anche stati inseriti gradualmente in consuetudini costituzionali, seppure facoltizzanti, come la consultazione nella fase preparatoria del procedimento di formazione del governo, esattamente come il Presidente del Consiglio li consulta per scegliere i Ministri, per non parlare dei vertici di maggioranza¹⁷⁴.

A ribadire questo *status quo* di soggetti privati che svolgono funzioni pubbliche è intervenuta in due casi anche la Corte Costituzionale. Anzitutto con l'ordinanza n.79 del 2006¹⁷⁵ nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello stato sollevato dalla Rosa

¹⁷³ L. Paladin “Diritto costituzionale”, Cedam, 1991, pagina 270

¹⁷⁴ Ivi p. 271

¹⁷⁵ P. Ridola *La legittimazione dei partiti politici nel conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato: organamento dei soggetti del pluralismo o razionalizzazione dei principi costituzionali del processo politico?* Nota a sentenza 79/2006.

Anzitutto l'autore mette in evidenza il possibile *revirement* rispetto alla giurisprudenza inaugurata con la 69/1978. In quell'occasione la Corte ammise la legittimazione al conflitto di attribuzione dei promotori del referendum abrogativo. Tale decisione non è stata allargata ai partiti per numerose ragioni, anche assecondando numerosi dubbi della dottrina (in particolare si veda M. Mazziotti di Celso, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, 1972). “Sebbene infatti sia i partiti che il comitato dei promotori appartengano alla sfera esterna allo stato persona, diversa è la collocazione nelle dinamiche della partecipazione politica: l'uno, il comitato dei promotori del referendum, come soggetto esponenziale dei

nel Pugno nei confronti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica. Secondo la modificata normativa elettorale, tale lista sarebbe stata costretta a raccogliere le firme per presentare la propria candidatura alle elezioni politiche, nonostante essa nascesse dall'unione di più soggetti politici già presenti in Parlamento.

La Corte, dichiarando inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione, ha considerato che l'articolo 49 della Costituzione attribuisce ai partiti politici la funzione di concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale e non specifici poteri di carattere costituzionale. Inoltre "le funzioni attribuite ai partiti politici dalla legge ordinaria al fine di eleggere le assemblee – quali la presentazione di alternative elettorali e la selezione dei candidati alle cariche elettive pubbliche – non consentono di desumere l'esistenza di attribuzioni costituzionali, ma costituiscono il modo in cui il legislatore ordinario ha ritenuto di raccordare il diritto, costituzionalmente riconosciuto ai cittadini, di associarsi in una pluralità di partiti con la rappresentanza politica, necessaria per concorrere nell'ambito del procedimento elettorale, e trovano solo un fondamento nello stesso articolo 49 Cost.". Per tutte queste ragioni secondo il tribunale costituzionale "i partiti vanno considerati come organizzazioni proprie della società civile, alle quali sono attribuite dalle leggi ordinarie talune funzioni pubbliche e non come poteri dello stato ai fini dell'art 134 Cost.". Contemporaneamente, però, nell'ordinanza 79/2006, pur negando l'esistenza di attribuzioni costituzionali, la Corte Costituzionale ha riconosciuto il ruolo dei partiti come strumento di esercizio di un diritto individuale e come la realizzazione di un'esigenza di carattere istituzionale¹⁷⁶.

Analogamente l'ordinanza 120 del 2009¹⁷⁷ ha confermato quando sentenziato nella 79 del 2006 ed ha dichiarato inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dal partito politico «Lista Consumatori C.O.D.A.CON.S.» nei confronti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

contropoteri, o, secondo il suggerimento mortatiano, delle controforze destinate ad arginare l'assolutezza del principio maggioritario e dunque in virtuale antagonismo con i poteri dello Stato; gli altri, i partiti, elementi decisivi di un processo politico che, proprio attraverso la regola maggioritaria, fa rifluire la società nell'organizzazione dello Stato persona, e confondendosi nelle dinamiche dell'indirizzo politico, in ciò esso stesso smarrisce le ragioni costituzionali dell'antagonismo e dell'alterità nei confronti dei poteri dello Stato." Secondo Ridola vi due strade per escludere la legittimazione dei partiti nel conflitto tra poteri: il primo "muove dalla specificità della posizione dei partiti rispetto alle altre espressioni della partecipazione politica in ragione del raccordo funzionale permanente e politico con il circuito dell'indirizzo politico", il secondo fa leva al contrario "sul radicamento sociale dei partiti che assumerebbero rilievo costituzionali quanti libere associazioni.

¹⁷⁶ La corte ha evidenziato come i partiti debbano anche essere valutati per le funzioni specifiche e indefettibili che esercitano all'interno del circuito democratico.

¹⁷⁷ Si noti che anche prima delle citate sentenze, già la dottrina si era espressa in questa direzione. Così Pisaneschi in *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato. Presupposti e processo* (1992). Al contrario invece si era espresso Crisafulli nel 1962

È dunque innegabile che rimanga una tensione ancora insoluta tra la natura formale e privatistica dei partiti e una realtà sostanziale di pubblici poteri con rilevanti funzioni istituzionali.¹⁷⁸ “Tale tensione si manifesta in più occasioni ed in più momenti: nella disciplina del finanziamento, nei rimborsi delle spese per la campagna elettorale, nell’accesso ai mass media di stato, ma anche nella selezione delle candidature alle cariche pubbliche, nel regime delle incompatibilità, nelle garanzie interne per gli iscritti, nella disciplina dei bilanci, del patrimonio e dell’uso dei simboli, nei rapporti con la pubblica amministrazione, nella formazione dei partiti di coalizione”¹⁷⁹. Tale tensione è emersa ogni qualvolta si è posto il tema di dover regolarizzare l’organizzazione ed il ruolo dei partiti politici alla luce dell’enorme potere assunto nel sistema politico ed istituzionale italiano.

In questo senso, ovviamente, pesa la libertà di autoregolamentazione con cui l’articolo 36 del Codice Civile tutela le associazioni private¹⁸⁰: “L’ordinamento interno e l’amministrazione delle associazioni non riconosciute come persone giuridiche sono regolati dagli accordi degli associati”. A marcare la distinzione giuridica tra partiti politici e associazioni generiche sono intervenute le legislazioni elettorali e di contorno e la

¹⁷⁸ P. Mantini pag. 63

¹⁷⁹ Ibidem

¹⁸⁰ Vi è un’altra importante sentenza della Corte Costituzionale sul tema. La sent. 256/2010. Il TAR pugliese aveva sollevato questione di legittimità costituzionale dopo che l’ufficio centrale presso la Corte d’Appello di Lecce aveva dichiarato che le proprie competenze si esaurivano nel controllo della regolarità di presentazione delle candidature, senza poter indagare il rispetto di merito dello statuto di un partito politico. Il TAR pugliese, in altre parole, aveva sollevato questione di legittimità costituzionale su un decreto del Presidente della Repubblica (n.570/1960) nella parte in cui “non prevede il sindacato, da parte dell’ufficio elettorale centrale, in ordine al rispetto, da parte dei presentatori delle liste, delle disposizioni statutarie o di legge in ordine alla presentazione delle candidature ed alla partecipazione del partito politico ad una competizione elettorale.” “In realtà il giudice remittente, sostanzialmente, lamenta la mancanza di un efficace e tempestivo metodo di controllo nelle procedure seguite dai partiti politici nella designazione dei candidati alle elezioni comunali e provinciali”

La Corte anzitutto specifica la legittimità della posizione del TAR in una questione riguardante (nota importante) la selezione delle candidature: “Non assume rilievo in questa sede il ricorso proposto dagli interessati al collegio dei probiviri del partito politico contro le determinazioni assunte dagli organi del partito stesso in sede di formazione delle liste; né può ritenersi che le questioni attinenti alla fase di selezione dei candidati concernano esclusivamente i rapporti interni tra l’associazione politica e gli aderenti medesimi, sicché si verterebbe in una fattispecie nella quale l’unico giudice cui le parti sarebbero state legittimate a ricorrere dovrebbe essere individuato nel giudice ordinario e non in quello amministrativo, venendo in rilievo soltanto la disciplina dettata dal codice civile in tema di associazioni non riconosciute.” La Corte Costituzionale infine dichiarò inammissibile la questione di legittimità costituzionale: la valutazione della conformità delle candidature indicate dai partiti alle rispettive norme statutarie interne richiederebbe la preventiva determinazione di criteri che rimangono nella discrezionalità del legislatore. “Il giudice a quo ha chiesto un intervento di tipo manipolativo che non è consentito a questa Corte(...). Deve potersi spiegare pienamente la discrezionalità politica del legislatore, data la pluralità delle possibili soluzioni concretamente adottabili – nel quadro di una più ampia valutazione attinente all’attuazione di quanto previsto nell’articolo 49 cost. – quanto al diritto dei cittadini di associarsi liberamente in partiti politici, per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale.”

giurisprudenza¹⁸¹. Se è vero che la sentenza del tribunale di Verona del 7 dicembre 1987 ha disciplinato che non vi è obbligo in capo alle associazioni non riconosciute di darsi un ordinamento interno democratico e che anzi c'è facoltà di decidere se ammettere ulteriori soci, è anche vero che per tutelare le funzioni indicate dall'articolo 49 della Costituzione il Tribunale di Roma (ord. 26 aprile 91, 9043) ha riconosciuto ai partiti una tutela rafforzata rispetto ad altri enti al fine di permettere agli elettori un rapporto di riconoscimento elettorale più semplice. I partiti sono dunque soggetti di diritto privato che svolgono funzioni pubbliche, non sono poteri dello Stato, ma godono comunque di una sfera di attribuzioni riservate perché "titolari *ex lege* di alcune pubbliche funzioni, in quanto ciò riguarda le elezioni, il funzionamento dei corpi rappresentativi ed il contributo dei cittadini, con metodo democratico, alla formazione della politica nazionale, ossia della funzione di indirizzo politico."(tar lazio 9895/2009)

7. Partito ed antipartito, ovvero la critica alla partitocrazia

Parallelamente allo sviluppo ed al processo di assunzione di centralità dei partiti, anche in Italia si è diffuso un linguaggio critico nei confronti dei grandi corpi intermedi, accusati, sostanzialmente, di privare i cittadini della reale sovranità.

Denunce nei confronti dei partiti politici ve ne sono sempre state, tanto che "la polemica antipartitica è connaturata al partito stesso: nasce e si sviluppa parallelamente alla sua nascita ed alla sua evoluzione¹⁸²". In alcuni momenti tale vocabolario si è diffuso e radicalizzato con più veemenza, trasformandosi in retorica "antipolitica". Con antipolitica si intende il registro lessicale che differenzia la politica del "popolo" da quella dei partiti ed è ritenuta la vera anticamera di tutte le forme di populismo¹⁸³. In Italia, proprio perché i partiti hanno svolto un ruolo preponderante sullo scenario politico, una cultura ostile ai

¹⁸¹ G. Amato *Nota su una legge sui partiti in attuazione dell'articolo 49 della Costituzione* in ISLE, Rassegna parlamentare (2013)

¹⁸² P. Pisicchio, *Tra cambiamento e declino, Aspetti del partito politico italiano*. Cacucci Editore

¹⁸³ Vi è un'amplissima lettura italiana ed internazionale sul tema del populismo entro i confini della democrazia rappresentativa. Tra i più recenti Lukacs *Democrazia e populismo* Longanesi, A. Mastropaolo *La mucca pazza della democrazia* Bollati Boringhieri, Meny – Surel *Populismo e democrazia* Il Mulino, P.Taguieff *L'illusione populista* Bruno Mondadori editore. Infine ricordiamo A. Capelli *Gli anticorpi della democrazia. Contro il populismo nell'Italia contemporanea* in Gli Argomenti Umani n. 12, Il Ponte

partiti, alla loro organizzazione, alla loro volontà egemonica, è sempre stata latente, si è esasperato in alcuni periodi storici. Oggi, in modo particolare, si può dire che tale vocabolario costituisce il linguaggio politico prevalente in Italia.

Il primo studioso italiano ad interpretare la critica ai partiti, valutandone negativamente l'influenza nella vita pubblica, fu Marco Minghetti, statista della destra parlamentare e studioso di partiti politici. Il suo ragionamento prendeva spunto da uno studio comparativo con il modello inglese, di cui pure ammirava la struttura generale: la sua paura consisteva nell'eccedente ingerenza dei partiti politici nell'amministrazione pubblica.¹⁸⁴ Le critiche di Minghetti sono significative perché nel momento in cui scriveva, in Italia non si erano ancora diffusi i partiti di massa.

Dopo di lui, agli inizi del 900, Carlo Lavagna, nel suo testo "La costituzione ed il sistema elettorale finlandese", difendeva la riforma elettorale del paese scandinavo proprio perché metteva in campo un tentativo di limitare il potere dei partiti¹⁸⁵. L'autore era inoltre favorevole a rigidi controlli dello Stato nei confronti dei partiti in quanto era in questi soggetti che si era spostata la sovranità decisionale.

In modo ancora più radicale si esprimeva Oreste Ranelletti: nel 1947 pubblicò un articolo in "Foro italiano" proponendo il rafforzamento e l'elezione diretta del Presidente della Repubblica al fine di limitare notevolmente le possibilità di influenza dei partiti. Nel fronte cattolico, il più preoccupato nel vedere l'ascesa dei partiti di massa era Capograssi.¹⁸⁶ Si può però notare come l'assoluta maggioranza dei giuristi cattolici, avessero rinunciato già intorno ai primi anni '50 a qualunque polemica antipartitica, sperando nella capacità della Democrazia Cristiana di organizzare un partito largo, aperto e democratico e capace di governare i processi politici autonomamente dalle altre istituzioni sociali.

L'Italia ha visto svilupparsi numerose esperienze politiche fondate sulla retorica antipolitica ed antipartitica; la prima di queste risale già al 1944 e si tratta del movimento "L'uomo qualunque", fondato nel 1944 da Guglielmo Giannini, un commediografo napoletano. Egli era anche direttore di un omonimo giornale, sulla cui copertina era raffigurato un uomo schiacciato da un torchio simboleggiante le grinfie della classe politica. Come però spesso accade anche i movimenti antipartitici finiscono per costituirsi in partito nel momento in cui ambiscono a entrare nell'alveo della democrazia

¹⁸⁴ M. Minghetti *I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione*, Zanichelli 1881

¹⁸⁵ "Un puro orientamento politico, utile e non suscettibile di trasformarsi in vincolo né verso gli elettori, né tantomeno verso gli eletti" Lavagna 1946 Pag. 35

¹⁸⁶ Per esempio vedere G. Capograssi, *L'ambiguità del diritto*, in *La crisi del diritto* (1953)

rappresentativa. Infatti tra il 16 ed il 19 febbraio del 1946 il movimento “L’uomo qualunque” decise di costituirsi in partito. Esso rivendicava la libertà dei cittadini dallo Stato e dalle organizzazioni di massa che contribuivano a governarlo (partiti e sindacati). Il movimento qualunquista riuscì ad ottenere anche un buon risultato alle elezioni dell’assemblea costituente, eleggendo 30 deputati, fondamentalmente grazie alla capacità di raccogliere i voti della destra che non avevano altro partito di riferimento.

In Italia, però, la critica più organica al sistema dei partiti ed alla loro organizzazione capillare entro e fuori dalle istituzioni è di Giuseppe Maranini. Docente all’università di Firenze, costituzionalista liberale, editorialista di numerosi quotidiani compreso il Corriere della Sera, egli arrivò anche a fondare un suo movimento “Alleanza Costituzionale” che proponeva una maggiore separazione dei poteri, una riforma maggioritaria del sistema elettorale ed una riduzione del potere di influenza dei partiti nella vita costituzionale. Al suo movimento, tra gli altri, aderirono anche insigni costituzionalisti quali Vezio Crisafulli e Pietro Rescigno. La parola chiave della sua battaglia culturale era “partitocrazia¹⁸⁷”. “Non c’è alcun dubbio che oggi in Italia, il potere politico, nel suo complesso, è monopolio degli apparati dei partiti, i quali apparati poi se lo dividono cercando ognuno di farsi la fetta migliore”.¹⁸⁸ Secondo Maranini la sovranità dello Stato era emigrata all’interno dei partiti poiché gli organi istituzionali potevano solo registrare le decisioni assunte dei partiti e che queste “si ottengono tramite private pattuizioni stipulate autoritariamente, in nome dei partiti, dalle rispettive segreterie.”¹⁸⁹,

Inoltre egli sottolineava la natura naturalmente oligarchica dei partiti politici, rafforzata dal monopolio nella stesura delle liste elettorali ed aggravata dal principio per cui le segreterie politiche, al fine di rafforzarsi, coopterebbero personale politico debole più docile e meno predisposto a rifiutare la linea imposta. Maranini, dunque, lamentava l’inattuazione di fatto della carta costituzionale, adducendone le colpe agli apparati di partito che avevano occupato in modo totalizzante i luoghi istituzionali. “Il problema dei problemi è dunque quello di liberare il parlamento e di liberare i partiti stessi dalla opaca

¹⁸⁷ Secondo Pasquino: “un’organizzazione basata sul controllo ampio, diversificato, capillare sulle risorse e sui processi decisionali” e quindi “presenza ed insediamento sociale e politico dei partiti di massa” G. Pasquino *regolatori sregolati: partiti e governo dei partiti* in Lange, *Regimi Stato e regolazione sociale. Nuove prospettive sul caso italiano*. Il Mulino (1987) pag. 55

¹⁸⁸ G. Maranini, *Il potere e i partiti*, raccolto nel *Il tiranno senza volto*, Bompiani pagina 100\$

¹⁸⁹ G. Maranini, *I limiti dei partiti nella democrazia*, raccolto nel *Il tiranno senza volto*, Bompiani pagina 78

tirannide del funzionario di partito.¹⁹⁰ “In Italia l’epurazione delle assemblee non si opera clamorosamente e tragicamente attraverso un tribunale rivoluzionario, ma viene operata in modo tranquillo e molto più efficace, attraverso il controllo preventivo delle liste elettorali”¹⁹¹. Egli, conseguentemente, auspicava il rinvigorismento dei poteri di garanzia, definiti anche “centri di potere autonomo” dinnanzi alla tirannide dei partiti politici: la magistratura, il Presidente della repubblica e la Corte Costituzionale. Inoltre egli auspicava anche la modifica della legge elettorale, la modifica dei regolamenti parlamentari, l’introduzione di una legge sui partiti politici ed il controllo del finanziamento ai partiti. In altre parole possiamo sottolineare come la sua fosse una critica “costituzionale” allo strapotere dei partiti indirizzata ad un rafforzamento delle istituzioni ed all’indebolimento dei partiti di massa. Più in generale si noti che nelle polemiche contro i partiti confluirono due componenti differenti, ma che in parte si contraddicevano tra loro: “esse denunciavano la costante sovrapposizione delle strutture partitiche alle strutture costituzionali e presupponevano dunque una concezione del partito quasi come corpo estraneo nel sistema costituzionale. Per converso richiamavano l’esigenza della regolamentazione di alcuni aspetti della vita dei partiti, soprattutto al fine di porre un freno alle punte oligarchiche che tendono a manifestarsi al loro interno, indirizzo cui non fu estranea l’influenza di orientamenti di politica legislativa che andavano maturando in quegli anni nella Repubblica Federale Tedesca”¹⁹².

A voler allargare lo sguardo si può ipotizzare che in qualche modo, trasversale alle critiche ai partiti, stava la trasformazione della società, il riconoscimento di un mondo in cui la rigida suddivisioni in classi appariva già sfumata ed in cui la classe media iniziava a pretendere un proprio spazio politico¹⁹³. Maranini, al contempo, era ancora legato al costituzionalismo liberale e spaventato dall’evoluzione parlamentare continentale¹⁹⁴. Ecco perché l’autore guardava nostalgicamente all’Inghilterra, convinto che il sistema

¹⁹⁰ G. Maranini, *Il potere e i partiti*, raccolto nel *Il tiranno senza volto*, Bompiani pag. 107

¹⁹¹ G. Maranini, *I limiti dei partiti nella democrazia*, raccolto nel *Il tiranno senza volto*, Bompiani pag. 80
Si noti che il sistema elettorale di cui Maranini parla non prevedeva le liste bloccate.

¹⁹² P. Ridola, op. cit. (1982) pag 79

¹⁹³ In questo contesto numerosi autori si cimentarono in un nuovo ragionamento sul tema dei Partiti. Così ad esempio Pasquino nel 1974 scrisse un articolo sulla rivista de Il Mulino intitolata *Contro il finanziamento pubblico di questi partiti*. Lo stesso autore alla voce *Partitocrazia* del *Dizionario di politica* a cura di Bobbio, Matteucci e Pasquino lega inscindibilmente il tema della partitocrazia al finanziamento pubblico ai partiti. Diversamente, sempre in quegli anni, la pensava un altro politologo italo statunitense: La Palombara. Egli scrisse nel 1981 un articolo nel quale sosteneva che il sistema politico italiano in realtà non si sarebbe discostato molto dagli altri sistemi politici europei: più che partitocrazia sarebbe stato dunque utile riconoscere in Italia un modello di radicato governo di partiti.

¹⁹⁴ S. Bonfiglio op. cit. pag. 103

uninomiale avrebbe contribuito a mantenere leggera l'influenza del partito. Secondo Elia, però, "la polemica sulla cosiddetta partitocrazia trasforma indebitamente in un problema di legittimità costituzionale, che non esiste, un problema di legittimazione dei partiti democratici di fronte all'opinione pubblica."¹⁹⁵

Negli stessi anni, oltre a Maranini, anche Perticone, si impegnava a combattere l'autocrazia di partito.¹⁹⁶ Nel sistema di partiti vigerebbe un sistema di autorità che minerebbe alla base la libertà dello stato e quindi degli individui. "La lotta per la libertà, nel nostro tempo, è la lotta per la libertà dell'individuo contro l'autorità del partito"¹⁹⁷. Tale ragionamento trovava buona adesione da parte di quella società civile intellettuale, ma meno politicizzata¹⁹⁸.

I ragionamenti di Maranini e Perticone furono ripresi da numerosi altri studiosi. Tra loro Giuseppe Pannunzio, il cui studio si concentrava sulla figura del funzionario di partito: "Occorrevano uomini, uffici, giornali, una disciplina ed una propaganda. Così, accanto ai leader e ai dirigenti medi, si andarono formando i dirigenti minori, i quadri dei partiti, gli apparati burocratici nazionali e locali che assicuravano, sì, iniziativa, stabilità e continuità al lavoro organizzativo, ma nello stesso tempo promettevano fedeltà ai capi, e una specie di attiva e permanente obbedienza alle oligarchie politiche già organizzate. Era nato il funzionario, la figura più caratteristica e ambigua del partito moderno, detentore di poteri vastissimi, capace sotto certi aspetti di determinare, coi suoi legami, le sue manovre segrete, i suoi veti, il suo conformismo, il corso stesso politico del partito"¹⁹⁹.

Nel 1969, Eugenio Scalfari, pubblicò "*L'autunno della repubblica*": la crisi politica derivava dal mancato ricambio di *leadership* dei partiti e dalla non trasparenza dei partiti.²⁰⁰ In Italia si è notato²⁰¹ che la caratteristica più forte del suo sistema politico non fosse tanto la naturale tendenza alla costruzione di oligarchie interne²⁰², quanto la tendenza ad una mancata assunzione di responsabilità da parte dei gruppi dirigenti dei

¹⁹⁵ Elia op. cit. pag. 86

¹⁹⁶ G. Perticone *La libertà e la legge, regime politico ed ordine giudiziario* (1936) citazione da S. Bonfiglio pag. 105

¹⁹⁷ Perticone *Lo stato e il partito*, in "Il politico" (1952)

¹⁹⁸ Sempre però in quegli anni come fa notare F. Lanchester op. cit. pag. 4 intellettuali come Mortati ed Elia iniziarono a preoccuparsi principalmente dell'integrazione del sistema dei partiti nell'ambito della Costituzione repubblicana, guardando con diffidenza sia la retorica di Maranini che le proposte regolatrici di Sturzo. Riguardo a Mortati l'autore parlò addirittura di "abiura" indicando il cambio radicale del giurista democristiano nel rifiuto di regolamentazioni giuridiche del partito.

¹⁹⁹ M. Pannunzio. *Il problema degli apparati*, in *Tempi moderni* 1962

²⁰⁰ M. Ridolfi, op. cit. pag. 181

²⁰¹ M. Cermel, op. cit. pag. 42

²⁰² Un aspetto che vedremo in seguito attraverso l'analisi del tedesco Michels, ma che anche in Italia ha avuto importanti analisi, soprattutto grazie alla scuola degli elitisti. In particolare ad anticipare il lavoro di Michels G. Mosca, *La classe politica* (1896), Ostrogorski, *Democrazia e partiti politici* (1902)

partiti nei confronti dei propri iscritti e dei propri elettori. In particolare, anche paradossalmente grazie alla *Conventio ad excludendum*, che avrebbe bloccato il paese per quasi 50 anni, i partiti si sarebbero sempre tutelati rispetto ad un giudizio degli elettori nei loro confronti. “Si può affermare che l’apparato di potere dei partiti, identificandosi totalmente con quello dello stato, ritiene di potersi sottrarre a qualsiasi giudizio.”²⁰³

La retorica antipartitica, nel corso dei decenni, ha via via assunto toni sempre più duri²⁰⁴. In Italia essa, pur sempre presente, ha sinora raggiunto l’Acme due volte: la prima nel 1992 in seguito ai fatti di Tangentopoli e la seconda nel 2011, in seguito ad alcuni scandali finanziari che hanno colpito i partiti di entrambe le coalizioni²⁰⁵.

Indubbiamente il 1992 è stato, per la storia d’Italia, un vero e proprio spartiacque²⁰⁶. Dopo Tangentopoli la retorica antipolitica che individua i partiti come uno strumento oligarchico antipopolare, corrotto ed inutile, si è radicata in profondità, tanto da essere diventata linguaggio comune. Queste le parole di Umberto Bossi²⁰⁷, per molti anni unico leader indiscusso della Lega Nord: “Lo stato è una Repubblica, ma solo formalmente, perché in realtà è una vera e proprio monarchia di denaro asservita a pochi potentati economici che si servono della partitocrazia”²⁰⁸.

Un ragionamento analogo vale anche per Silvio Berlusconi, al momento della sua prima “discesa in campo”. Egli raggiunse un vasto consenso proprio agitando i temi antipolitici: “Il movimento politico che vi propongo si chiama, non a caso, Forza Italia. Ciò che vogliamo farne è una libera organizzazione di elettrici ed elettori di tipo totalmente nuovo: non l’ennesimo partito o l’ennesima fazione che nascono per dividere, ma una forza che nasce con l’obiettivo opposto”. Egli, al momento del lancio della sua prima campagna elettorale, definì la politica dei partiti come un teatrino inefficiente ed

²⁰³ P. Cermel op. cit. pag. 42

²⁰⁴ Il dibattito in Italia ha assunto, in realtà, due diverse varianti. Un filone ha continuato ad utilizzare il linguaggio inaugurato dal movimento Qualunquista, un altro, invece, ha iniziato a mettere a critica l’occupazione delle istituzioni da parte dei partiti senza, però, degenerare nella critica dei partiti a tutto tondo. Per esempio in questo filone di ragionamento si trova l’importante articolo del 1981 di Enrico Berlinguer sulla “questione morale”.

²⁰⁵ Sul linguaggio antipolitico: D. Campus *L’antipolitica al governo. De Gaulle, Regan, Berlusconi* Il Mulino (2006), P. Ignazi *La fattoria degli italiani. Il rischio della seduzione populista* Rizzoli (2009)

²⁰⁶ G. Crainz *Autobiografia di una repubblica. Le radici dell’Italia attuale* Donzelli (2009), A. Di Michele *Storia dell’Italia repubblicana* (2008), P. Ginsborg *L’Italia del tempo presente. Famiglia, società civile, Stato* Einaudi (2008)

²⁰⁷ Sulla Lega Nord. U. Biorcio *La Padania promessa. La storia, le idee e la logica di azione della Lega Nord* Il saggiaatore (1997), L. Costantini *Dentro la Lega. Come Nasce, come cresce, come comunica* Koinè (1994)

²⁰⁸ Cronistoria della Lega Nord: discorso di Umberto Bossi a Pontida nel 1991.

inconcludente, presentandosi come un cittadino preoccupato di salvare l'Italia dai politici di professione e dai partiti politici classici²⁰⁹”.

Sulla stessa scia si pose anche Antonio di Pietro, l'ex pm che era stato tra i principali attori dell'Inchiesta Tangentopoli: “Nasce il mio movimento: è la fine della partitocrazia. I partiti devono perdere l'aureola di potere supremo che avevano assunto negli anni passati e dare spazio agli altri soggetti sociali emergenti.²¹⁰”

Tra il 2011 ed il 2012 i partiti, ancora guidati da questi leader, sono stati colpiti da numerosi scandali. La retorica antipartitica oggi è più salda che mai ed alle elezioni politiche del 2013 ha premiato il movimento 5 Stelle di Beppe Grillo, nato proprio per protestare contro i partiti politici e l'attuale classe dirigente.

C'è un dato attuale e sconcertante che dobbiamo riportare. Nell'estate del 2011, l'istituto di ricerca Ipsos di Mannheim misurava l'indice di fiducia nelle istituzioni. Il dato che ci interessa e significativo è che solo il 4% dei cittadini italiani dichiarava di avere fiducia nei partiti politici e questi rimanevano l'istituzione meno gradita a quasi tutti gli intervistati.²¹¹ I risultati elettorali delle elezioni politiche del 2013 non sono altro che la naturale conseguenza di questo dato.

7.2 Il disuso della parola “partito politico”

Dopo le elezioni del 1994 quasi tutti i partiti hanno cercato di segnare la propria rottura col passato ricorrendo ai più vari artifici retorici, fra gli altri limitandosi a negare l'autodefinizione di partito. Il registro lessicale dell'antipolitica²¹² che da oltre due decenni impronta fortemente il dibattito quotidiano ha favorito una strategia di variazioni terminologiche per l'auto narrazione dei partiti²¹³. Le differenti terminologie, se rapportate al passato, sono evidenti.

²⁰⁹ A. Stille *Citizen Berlusconi. Vita e imprese*. Garzanti, pagina 185

²¹⁰ A. Giostra. *Il tribuno*. Castelvechi(2009), pagina 168

²¹¹ M. Revelli *Finale di partito* Einaudi (2012) Pag. 24

²¹² D. Campus “*L'antipolitica al governo*”, Il Mulino (2008), E. Caniglia, “*Berlusconi, Perot e Collor come political outsider: media, marketing e sondaggi nella costruzione del consenso politico*” Rubettino (2000),.

²¹³ Sin dall'epoca della loro nascita i partiti sono stati oggetto di aspre critiche: “In qualche modo può dirsi che la polemica antipartitica sia connaturata al partito stesso: nasce e si sviluppa parallelamente alla sua nascita e alla sua evoluzione. Paradigmatiche le parole del Rosmini: “ciò che impedisce la giustizia e la moralità sociale sono i partiti politici; ecco il verme che rode la società. Il partito ha come scopo il proprio

Durante il periodo del Regno d'Italia, quindi della genesi dei partiti politici, quasi tutte le organizzazioni partitiche si definivano partito e collocavano questo significante anche nel simbolo. Su undici organizzazioni rilevanti, solo una, la Lega Democratica Nazionale²¹⁴, non aveva nel proprio nome una riferimento al termine "partito". Tutte le altre formazioni²¹⁵, invece, nel proprio simbolo rivendicavano la propria natura di partiti politici.

Nell'Italia repubblicana, almeno fino a metà degli anni 80, il linguaggio era rimasto più o meno simile. Anche i partiti che non esprimevano la propria natura direttamente nel simbolo (Democrazia Cristiana, il Movimento Sociale Italiano ed anche la minore Democrazia Proletaria), nel proprio statuto definivano la propria organizzazione come "partito".

La situazione si modifica in seguito all'impatto di Tangentopoli: la retorica antipartitocratica diventa una *issue* centrale per la ricerca del consenso. Oggi, tra i maggiori partiti politici, solo il Partito Democratico contiene nel proprio simbolo la terminologia "partito". L'innovazione non ha riguardato solo il nome del partito: anche le auto definizioni presenti negli statuti ricorrono a variazioni retoriche per evidenziare la propria differenza rispetto alle organizzazioni novecentesche.

Lo statuto del Popolo della Libertà, per esempio, all'art. 1 definisce la propria organizzazione come "un movimento di donne ed uomini". La Lega Nord, in modo analogo, si autodefinisce "un movimento politico(...) costituito da associazioni politiche". L'Italia dei Valori, con una voluta ambiguità lessicale, all'art. 1 del precedente statuto dichiarava di essere un'associazione che intende trasformarsi in partito politico, ma all'art. 3 scrive di sé stessa: "un po' movimento, un po' partito, al riparo dalle pastoie del partito ideologico e del comitato elettorale". Da notare però che a seguito di numerose polemiche che hanno investito la gestione leaderistica del soggetto l'Italia dei Valori ha iniziato alcune modifiche statutarie, compresa una variazione della propria auto denominazione: "L'Italia dei Valori è un partito politico autonomo ed indipendente in grado di offrirsi come luogo di partecipazione, proposta, elaborazione, confronto democratico."

vantaggio, non la giustizia, l'equità, la virtù morale". (Pino Pisicchio, *Tra declino e cambiamento. Aspetti del partito politico italiano*, Cacucci editore, 2008)

²¹⁴ Era un movimento cattolico fondato all'inizio del 900, da Romolo Murri. Si trattava di un movimento molto vicino al mondo ecclesiastico.

²¹⁵ Partito Liberale Italiano (1913-1921), Partito Socialista Italiano (1892-1926), Partito Popolare Italiano (1919-1926), Partito Radicale Italiano (1877-1922), Partito Agrario (1920-1924), Partito Nazionale Fascista (1921-1943), Partito Comunista d'Italia (1921-1943), Partito Democratico Costituzionale (1913-1919), Partito Liberale Democratico (1919-1924), Partito Socialista Reformista Italiano (1912)

Un caso ancora diverso è rappresentato dal Movimento per l'Italia (API) che dichiara di essere un “movimento politico”, “un'alleanza tra persone, realtà territoriali ed associative provenienti da esperienze diverse” che vuole “rappresentare- non un partito in più- ma il nucleo promotore di un'amplia aggregazione”.

Come già anticipato, invece il Partito Democratico ammette la propria natura sia nel proprio simbolo che nel proprio statuto. Come si legge all'articolo 1: “un partito federale costituito da elettori ed iscritti”. Una scelta simile all'interno dei rispettivi statuti è stata compiuta sia da Futuro e Libertà per l'Italia che si denomina come “partito politico che crede nei valori del patriottismo” che dall'Unione di Centro(UDC).

Scelta Civica con Mario Monti ricorre nella propria auto definizione a numerosi stratagemmi lessicali per evitare il termine partito politico: “casa”, “insieme di forze”, “progetto per il paese”, “formazione politica diversa”. Fratelli d'Italia nel proprio Statuto opta per una denominazione classica: movimento o associazione. Il termine partito non compare mai. Analoga riflessione vale per Sinistra Ecologia e Libertà (che si definisce “libera organizzazione politica”). Un caso interessante è il Movimento Cinque Stelle (M5S) che fa riferimento al comico Beppe Grillo. L'art. 1 del suo statuto disciplina che si tratta di “un movimento, una *non associazione* che trova il suo epicentro nel sito internet www.beppegrillo.it”.

Se si contano i partiti che oggi godono di rappresentanza parlamentare, su 23 partiti (compresi quelli che si sono presentati entro le liste di soggetti più grandi e capaci di superare la soglia di sbarramento), solo 3 si presentano con il nome “partito”. Il Partito Democratico, il Partito Socialista Italiano (i cui candidati erano nelle liste del PD) e il Partito Autonomista Trentino Tirolese. Aggiungendo gli altri 29 partiti che si presentano alle elezioni a livello nazionale, il quadro rimane più o meno immutato. Solo 8 su 29 si autodefiniscono partiti politici. Per altro, si noti, che questi 8 sono ciò che rimane in termini di consenso di partiti che avevano svolto un ruolo importante nei decenni passati (Liberali e Repubblicani) o partiti di matrice marxista (Partito Marxista-Leninista Italiano, Partito Comunista dei Lavoratori, Partito dei Comunisti Italiani, Partito della Rifondazione Comunista).

CAPITOLO 3

I PRINCIPALI PARTITI DELLA STORIA D'ITALIA: STATUTI, ORGANIZZAZIONE, PRINCIPI

1. I principali partiti dell'Italia novecentesca

La storia italiana, dalla nascita della Repubblica alla fine del '900, è stata segnata dalla presenza di grandi partiti di massa che hanno svolto un ruolo determinante per la tenuta dell'intero sistema politico, sociale ed istituzionale. In questa prima parte ci siamo concentrati su una fase storica ben precisa, che parte dal 1946 e finisce con il 1992. La valutazione ovviamente è storiografica più che temporale. L'Italia dei partiti di massa è quella che alcuni, forse impropriamente, definiscono "Prima Repubblica", che prende avvio dalla Costituente e finisce con la stagione di Tangentopoli.

Nei seguenti paragrafi ci occuperemo di delineare le caratteristiche fondamentali di quelli che sono stati i maggiori attori politici a partire dalla Liberazione fino all'inizio degli anni '90. Ci avvarremo della comparazione di statuti¹ ritenuti significativi, cercando di tessere le fila tra le vicende storico-politiche e le normative interne che di volta in volta i partiti si sono dati. Ci concentreremo sugli elementi ritenuti più significativi dal punto di vista dell'organizzazione interna e sull'evoluzione dell'auto narrazione che i partiti fanno di loro stessi attraverso l'enunciazione di principi e finalità. Tali elementi autodescrittivi svolgono una funzione molto importante per un partito politico in quanto sono imprescindibilmente legati alle concrete modalità organizzative di volta in volta adottate². In altre parole, attraverso lo studio degli statuti dei partiti, ci è parso evidente come i principi espressi nei primi articoli degli statuti costituiscano la lente interpretativa attraverso cui leggere e comprendere la reale attuazione degli articoli successivi.

Ora è necessaria qualche delucidazione metodologica riguardo agli statuti su cui è caduta la scelta. Si è deciso di prestare una maggiore attenzione ai tre partiti politici fondamentali: la Democrazia Cristiana (il maggior partito di governo), il Partito

¹ F. Rescigno op. cit. pag. 523. Riguardo all'importanza degli statuti per comprendere i partiti politici: "La struttura dei partiti è caratterizzata dalla sua eterogeneità, per cui con il termine partito si indicano realtà strutturate in maniera diversa le une dalle altre. Ogni partito si dà autonomamente il proprio statuto, senza dover sottostare ad alcuna regola, e sulla base di tale atto disciplina la sua intera esistenza".

² Duverger ricorda che l'eterogeneità organizzativa è la caratteristica fondante dei partiti politici. "La struttura dei partiti è caratterizzata dalla sua eterogeneità". Op. cit. pag. 35

Comunista Italiano (il maggiore partito di opposizione) e il Partito Socialista Italiano. Si è però ritenuto di includere, anche se più brevemente, un'analisi sul maggiore partito di destra dello scacchiere politico (Movimento Sociale Italiano – Destra Nazionale) e su un partito diretto erede della cultura politica dell'Italia pre-repubblicana (il Partito Liberale Italiano).

Le carte statutarie dei partiti hanno solitamente una vita breve in quanto esse sono destinate ad essere modificate ogni qualvolta si tenga un'assemblea nazionale; anche per questo non sempre è semplice trovare riferimenti bibliografici e storiografici completi.

In linea generale si è scelto di utilizzare principalmente due statuti per partito politico, con notazioni e riferimenti minori per altri casi. La scelta è stata quella di analizzare e comparare principalmente uno statuto dei primi anni '80 con uno dei primi anni '60. Anzitutto perché gli anni Sessanta e gli anni Ottanta rappresentano due fasi molto diverse della vita politica italiana, ma legate intimamente dall'immobilità del sistema partitico e dunque da una forte continuità degli attori coinvolti. All'inizio degli anni '60 il sistema politico italiano era già strutturato con chiarezza, i partiti politici erano in una fase di forte consenso e di capacità egemonica rispetto alla società. Erano ancora fortemente ideologizzati e radicati sul territorio, rappresentando probabilmente l'idealtipo del partito di massa. Questo esprimerà lo statuto della DC del 1962, così come quelli del PCI e del PSI rispettivamente del 1962 e del 1965.

Gli anni '80 invece hanno rappresentato un'evoluzione, ma anche una forte rottura rispetto all'Italia degli anni '60. I partiti stavano perdendo la precedente vocazione ideologica, miravano ad aprirsi maggiormente alla società ed iniziavano a vivere nelle proprie organizzazioni i primi sintomi di trasformazione illustrati nel capitolo 1. Inoltre i primi anni '80 sono stati gli ultimi scampoli della democrazia italiana costruita sui partiti di massa: da lì a pochi anni sarebbero avvenute trasformazioni irreversibili sul piano della democrazia e dei suoi attori principali.

1.2 La Democrazia Cristiana, il maggiore partito di governo

Secondo l'articolo 2 dello statuto della Democrazia Cristiana³ approvato al congresso tenutosi nel 1982 "i soci hanno diritto di partecipare alle attività del partito, di contribuire alla determinazione della linea politica e di concorrere alla elezione degli organi statuari. I soci possono accedere alle cariche del partito ed essere candidati alle elezioni politiche ed amministrative(...). Possono esercitare l'elettorato attivo dopo quattro mesi dalla loro iscrizione.(...) In occasione dei congressi comunali, istituzionali locali, provinciali, regionali e nazionali del partito, per garantire la legittimità della base elettorale hanno diritto al voto solo i soci regolarmente iscritti entro l'anno precedente quello della convocazione del congresso e che abbiano preventivamente rinnovato la tessera dell'anno in corso"⁴. Contemporaneamente all'articolo 3 si delineavano i doveri degli iscritti alla Dc: partecipare attivamente alla vita del partito, svolgere costante azione di presenza politica, garantire l'unità operativa del partito, tenere nei confronti degli altri soci un comportamento improntato al massimo rispetto della dignità di ciascuno, rispettare le norme di convivenza democratica.

La lettura dello statuto ci consegna più volte conferme di percorsi volti a costruire un modello di partito in cui la sovranità e la responsabilità politica avrebbe dovuto essere diffusa tra gli iscritti del partito. Per esempio all'articolo 16 si disciplinava che i segretari di sezione, quello circoscrizionale e quello comunale fossero eletti dalle assemblee di sezione, che tutti i segretari di livello superiore fossero eletti dai congressi a scrutinio segreto da tutti coloro che risultavano regolarmente iscritti al partito o dagli elettori che avevano precedentemente sottoscritto l'adesione pubblica ai valori ed ai programmi della Democrazia Cristiana. Inoltre, sempre nello stesso articolo, si legge che "le candidature per la carica di segretario politico sono accompagnate dagli intenti politico programmatici". Tutti gli organi del partito rimanevano in carica due anni (articolo 21), a meno che non vi fosse un voto di sfiducia espresso dalla maggioranza assoluta dei componenti l'organo che ha proceduto all'elezione" (articolo 27). L'articolo 20 regolava

³ Nello statuto in questione, approvato il 2 aprile 1982, non esiste alcun introduzione generale, alcun riferimento esplicito alla direzione politica o al perimetro ideologico valoriale. Si tratta di un mero regolamento tecnico, dal quale sono spariti tutti i riferimenti ideologici.

⁴ Tale norma era stata evidentemente pensata per ridurre il più possibile l'impatto di fenomeni quali le corse al tesseramento in vista del congresso

le elezioni dei delegati ai congressi attraverso un sistema elettorale proporzionale su liste concorrenti con soglia di sbarramento al 10%⁵.

Lo stesso statuto della Democrazia Cristiana regolava con cura, all'articolo 33, anche la partecipazione di base degli iscritti, espressa solo per principi all'articolo 2. “ I soci partecipano alla vita del partito mediante la sezione, che è l'organo di base del partito. La sezione indirizza l'attività dei soci e svolge azione di formazione, di presenza e di proposta politica; essa è luogo di impegno attivo e di servizio. (...) L'assemblea sezionale è aperta agli elettori che abbiano sottoscritto l'adesione ai valori ed ai programmi della Democrazia Cristiana”.

Gli organi nazionali del partito erano il congresso nazionale, il segretario politico, il consiglio nazionale, la direzione centrale, l'ufficio politico ed i gruppi parlamentari (art. 68). L'organo decisionale era il congresso nazionale che delibera gli indirizzi generali della politica del partito, elegge il segretario politico, il consiglio nazionale, i 2/3 dei componenti della commissione elettorale centrale (art 69).

Nello statuto non vi era alcun cenno alle correnti, ma esse sono state il reale tratto distintivo dell'organizzazione della Democrazia Cristiana⁶: non una scelta prevista dallo statuto, ma la concreta ricaduta del dibattito e delle differenze politiche interne⁷. Essa era di fatto un partito di oligarchie semicompetitive. Le correnti erano concretizzazione extrastatutarie. Lo statuto del 1957 prevedeva una disposizione recante il divieto di costruire in seno al partito gruppi, tendenze o frazioni organizzate, ma poche volte vi sono state sanzioni a riguardo, anche nei primi anni immediatamente successivi all'approvazione dello statuto. Probabilmente la forza stessa delle correnti impediva la concretizzazione del divieto e l'ordine che ne scaturiva impediva di fatto qualunque iniziativa contro una di esse.

A prima vista la costituzione delle correnti potrebbe apparire come la concreta articolazione della vita democratica interna.⁸ Agli organi dirigenti spetterebbe il compito della sintesi tra le diverse anime politiche che abitano il partito, modificando la linea

⁵ “Nelle elezioni dei comitati ad ogni livello sono ammesse al riparto dei seggi le liste ce abbiano ottenuto almeno il 10% dei voti espressi”

⁶ Sul tema si vedano G. Pasquino, *Pluralità degli apporti e delle componenti nel modello di partito degasperiano e successi e insuccessi nella organizzazione del partito durante la segreteria Fanfani*, entrambi raccolti in *Studi sulla Democrazia Cristiana 1943-81*. Quaderni della Fondazione Feltrinelli, n. 21, 1982

In generale si veda G. Sartori “*Correnti, frazioni e fazioni nei partiti politici italiani*” Il Mulino, 1973

⁷ Sul punto si vedano anche L. D'Amato *Correnti di partito e partito di correnti* Giuffrè (1965) e M. Sernini *Le correnti nel partito* Istituto editoriale Cisalpino (1966) ma anche A. Lombardo *Sistema di correnti e deperimento dei partiti in Italia* in *Rivista italiana di scienza politica* (1976)

⁸ M. Cermel, *La democrazia nei partiti, vol II*, Cedam, (2003) pag. 46

politica ogni qualvolta cambino le maggioranze interne⁹. Il problema stava nel fatto che era proprio all'interno delle correnti che si verificava l'accentramento del potere decisionale¹⁰. Ciascuna corrente esprimeva forti gerarchie interne, un candidato alla segreteria e diversi candidati a coprire cariche istituzionali a livello nazionale e regionale. In pochi anni dalla loro strutturazioni, in più, le correnti iniziarono a smarrire una precisa identità politica, per trasformarsi in "centri di potere che si componevano e si scomponavano"¹¹. Proprio da ciò emersero elementi degenerativi come quello dei "signori delle tessere". L'obiettivo di ciascun capo corrente era quello di contare più tesserati possibili per poter giungere ad un controllo del partito su un determinato territorio. Tale controllo delle tessere in connubio con il sistema elettorale delle preferenze multiple permetteva ai capi corrente di riuscire ad eleggere quanti più candidati possibili, rafforzando un meccanismo di fidelizzazione interna e di rafforzamento della propria corrente.¹² Le scelte politiche, territoriali o nazionali che fossero, erano quindi assunte *de facto* attraverso una mediazione di interessi tra le diverse correnti. Nel sud Italia, addirittura, per descrivere la DC si è parlato di "partito clientelare di massa"¹³. I capicorrenti infatti utilizzavano le risorse pubbliche per mantenere il proprio consenso e radicare la struttura nel territorio, entrando capillarmente anche nelle istituzioni pubbliche. Nelle sezioni di questa DC dominata dai vincoli clientelari, non si svolgeva attività politica, ma si ripercorrevano pari pari le modalità relazionali proprie della struttura dei partiti di notabili.

Per evitare ulteriori degenerazioni in prossimità dei congressi, quando cioè la corsa al tesseramento si faceva più ampia, negli statuti della dc successivi alla metà degli anni 60 si iniziò ad insistere su commissioni di controllo del tesseramento. Così avveniva nello statuto del 1968 e tali provvedimenti vennero inaspriti anche nello statuto approvato nel 1978. Il necessario ricorso a tali misure rendeva però evidente una straordinaria debolezza dell'organizzazione centrale nella capacità di controllo delle degenerazioni correntizie interne.

⁹ Inizialmente anche nella DC aveva un peso una forma di c.d disciplina di partito. "I membri del partito non possono accettare incarichi politici se non d'intesa implicita o esplicita col partito stesso" (A. De Gasperi, *discorsi politici*, (1954), in *Il Popolo*

Sul tema *De Gasperi e la costruzione della democrazia in fasc. ventunesimo secolo* 5 Marzo 2004

¹⁰ M. Cermel, op. cit. 2003, pagina 46

¹¹ Ivi, pagina 48

¹² G. Pasquino, *Le radici del frazionismo ed il voto di preferenza*, in *correnti, frazioni, fazioni nei partiti politici italiani* a cura di G.Sartori, il Mulino (1973)

¹³ D. Dalla Porta, op.cit. pag 161

Tale modello organizzativo comportava un secondo problema, tutt'altro che irrilevante: giochi di alleanze variabili tra le diverse correnti rendevano problematica la formazione di un progetto politico della maggioranza espresso da un leader che ne fosse responsabile verso tutti gli iscritti¹⁴. I singoli militanti e gli iscritti finivano con il non poter valutare l'adesione ad una corrente in base ad una determinata linea politica, ma assecondando prevalentemente logiche spartitorie¹⁵. Questa situazione condusse anche uno studioso come Sartori a fare riferimento alle fazioni interne alla dc, più che alle correnti.¹⁶ La stessa instabilità dei governi italiani a guida democristiana è interpretabile attraverso questa chiave. In aggiunta si pensi che lo statuto della DC dell'82 prevedeva addirittura che il regolamento dei gruppi parlamentari avrebbe dovuto essere approvato dal consiglio nazionale del partito e che il loro indirizzo politico era sottoposto alle direttive degli organi del partito.

Per provare a porre rimedio a questo problema, negli anni 70, un dirigente della DC, Pierluigi Zampetti, tentò di introdurre una nuova modalità per selezionare le candidature, ma ebbe effetto solo a Trieste dove venne approvato un apposito regolamento per le primarie. Erano previste come modalità di selezione delle candidature aperte agli iscritti e ai cittadini che avessero mostrato orientamento politico democristiano. La selezione avveniva nelle sezioni del partito.¹⁷

Intorno alla Dc, come sempre avveniva nei partiti di massa, si era sviluppato un mondo di organizzazioni parallele, il cui rapporto con il partito era disciplinato, per esempio, dal titolo IV dello statuto del 1982. “Sono articolazioni del partito il movimento giovanile, il movimento femminile, il movimento anziani. Essi operano sulla base dei rispettivi regolamenti. “(art 91). Inoltre “al fine di attivare forme di collaborazione e iniziative comuni tra rappresentanti del partito e rappresentanti di realtà ed esperienze sociali,

¹⁴ Ibidem

¹⁵ Sul tema delle correnti interne alla Democrazia Cristiana tende ad alleggerire il problema L. Elia *Costituzione, partiti, istituzioni* (Il Mulino, pag. 94) “Comunque direi che nella DC, malgrado i timori espressi tante volte per l'effetto dirompente che avrebbe potuto avere la divisione in correnti, è prevalso di solito il senso di responsabilità di tutte le parti e si è creata con questo senso unitario la premessa per adottare senza pericolo anche sistemi elettorali diversi da quelli precedentemente in uso”. Diversamente la pensa Maurizio Cermel, *La democrazia nei partiti, vol II, Cedam* (pag. 48): “Il controllo dei tesserati consente di contare su una forza elettorale sicura che, sapientemente orientata al gioco delle preferenze, permette di fare eleggere un certo numero di candidati affiliati alla corrente. (...) Il confronto tra diverse posizioni tende sempre più, col tempo, a sfumare, e le correnti perdono una precisa connotazione politica, trasformandosi in centri di potere che si compongono e si scompongono a seconda delle necessità di manovra dei loro capi”. Quindi, conseguenza estrema diventa “Instabilità e scarsa efficienza degli esecutivi, frequenti crisi extraparlamentari, paralisi di un progetto di respiro”.

¹⁶ G. Sartori *Proporzionalismo, frazionismo e crisi dei partiti* in *Correnti, frazioni, fazioni nei partiti politici italiani* a cura di G. Sartori, il Mulino (1973)

¹⁷ La ricostruzione la dobbiamo a F. Lanchester, *Le primarie dirette di partito. Op. cit.*

culturali e professionali esterne si costituiscono fondazioni come punto di riferimento e di impegno su temi e problemi di primario interesse. Sono costituite una fondazione per le iniziative sociali ed una fondazione per la pace” (art. 92).

Può essere ancora utile qualche cenno di comparazione diacronica con lo statuto della Democrazia Cristiana approvato dal Consiglio Nazionale dello stesso partito nel 1962 riguardo qualche principio organizzativo generale. La prima differenza evidente è il riferimento all’articolo 2 all’ideologia del partito, termine che invece non compare nella versione modificata del 1982: “La domanda di ammissione importa l’adesione alla ideologia e al programma del partito”(art 2). Lo statuto del 1962 riservava però meno attenzione sia ai diritti che ai doveri dei soci, ma inseriva, come già anticipato, un articolo per evitare la legittimazione delle correnti: “Non è consentito costituire in seno al partito gruppi o frazioni organizzate. Gli iscritti possono contribuire alla determinazione degli orientamenti programmatici e politici del partito, purché in forma che non contrastino con l’unità morale e politica del partito stesso, con la disciplinata accettazione delle decisioni degli organi competenti, col rispetto assoluto delle personalità di tutti gli iscritti”.

Grande attenzione viene anche in questo caso posta sulla sezione: nel 1982 definita come “l’organo di base del partito”(art 33), nel 1962 descritta come “l’unità organica fondamentale del partito”. Anche nel 1962, come espressione rappresentativa delle sezioni territoriali, il congresso nazionale era “il massimo organo deliberativo del partito”(art. 62). Si riuniva ogni due anni ed eleggeva il consiglio nazionale, che a sua volta eleggeva il segretario politico del partito”. Anche qui si disciplinavano, in modo più stringente, le associazioni collaterali al partito: quella giovanile e quella femminile (artt. 81-84). Si noti che rispetto allo statuto successivo veniva espressamente dichiarato che essi non sono “organizzazioni autonome; la loro attività viene coordinata dagli organi di partito corrispondenti territorialmente”(art. 81).

1.3 Il Partito Comunista Italiano, il maggiore partito di opposizione

Il Partito Comunista Italiano era organizzato con il modello del centralismo democratico¹⁸. Tale espressione viene utilizzata in tutti gli statuti che andiamo a comparare. Come scritto anche nel preambolo dello statuto del partito in vigore nel 1983: “Il Partito Comunista Italiano, rifiutando in virtù di una esperienza storica la pratica delle correnti, regola la sua vita interna secondo il metodo del centralismo democratico. Questo metodo che i comunisti italiani hanno seguito e sperimentato in una lunga prova, rinnovandolo in rapporto ai mutamenti via via intervenuti nelle condizioni della lotta politica, consente al Partito Comunista Italiano di assolvere alle proprie responsabilità di fronte al paese, nell’orientamento di grandi masse e nell’organizzazione e guida delle loro lotte, sollecita un collegamento costante tra organismi dirigenti e militanti, salvaguardando appieno i diritti di ogni iscritto e impegnandolo ad una corresponsabilità unitaria nella definizione e nell’assolvimento dei compiti del partito”. Il modello del centralismo democratico prevedeva, in altre parole, la garanzia del dibattito interno, cui doveva seguire necessariamente la ricomposizione in una sola posizione: la linea espressa dal segretario e dal gruppo dirigente.

All’interno del partito era vietata l’organizzazione delle correnti ed il rinnovo della classe dirigente avveniva principalmente attraverso i meccanismi della cooptazione. Tali principi, oltre che nel preambolo, erano disciplinati all’articolo 8 dello stesso Statuto: “La vita interna del Partito Comunista Italiano è regolata, secondo i principi del centralismo democratico, in modo da assicurare la necessaria unitarietà di indirizzi nell’azione del partito, chiare assunzioni di responsabilità da parte di ogni dirigente, nonché la massima partecipazione dei militanti alle scelte politiche e alle lotte, e la rigorosa tutela dei loro diritti”. In relazione a ciò tutti gli organi dirigenti “hanno l’obbligo di riferire periodicamente circa la loro attività agli iscritti al partito”, “hanno il compito di favorire

¹⁸ Una disamina attenta del tema è posta da Gianfranco Pasquino in “*Organizational models of southern European Communist Parties*”. Egli definisce così il centralismo democratico “(...) l’aspirazione di un’ampia e vigorosa discussione alla base che produca idee e stimoli ai quali il centro fornisca un’adeguata sistemazione e una sintesi operativa ottenendo obbedienza completa nell’attuazione(...)” “Gli elementi centralistici hanno spesso preso il sopravvento, quando il vertice era non solo fortemente legittimato dalla sua lotta antifascista e dalla sua storia, ma era nettamente meglio preparato e informato politicamente della base. (...) In un secondo momento hanno prevalso aspetti di carattere burocratico o burocraticistico”. In aggiunta si veda anche P. Salvetti *L’organizzazione del Partito Comunista Italiano in arcipelago democratico* e G. Sivini *Struttura organizzativa e partecipazione di base nel Partito Comunista Italiano in Partiti e partecipazione politica in Italia* Giuffrè (1969)

l'attività di tutti i militanti, mantenendo vivo il rapporto con la base, stimolando il più ampio dibattito politico e garantendo(...)l'espressione delle opinioni di ogni comunista”.

Il principio del centralismo democratico era ribadito con forza quando si disciplinava nell'articolo 8 che “se una decisione è assunta a maggioranza, deve essere rispettata anche dalla minoranza” e che “per salvaguardare l'unità del partito e difenderne la disciplina politica, sono vietate le attività frazionistiche”. Veniva ribadito all'articolo 53 che “l'unità del partito è essenziale per la realizzazione del suo programma, nella lotta per la democrazia e per il socialismo. Tutte le organizzazioni e tutti i compagni sono tenuti a difenderla contro ogni tentativo di disgregazione e di attività di frazione. Garanzia dell'unità è la disciplina politica(...). Ciò presuppone un'intensa attività democratica in tutte le istanze del partito.”

A differenza di quanto visto per la Democrazia Cristiana il divieto di creare correnti era applicato con grande forza e vigore fino a dopo la metà degli anni '80. Non vuol dire che il partito fosse monolitico, ma che non vi erano sub organizzazioni politiche all'interno del PCI: nella storia del Partito Comunista infatti incontriamo numerose volte la presenza di diverse aree politiche, di fatto però non esplicitamente organizzate e riconosciute. L'accusa di frazionismo comportava l'immediata espulsione degli iscritti dall'organizzazione politica: un noto caso è quello avvenuto alla fine degli anni 60 in cui l'accusa per frazionismo e la conseguente espulsione dal partito toccò alcuni intellettuali comunisti tra cui Luigi Pintor e Rossana Rossanda che si radunavano intorno al gruppo del “Il Manifesto”¹⁹.

Nella versione dello Statuto approvato nel dicembre 1962 vi era un intero titolo dedicato alla democrazia interna del partito, declinata attraverso le regole del centralismo democratico. A questo vi era affiancato una disciplina esplicita di come permettere la partecipazione dei militanti all'attività di direzione del partito. L'articolo 19 dello statuto del 1962 disciplinava che “ogni organizzazione del partito deve mantenere il più stretto legame con le masse popolari, deve studiare le esperienze delle masse, raccoglierne le molteplici aspirazioni, studiarle ed elaborarle e quindi tradurle in iniziative e azione politica unitaria di massa”. Sul tema del centralismo democratico, comunque, a partire dagli anni 70 iniziarono le prime trasformazioni che riflettevano l'evoluzione della società esterna e vi furono, in qualche anno, anche i primi allentamenti della rigida

¹⁹ Si veda G. Chiarante *Da Togliatti a D'Alema*, ma anche G. Galli *I Partiti politici italiani (1943 – 2004)* Bur (2001). Meno scientifica ma sicuramente coinvolta è la descrizione che ne fa R. Rossanda *La ragazza del secolo scorso* Einaudi (2005)

organizzazione del centralismo democratico. Lo statuto del 1979 prevedeva la possibilità, seppur difficile da ottenere, di votare negli organi di partito con voto segreto. Ulteriore passo verso la democratizzazione interna avvenne nel 1986, quando fu riconosciuto il diritto a dissentire anche pubblicamente. Nei due successivi congressi prima verrà abolito il divieto formale di costituire correnti, poi queste saranno anche riconosciute nell'organizzazione formale del partito.

Nel PCI i gruppi dirigenti venivano costruiti facendo largamente ricorso alla cooptazione. Era proprio la cooptazione negli organi dirigenti il sistema che favoriva il riprodursi delle classi dirigenti in una prospettiva di fedeltà rispetto alla linea espressa. La linea politica era decisa dai congressi nazionali, eletti attraverso forme di rappresentanza territoriale. I congressi nazionali, talvolta definiti "istanze supreme del partito", eleggevano il Comitato Centrale del partito. Il percorso piramidale che conduceva ai massimi organi dirigenti, partendo dalle strutture di base del partito, era segnato da elezioni a scrutinio segreto per tutte le elezioni dei componenti di ogni organo. Al vertice c'era appunto il comitato centrale massimo organo di direzione politica²⁰.

Il partito aveva sempre avuto un'organizzazione diretta e verticale: i gruppi dirigenti inferiori non avrebbero potuto mettere in discussione le decisioni prese dagli organi gerarchicamente superiori. Tale verticismo, presente dai primi statuti prerepubblicani fino a quello del 1983, arrivava sino agli iscritti ed ai militanti, i quali, guidati dai dirigenti territoriali, non potevano che rispettare le direttive che giungevano dall'alto e dagli organi di stampa del partito.

Il capitolo V dello statuto del 1983 disciplinava l'organizzazione del partito: cellula, sezione, federazioni, organizzazioni regionali. Nel PCI la partecipazione era obbligatoria, ma organizzata in via discendente e non ascendente²¹. Il capitolo III dello statuto, dedicato ai diritti e doveri degli iscritti, insiste con particolare cura, infatti, proprio sull'obbligo e sulla possibilità dei militanti di partecipare alla vita del partito. Secondo l'art. 6 ogni iscritto aveva diritto a:

“a) partecipare all'attività ed alle decisioni del partito, intervenendo nelle assemblee e nei dibattiti aperti sui suoi organi di stampa b) esprimere e sostenere in ogni istanza di partito le proprie motivazioni ideali e culturali, in rapporto all'elaborazione del programma e della strategia del partito(...) d) eleggere liberamente gli organismi dirigenti del partito, di

²⁰ Per esempio, come è scritto nell'art. 32 dello Statuto in vigore ancora nel 1983

²¹ L'osservazione compare con cura sia in M. D'antonio – G. Negri, *Il partito di fronte allo Stato di fronte a se stesso*, durante l'osservazione e lo studio degli statuti che in M. Cermel op. cit.

essere eletto a farne parte e delegato ai congressi di ogni istanza del partito(...) e) di rivolgere, nelle istanze di partito, le proprie critiche ad ogni dirigente e ad ogni organizzazione per la loro azione politica e di far pervenire opinioni e suggerimenti alla stampa del partito e a tutti gli organismi dirigenti, che sono tenuti a prenderli in considerazione(...).” La partecipazione alla vita politica del partito era anche un dovere per tutti gli iscritti al PCI. L’articolo 7 li elencava: “..a) intervenire nelle riunioni e contribuire al lavoro della propria organizzazione, realizzando le decisioni a cui questa è tenuta, e operare nella vita politica in coerenza agli indirizzi fissati dagli organismi dirigenti b) svolgere attività di proselitismo e di informazione della politica del partito(...) c) accrescere le sue conoscenze culturali e politiche e approfondire lo studio della storia e del patrimonio di idee del PCI e di tutto il movimento operaio e rivoluzionario d) rinnovare ogni anno la tessera di partito, leggere, sostenere e diffondere la stampa di partito (...) f) lottare nelle istanze di partito contro le violazioni della democrazia e delle norme statutarie, non divulgare le questioni riservate di partito (...).” Inoltre “i membri del partito devono rispettare e difendere l’autonomia della associazioni di massa alle quali aderiscono, operando per la loro democraticità.”

Di fatto si può notare come la partecipazione, oltre che discendente, fosse anche particolarmente rigida. Le iniziative spontanee erano esplicitamente condannate poiché era necessario riconoscersi e rispettare i vincoli di gerarchia interni.

Per chiarire alcuni elementi evolutivi compareremo diacronicamente alcuni elementi dello Statuto studiato finora in vigore nel 1983 con quello approvato nel dicembre 1962.

Attraverso una comparazione dei preamboli degli statuti si nota anzitutto, anche nel Partito Comunista Italiano, enfasi diverse rispetto al posizionamento politico. Si leggeva all’inizio degli anni 80 “Il Partito Comunista Italiano organizza gli operai, i lavoratori, gli intellettuali, i cittadini che lottano nello spirito della Resistenza per l’estensione e il rafforzamento delle libertà sancite dalla costituzione repubblicana ed antifascista, per trasformare l’Italia in una società socialista fondata sulla democrazia politica, per affermare gli ideali della pace e del socialismo in Europa e nel Mondo”. Venti anni prima il PCI introduceva la propria fonte regolamentaria in maniera sostanzialmente differente: “Il Partito Comunista Italiano è l’organizzazione politica di avanguardia della classe operaia e di tutti i lavoratori, i quali, nello spirito della resistenza e dell’internazionalismo proletario e nella realtà della lotta di classe, lottano per l’indipendenza e la libertà del paese, per l’edificazione di un regime democratico e progressivo, per l’eliminazione dello sfruttamento dell’uomo sull’uomo, per la libertà e la valorizzazione della personalità

umana, per la pace tra i popoli: per il Socialismo”. Al netto di differenze lessicali dovute alle differenti fasi storico politiche, in entrambi gli statuti si possono rilevare preamboli corposi e molto ideologizzati.

Tra i due statuti vi erano però altre marcate differenze, soprattutto riguardanti la posizione del cittadino rispetto all’organizzazione. Se negli anni 80 lo statuto elencava prima i diritti e poi i doveri degli iscritti, nel 1962 l’enfasi principale era posta sui doveri. Entrando nel merito vi sono differenze notevoli, ma circostanziabili rispetto agli anni in cui queste erano elaborate. A titolo di esempio negli statuti cronologicamente successivi, non compariranno più espliciti riferimenti al dovere di conoscere la dottrina marxista-leninista. La strutturazione di base manteneva comunque generali analogie: gli iscritti avevano il diritto di partecipare alla linea politica, essere rispettati ed ascoltati, esercitare critiche interne, ed il dovere di partecipare fedelmente alle attività del partito ed alle sue forme di propaganda. Un’ultima evoluzione riguarda l’uscita volontaria del partito, ovvero le dimissioni. In un clima fortemente polarizzato, come quello dello statuto del 1957, si prevedeva per le dimissioni dal partito “un chiarimento con il compagno in questione”, in seguito al quale le dimissioni avrebbero anche potuto essere respinte. Talvolta le richieste di dimissioni diventavano espulsione dal partito, allontanando il recedente dall’intera comunità di cui aveva fatto parte, comprese le associazioni collaterali. Nel 1979²², cambiato il clima culturale, si è allentato l’aspetto punitivo, lasciando però invariato il tentativo di chiarimento che precede la recessione, elemento che rimarrà sino all’inizio degli anni ‘80.

Sebbene vi siano alcune evidenti differenze tra lo statuto del 1962 e del 1982 in merito all’organizzazione del partito, il complesso organizzativo rimane comunque facilmente identificabile: una struttura di massa, piramidale e gerarchica, che svolge attività di discussione e ricomposizione interna, che parte da cellule e sezioni per giungere attraverso cooptazione ed elezione congressuale agli organi superiori del partito, finanche al comitato centrale.

Vi sono, infine, due interessanti notazioni: nello statuto del 1962 compaiono i funzionari di partito, poi non compariranno più nelle successive versioni statutarie. Rimarranno invece presenti nella disciplina organizzativa della Democrazia Cristiana²³, anche se in

²² Tra gli altri si veda P. Salvetti *L’organizzazione del PCI (1959-1982)* in *I partiti italiani tra declino e riforma* Vol. III

²³ Nel 1982 lo statuto della DC studiato nel capitolo precedente, a proposito dei funzionari di partito, disciplinava che: “il personale del partito deve essere iscritto alla DC. (...) I funzionari del partito sono direttamente responsabili dell’esercizio delle loro funzioni e ne rispondono anche sul piano disciplinare.

modi sempre più sfumati. Nel 1962 il Pci disciplinava che” Il carattere di massa del partito e la complessità delle funzioni che esso è chiamato ad assolvere, l’esperienza storica che ha reso evidente l’utilità e l’importanza del rivoluzionario professionale, esigono che un certo numero di compagni dedichino tutta la loro attività al lavoro di partito in qualità di funzionari. La scelta e la nomina sono di competenza del comitato di partito in cui essi lavorano. Il comitato dirigente è responsabile dell’orientamento e del lavoro dell’apparato, il quale non deve sostituirsi ai regolari organismi dirigenti e non deve limitare l’iniziativa e la partecipazione di tutti i militanti al lavoro del partito”(art. 22).

Infine vi sono i titoli X e XI a disciplinare rispettivamente stampa e mezzi di comunicazione controllati dal partito. Al di là delle differenze ovvie dovute all’evoluzione dei mezzi di comunicazione di massa, in entrambe le versioni dei regolamenti si disciplina che i mezzi di comunicazione del partito si devono necessariamente uniformare alla linea uscente dal comitato centrale, la responsabilità politica rimane agli organi dirigenti del partito, ogni anno si deve discutere il funzionamento della stampa controllata (L’Unità) ed infine si ricorda che la diffusione della stampa è un dovere di tutti i militanti del PCI, al fine di diffondere la linea del partito. Anche nel Partito Comunista Italiano, come nella Democrazia Cristiana, la leadership di partito, la cui linea era espressa anche attraverso gli organi di stampa ufficiali, ebbe sempre il predominio rispetto a quella istituzionale.

1.4 Il Partito Socialista Italiano

Anche lo Statuto del Partito Socialista Italiano ha avuto innumerevoli versioni. Con sguardo comparativo terremo in considerazione principalmente diverse linee orientative che partono dal testo approvato dal XXXVI congresso nazionale tenutosi nel 1965 e le successive modifiche sino all’XLI congresso tenutosi nel 1978 con gli ulteriori sviluppi registrati a partire dal 1981. Si noti che nel caso del Partito Socialista Italiano, sull’organizzazione e sugli statuti hanno influito in modo evidente gli effetti di diaspora e ricomposizioni, scissioni e riorganizzazioni dell’area politica di riferimento.

Gli statuti del PSI sono decisamente più brevi di quelli studiati sinora ed anche la struttura è parzialmente diversa. Sia nello statuto del 1965 che in quello del 1978 non vi è una

divisione in titoli, ma articoli molti lunghi che oltre a disciplinare il rapporto organizzativo interno, analizzano con una cura quasi spasmodica i rapporti dei singoli con le organizzazioni esterne.

Anzitutto i preamboli: come nei casi precedenti, anche in questo caso, pur rimanendo fermi i riferimenti storici e culturali, si nota un progressivo allentamento dei riferimenti ideologici del partito. Così iniziava infatti lo Statuto del 1965: “ Il PSI, fondato sulla teoria del socialismo scientifico e sulle esperienze della lotte di classe in Italia ed in tutti i paesi del mondo, guida la lotta di emancipazione dei lavoratori per la edificazione della società socialista”. Più attenuate invece le versioni successive degli statuti: come ad alleggerire i riferimenti storici e marcare differenze rispetto ad altri partiti marxisti, si legge anche “il partito non chiede ai suoi militanti la adesione ad un credo filosofico o religioso ed accoglie, con pari diritto di cittadinanza, tutte le correnti di pensiero che accettano i principi etici e postulati politici ispirati agli ideali di giustizia, di eguaglianza e di pace che il partito pone a fondamento del proprio programma(...). Il partito promuove l’organizzazione politica dei lavoratori e dei cittadini facendosi interprete delle esigenze di autonomia e di progresso del popolo lavoratore e rifiutando di attribuirsi prerogative di egemonia, di guida carismatica, di tutela paternalistica”.

I diritti ed i doveri dei singoli stanno racchiusi in poche frasi nell’articolo 3 dello Statuto del 1978, denominato “I compagni nel rapporto con il partito”. “Il partito richiede ai propri iscritti la partecipazione alla elaborazione della sua linea politica, allo sviluppo della sua organizzazione, alle elezioni dei suoi quadri dirigenti ed al controllo del loro operato. Gli iscritti al partito sono impegnati a dare all’attuazione della politica del partito il proprio contributo ed attenersi alle decisioni democraticamente prese dalla maggioranza in ogni loro attività pubblica. Ogni membro del partito ha il diritto dovere di partecipare alle assemblee dell’organizzazione cui si è iscritto, di esprimere la propria opinione sugli argomenti in discussione, di esercitarvi la propria critica, di prendere parte a tutte le votazioni e le elezioni che vi hanno luogo.(...) Fermi restando gli obblighi di cui al presente articolo è garantita ad ogni iscritto piena libertà di espressione all’interno ed all’esterno del partito ed il diritto a partecipare, a titolo strettamente personale, a iniziative esterne al partito, rappresentandovi posizioni non difformi da quelle sostenute all’interno del partito stesso.”

La differenza con lo statuto del 1965 in questo caso è marcata: 13 anni prima il PSI pareva richiamarsi una versione edulcorata del centralismo democratico, sebbene vi fosse anche allo stesso tempo un maggiore riconoscimento delle libertà di opposizione interna

rispetto al PCI: “La critica ed il dissenso sulla linea politica stabilita dal congresso nazionale, interpretata ed attuata dagli organi centrali del partito si manifestano negli organi e nelle sedi interne al partito. Si esprimono, altresì, sugli organi di stampa del partito nelle forme e nei modi che la direzione, in via generale, di intesa con la direzione degli stessi, stabilirà. L’organizzazione del dissenso e le riunioni a tale scopo sono consentite nel periodo precongressuale ma nelle sedi di partito ed aperte a tutti i compagni. E’ garantita in ogni caso la circolazione delle idee e la libera espressione politica di ogni militante.”

Lo statuto del 1965, successivamente, elaborava le forme dei rapporti dei singoli con le associazioni esterne, con una particolare attenzione rivolta alla militanza degli iscritti nel sindacato. A questo era interamente dedicato l’articolo 3 dello statuto. Sebbene fosse esplicitata l’autonomia del partito rispetto al sindacato, era proprio espressamente disciplinata l’organizzazione di una corrente socialista dentro la CGIL²⁴. Nel 1978 la linea diventò decisamente più morbida e meno settaria: “Il partito considera superata la esperienza dei sindacati autonomi e vincola le proprie organizzazioni periferiche a garantire l’adesione dei propri iscritti alle confederazioni dei lavoratori”.²⁵

Come in tutti i partiti di massa la “sezione è l’organizzazione fondamentale del partito per l’elaborazione e la realizzazione della sua politica. Strumento di attivazione dei socialisti nelle lotte dei lavoratori e di legame con la popolazione” (art.12 - 1965). L’articolo 8 dello statuto del 1978 stabiliva che “la sezione è l’organizzazione primaria per l’elaborazione e la realizzazione della politica del partito”. La sezione poteva a sua volta organizzarsi in nuclei, organizzazioni anch’esse riconosciute anche nei momenti congressuali per la conta dei delegati.

La struttura organizzativa del partito era quella classica, piramidale e gerarchica, con un ruolo decisivo svolto dal congresso nazionale, organo supremo che decide la linea e che elegge il comitato centrale (art 26 - 1978). I congressi del PSI avrebbe potuto essere a tesi o a mozioni. Nel primo caso le tesi generali giungevano dal comitato centrale, tutte le votazioni per i delegati avvenivano tramite sistema di lista unica non bloccata, composta da un numero di candidati maggiori dei posti da attribuire. Nel secondo caso le mozioni venivano presentate al comitato centrale, rispettando un *quorum* prima del 1978, liberamente dopo.

²⁴ Il timore era che i socialisti dentro il sindacato subissero una incontrovertibile egemonia da parte di militanti e dirigenti affiliati al PCI.

²⁵ Statuto del 1978, articolo 3.

La differenza più marcata tra i due statuti riguarda l'organizzazione del congresso nazionale, non solo perché la convocazione ordinaria passava dall'essere biennale a triennale, ma in quanto la versione del 1978 dello statuto inserì alcune discipline che segnavano di fatto un'innovazione politica volta a centralizzare ed alleggerire il partito.

Inoltre anche il PSI fu un partito di massa intorno al quale era sorto un sistema di strutture collaterali e limitrofe. Ecco perché, come registrato per DC e PCI, anche gli statuti del Partito Socialista Italiano si curavano di disciplinare in modo analogo la relazione tra il partito e la stampa (L'Avanti), e la relazione tra il movimento giovanile e quello femminile e il partito nel suo complesso.

Il partito iniziò a trasformarsi radicalmente, prima di fatto e poi di diritto, con l'egemonia di Craxi, diventato segretario nel 1976. Per esempio nel 1981 si inserì un prototipo di elezione diretta del segretario nazionale congiunta a quella del comitato centrale, direttamente dal congresso nazionale. Sempre lo Statuto approvato nel XLII Congresso (svoltosi appunto nel 1981) dunque soppresse l'articolo statutario che disciplinava che il segretario sarebbe stato eletto dalla direzione nazionale.

Il "nuovo corso" craxiano cambiò i riferimenti ideologici, le relazioni politiche, la classe dirigente e gli ambiti di reclutamento e soprattutto il posizionamento del PSI entro lo scacchiere politico. Non a caso una delle variazioni avvenute nel 1978 ha riguardarono il simbolo del partito: al centro dell'emiciclo venne posto un garofano (in onore della rivoluzione portoghese di 4 anni prima), che prese la centralità che precedentemente avevano falce e martello.

Il PSI fu un partito che tentò, nel corso della sua storia, di legare esperienze organizzative diverse tra loro, cercando la via mediana tra l'organizzazione del Partito Comunista Italiano e la Democrazia Cristiana. Esso venne completamente cambiato dopo l'elezione di Bettino Craxi. A partire dallo Statuto del 1978, e poi via via con tutti i successivi, il PSI diventò il partito che anticipò alcuni cambiamenti che poi avrebbero riguardato l'intero sistema politico: un alleggerimento dei simboli e dei richiami ideali legato ad una verticalizzazione ed accentramento dell'organizzazione con tendenze plebiscitarie.

1.5 Il Movimento Sociale Italiano

Erede del ventennio fascista, sulla destra estrema dello scacchiere politico e parlamentare, come il Partito Comunista Italiano vittima della *conventio ad excludendum*, si trovava il Movimento Sociale Italiano. Si tratta di un partito legato ad un forte indottrinamento ideologico. “Il Movimento sociale Italiano – secondo lo Statuto del 1963 - è un’organizzazione politica e una concezione etica della vita, che ha lo scopo di difendere la dignità e gli interessi del popolo italiano e di attuare l’idea sociale nella ininterrotta continuità storica della Nazione italiana. Il Msi si propone la realizzazione dello stato nazionale del lavoro e considera il reggimento repubblicano dello stato la sola forma istituzionale atta alla realizzazione di tale postulato.”²⁶ Con le modifiche apportate nel 1982 il preambolo assumerà tale forma: “Il Movimento Sociale Italiano, Destra Nazionale, è un’organizzazione politica ispirata ad una concezione spirituale della vita che ha il fine di garantire la dignità e gli interessi del popolo italiano, nella ininterrotta continuità storica delle sue tradizioni di civiltà e nella prospettiva di una più vasta missione occidentale, europea, mediterranea. Il MSI-DN si propone la realizzazione dello stato nazionale del lavoro, per il raggiungimento- mediante l’alternativa corporativa- dei più avanzati traguardi di giustizia sociale e di elevazione umana, nel rispetto della libertà per tutti e nella armonia dell’ordine con la libertà”²⁷.

L’articolo 7 dello statuto del 1963 normava chiaramente i doveri degli iscritti: “Osservare le norme regolamentari e le direttive stabilite dagli organi competenti, diffondere i principi ed il programma del movimento, partecipare alle attività politiche ed organizzative del movimento, a contribuire alle necessità economiche del movimento in ragione alle sue possibilità”. Nelle successive versioni dello statuto, dopo l’evoluzione del partito a Destra nazionale, nello statuto comparvero anche i diritti degli iscritti: eleggere ed essere eletto negli organismi interni, partecipare alla stesura dell’azione del movimento, sostenere le proprie posizioni all’interno del partito. Il partito faceva della gerarchia non una necessità, ma un riferimento ai proprio valori spirituali.

L’unità organizzativa fondamentale del partito era la sezione comunale, che riuniva tutti gli iscritti residenti in un determinato comune ed eleggeva il segretario di sezione. Questi dirigeva i lavori della sezione, rispettando le direttive dell’organo superiore. A fianco

²⁶ Statuto approvato nell’agosto 1963

²⁷ Statuto approvato nel XIII congresso tenutosi nel 1982

poteva sorgere la sezione regionale, composta da almeno 21 membri e deliberata dall'esecutivo federale. La scala gerarchica del partito a livello nazionale trovava il comitato centrale, la direzione nazionale, l'esecutivo nazionale ed il segretario.

Oltre al segretario politico nazionale vi era il Presidente, eletto dal congresso nazionale per alzata di mano o per acclamazione, su proposta del segretario nazionale. In linea generale il ruolo politico più importante era quello del segretario nazionale, mentre il Presidente aveva un ruolo di garanzia interna.

Negli statuti dell'Msi comparvero anche delle originali (seppur coerenti con gli assunti culturali di fondi) consulte corporative "al fine di realizzare un costante collegamento con le categorie morali, culturali, professionali ed economiche nel quadro di una visione organica della vita politica, sociale ed economica"²⁸. Anche le consulte corporative costituivano una scala gerarchica che giungeva alla consulta corporativa nazionale : questa aveva il compito di elaborare "pareri motivati sui problemi delle categorie del lavoro e della produzione nel quadro di una visione organica dei problemi sociali e nazionali ispirati alle finalità del Msi ed agli orientamenti degli organi centrali del movimento; coordina gli indirizzi e gli orientamenti elaborati dalla consulte corporative regionali; svolge indagini conoscitive; svolge ogni altro compito assegnato dagli organi centrali del movimento".

1.6 Il Partito Liberale Italiano

Affrontiamo ora, brevemente, anche l'evoluzione statutaria del Partito Liberale Italiano, un partito con base ristretta, ma comunque nel dopoguerra statutariamente simile più ai partiti di massa novecenteschi che al PLI notabile delle origini

"Il PLI è un'associazione di cittadini che si propongono di far valere nella vita politica il principio della libertà, quale supremo regolatore di ogni attività pubblica e privata. Il PLI raggiunge i propri fini politici attraverso la libera discussione e si impegna ad attenersi alle decisioni della maggioranza, purché esse non ledano il principio della libertà"²⁹.

Anche nel caso del PLI il congresso nazionale è sempre stato il massimo organismo decisionale, convocato in via ordinaria ogni due anni dal presidente del partito. I delegati

²⁸ Capo V statuto 1982

²⁹ Statuto del 1981

al congresso erano eletti a scrutinio segreto dalle assemblee provinciali ed era espressamente dichiarato il divieto di mandato imperativo: per un congresso di partito rimane una norma sicuramente originale.

Per il resto l'organizzazione interna, anche se su dimensioni ristrette e con qualche deroga³⁰, richiamava la struttura organizzativa degli altri partiti di massa: organizzazione territoriale e tematica, piramidale. Semmai nello Statuto si nota una cura estrema per una precisissima definizione di tutte le regole di funzionamento degli organi interni.

Anche nel Partito Liberale Italiano la sezione era il luogo di base dell'organizzazione partitica, dove gli iscritti potevano partecipare e contribuire alle decisioni politiche. La struttura limitata numericamente e la tradizione culturale del partito hanno comunque generato una realtà particolare, formalmente simile ad un partito di appartenenza, ma sostanzialmente traducibile in un partito di opinione. Nonostante ciò, come anticipato, gli statuti (per esempio indicativo quello del 1981), prevedevano un'organizzazione dettagliata per il funzionamento delle assemblee di sezione³¹.

Interessante infine notare che lo statuto liberale teneva in calce una duplice appendice: il manifesto liberale di Oxford sottoscritto dalle organizzazioni liberali di 19 stati e l'appello del 1981 di Roma, contenente una dichiarazione dei liberali di tutto il mondo.

Di tutti i partiti studiati in questo capitolo il Partito Liberale è l'unico tutt'ora esistente³². Lo statuto attuale è stato approvato tra la fine del 2001 e l'inizio del 2011 in espressa continuità politica con la descrizione riportata sopra. "Il PLI è una libera associazione di cittadini che, ai sensi dell'articolo 49 della Costituzione italiana, si propongono di concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale, facendo prevalere il principio di libertà, quale supremo regolatore e ispiratore di ogni attività pubblica e privata".

2 Gli elementi fondamentali degli statuti dei partiti politici italiani dalla nascita della Repubblica al 1992

³⁰ Ad esempio la possibilità di invitare ai congressi membri esterni purché in linea di azione con il partito

³¹ Per esempio si disciplinava che "le riunioni dell'assemblea della sezione e dell'unione comunali sono valide quando sia presente almeno la metà degli iscritti; in seconda convocazione sono valide qualunque sia il numero dei presenti. La seconda riunione può avere luogo nello stesso giorno e la convocazione può essere fatta con lo stesso avviso. Non sono ammesse deleghe e rappresentanze"

³² Art. 1 comma 3 "Il partito si pone in continuità con il Partito Liberale italiano sciolto in occasione del XXII congresso nazionale del 1994".

I partiti solitamente vengono fatti rientrare in alcune famiglie spirituali che fanno riferimento ai valori di riferimento ed ai *cleaveges* dai quali originano³³: partiti radicali e liberali, partiti conservatori, partiti socialisti e comunisti, partiti popolari e democristiani, partiti della destra radicale, partiti agrari, etnoregionalisti ed ecologisti. Non tutte queste famiglie politiche hanno avuto fortuna nella storia d'Italia: per esempio gli ultimi due si sono sviluppati recentemente, mentre i partiti agrari non hanno mai avuto fortuna in quanto le istanze del mondo rurale sono state assorbite prima dal notabilato liberale e poi dagli altri partiti di massa.

Pare anzitutto utile sottolineare che le modalità organizzative dei partiti politici non possono mai essere disgiunte dall'ideologia di riferimento: trasversalmente nei diversi paesi europei, analoghi partiti hanno assunto comparabili forme organizzative, semmai mediate dalle fasi storiche e dalla collocazione di volta in volta assunta rispetto al governo.

L'evoluzione degli statuti che abbiamo registrato caso per caso nei paragrafi precedenti trova numerose motivazioni dovute al mutamento del contesto sociale e politico, agli assetti culturali dominanti, alle domande degli elettori. Anzitutto la scuola di massa ha progressivamente contribuito a formare cittadini via via più consapevoli, con un minore bisogno di formazione, con sempre più voglia di partecipazione e protagonismo, ma con riferimenti ideologici sempre più scarni³⁴. In secondo luogo la televisione ed una dilatazione dell'impatto dei media sulla società hanno molto indebolito la centralità dei partiti di massa come luogo di apprendimento pedagogico e formativo ed hanno imposto alla politica nuove modalità comunicative ed organizzative.

Si tratta di fenomeni che sono avvenuti lentamente per tutti i decenni successivi al 1950 e che hanno contribuito a trasformare il partito di massa in partito pigliatutto e poi, dagli anni '80, in partito professionale - elettorale.

Come visto abbiamo notato in tutti i partiti un'attenuazione progressiva ai riferimenti ideologici, anche se le premesse valoriali erano rimaste ancora decisamente diversificate

³³ S.M. Lipset e S. Rokkan, *Cleavege structures, Party System and Voter alignments: an introduction* Free Press, N.Y (1967)

³⁴ Negli anni 70, Inglehart teorizzò uno spostamento generale verso valori postmaterialisti. R. Inglehart *The silent devolution. Changing values and political styles among western publics*, (1977) trad. It. *La rivoluzione silenziosa* Rizzoli (1983)

tra destra e sinistra fino agli anni '90. "A partire dalla metà degli anni 60 i partiti hanno compreso che la guerra di trincea era terminata e con essa era stato raggiunto lo Zenit della parabola del partito concezione del mondo, del partito milizia, del partito utopia, del partito, cioè depositario unico della verità e della salvezza³⁵". Quello che sicuramente si percepisce è che nel tempo si è registrato un indebolimento dell'adesione ideologica al partito, un tentativo di apertura a linguaggi più includenti capaci di rivolgersi a nuovi e più articolati gruppi sociali. Suonavano a riguardo assai significativi alcuni particolari presenti nei preamboli del PCI e del PSI³⁶ negli anni '80. Nel primo caso si scriveva che "il Partito Comunista Italiano afferma la validità attuale e per la prospettiva socialista della concezione di una società fondata sul pluralismo dei partiti politici (...) e è consapevole che la coscienza cristiana, nella realtà di un mondo contemporaneo, può diventare stimolo ad impegno di lotta per la trasformazione socialista della società". Analogamente il PSI scriveva che "la storia dell'ultimo mezzo secolo insegna che le rivoluzioni proletarie che pure hanno portato all'abolizione della proprietà privata dei mezzi di produzione e di scambio degenerano in dispotismi di partito e di stato quando venga soffocato il soffio della vita libera e democratica, individuale e collettiva".

Per i partiti, dunque, dalla metà degli anni '70 in avanti, si sono accentuati i tentativi di apertura³⁷, al fine di costruire relazioni politiche con cittadini dalle differenze ispirazioni ideali e con le nuove e più diversificate organizzazioni limitrofe, alla luce di una loro nuova e più marcata autonomia. Rispetto a questo tema, un po' in ritardo pareva essere il PCI, anche perché già al centro di un sistema sinergico completo e funzionante che teneva insieme politica, giovani, centri culturali (ARCI), mondo sindacale e dell'impresa cooperativa.

Contemporaneamente si ridefiniva il funzionamento complessivo degli organismi politici, magari includendo anche personalità e competenze esterne rispetto al mondo della politica. Per esempio, dagli anni 80, all'interno della DC la direzione organizzativa del partito era affidata a dipartimenti, i cui dirigenti avrebbero anche potuto essere selezionati all'esterno rispetto alla macchina politica. Altrettanto si verificò in quegli anni per l'Assemblea nazionale del PSI che venne aperta a personalità della cultura e dello

³⁵ Forse anticipando eccessivamente i tempi e forzando i passaggi Guglielmo Negri "gli statuti dei partiti ed i nuovi orientamenti della vita politica italiana" in *Il partito politico di fronte allo stato, di fonte a se stesso* (1983)

³⁶ Tali notazioni sono fatte notare anche da Negri nel testo sopra. Indubbiamente è significativo che entrambi i partiti della sinistra abbiano fatto uno sforzo per allargare le proprie maglie, rivolgendosi a tutti gli strati sociali.

³⁷ *Ibidem* pag 35

spettacolo. Contemporaneamente all'apertura del partito, però si è cercato anche di rendere più trasparente il funzionamento interno, compresa la pubblicità delle motivazioni per cui era prevista la presenza di funzionari stipendiati. Se, come detto, il Partito Comunista Italiano ne disciplinava chiaramente l'esistenza già dagli anni 60, la Democrazia Cristiana ne regolamentò la presenza attraverso l'articolo 90 dello statuto solamente dopo il 1980.

Nei partiti pigliatutto si iniziava a notare anche un rafforzamento del potere dei gruppi dirigenti rispetto alla base ed ai militanti. Negli statuti si concretizzò nel rafforzamento del ruolo del segretario politico del partito rispetto agli organi collegiali. Per limitare l'impatto disgregante delle correnti anche la scienza politica iniziava a prospettare l'elezione diretta del segretario da parte del congresso, rafforzandone il ruolo di rappresentanza ed anche i poteri interni. Così piano avvenne nella Democrazia Cristiana, nel Partito Socialista Italiano e nel Movimento Sociale Italiano.

Tornando a una valutazione più generica riguardo agli statuti studiati si può notare che, anche negli anni d'oro³⁸ della democrazia di massa, si può concludere che essi "piuttosto che strumento di garanzia a disposizione di ogni iscritto per affermare i propri diritti, si presentano invece come strumento di potere dell'oligarchia. Le norme statutarie presentano i caratteri della genericità e dell'indeterminatezza, consentendo agli organi esecutivi di agire con grande discrezionalità: la realtà dell'organizzazione di partito risulta incomprensibile se non si tiene conto della prassi e della forza cogente che assumono le circolari inviate dagli organi direttivi centrali a quelli periferici"³⁹

La dimostrazione di quanto detto la si ritrovava anzitutto nei criteri generalmente previsti per l'ammissione dei cittadini ai partiti politici, severi ma allo stesso tempo vaghi ed indeterminati, consentendo ai partiti la massima discrezionalità sulle scelte.⁴⁰ Lo statuto del Partito Comunista Italiano del 1956 disponeva che l'iscritto garantisse "onestà politica e morale", il Movimento Sociale Italiano disciplinava che "sono indegni di appartenere all'MSI coloro che abbiamo mostrato incoerenza politica." Analoga analisi risulta dalla lettura delle motivazioni dell'espulsione: spettava all'organo disciplinare del partito decidere di volta in volta cosa si intendesse per indegnità politica e morale (formula tutt'ora usata). Non a caso Caretti e Grassi, negli anni 70 rilevavano che "la funzione

³⁸ E. Hobsbawm *Il secolo breve* Bur (2007)

³⁹ M. Cermel op. cit. pag. 54

⁴⁰ M. Cermel op. cit. pag. 55

disciplinare non è conforme ai principi di legalità e certezza del diritti che reggono l'esercizio della funzione giurisdizionale nell'ordinamento dello stato".⁴¹

3 Gli statuti dei partiti politici italiani dopo il 1993

Nei prossimi paragrafi analizzeremo gli statuti di alcuni partiti politici nati dal 1993 fino ad oggi.

Il sistema politico italiano, a dir la verità, non pare essersi ancora del tutto stabilizzato dopo la scomparsa dei partiti di massa protagonisti della storia del secondo novecento. L'opzione bipolare, da molti inseguita, è stata raggiunta in modo saltuario e al costo di numerose forzature. Negli ultimi venti anni abbiamo assistito ad un numero straordinario di aggregazioni politiche, scissioni, diaspore politiche, partiti personali nati in una conferenza stampa, sciolti e ricostruiti. Il quadro politico e partitico continua a rimanere incerto.

I partiti su cui ci concentreremo sono dunque quelli ritenuti più importanti o più significativi nelle diverse fasi politiche che hanno segnato l'Italia nei vent'anni successivi al crollo del precedente sistema politico.

3.2 I partiti della galassia democristiana

La Democrazia Cristiana, il maggiore partito di governo dal 1946 alla fine degli anni 80, il partito *pivotal* del sistema politico italiano, fu scosso da un momento di crisi drammatica ed improvvisa che lo portò a scomparire in meno di un anno all'inizio degli anni '90.

Nel 1992 aveva iniziato a registrare una serie innumerevole di scissioni al suo interno, tanto da aver portato alcuni commentatori a parlare del fenomeno come di una vera e propria diaspora democristiana. Rispetto a tali passaggi non ci interessa dare una descrizione cronologica minuziosa dei cambi, ritorni, scissioni ed unioni, ma un'idea

⁴¹ Caretti, Grassi, *La giustizia interna nei partiti*, in riv. Trim. dir. e pro. Civ. (1976), vol. 2, pag. 1584

generale delle linee che hanno guidato l'evoluzione. Nel giro di pochi anni, del corpo di un partito definito addirittura "balena bianca" non sarebbe rimasto che qualche corpuscolo minoritario sia dal punto di vista del consenso elettorale che dal punto di vista del numero degli iscritti.⁴² La dinamica che si innescò nel 1992 sembrava rispecchiare parzialmente anche il solco della frattura territoriale che si registrava nel paese: "al nord la spinta di rigenerazione morale che il segretario trasmette trova risponenza in un ambiente cattolico assai più ramificato ed esteso rispetto al sud(..). Al sud, invece le interconnessioni clientelari da un lato marginalizzano l'intervento dei cattolici democratici e dall'altro mantengono inalterate le tradizionali modalità notabili clientelari"⁴³.

Dal 1992 iniziarono a registrarsi le prime spaccature: prima Mario Segni, poi Leoluca Orlando e rispettivi movimenti lasciarono la Dc per iniziare propri progetti politici. Nel 1993 si staccò un piccolo gruppo della sinistra democristiana che avrebbe fondato il "Movimento Cristiano Sociale". L'anno successivo ad Assago venne definitivamente sciolta la Democrazia Cristiana: la maggioranza guidata da Mino Martinazzoli fonderà il PPI, mentre una parte costituirà il CCD (Centro Cristiano Democratico). L'eredità organizzativa, storica e culturale della DC ha influito a lungo su tutte queste soggettività politiche: in particolare il tentativo diffuso era quello di riuscire a riprodurre un assetto organizzativo analogo a quello di un partito di massa tendenzialmente decentrato, ma contemporaneamente rafforzativo del ruolo del partito nelle istituzioni.

Si noti quanto fu effettivamente problematico, da una prospettiva giuridica, il passaggio dalla Democrazia Cristiana al Partito Popolare Italiano: non vi fu fondazione di un nuovo soggetto associativo, ma solo alcune trasformazioni statutarie e il cambio del nome. Non vi fu atto costitutivo, gli iscritti risultavano quelli già iscritti ed i dirigenti del partito, sino alla successiva appuntamento congressuale, rimasero immutati.

Per una questione di semplicità, comunque, seguiremo le vicende statutarie di due soli "reduci" della Democrazia Cristiana: la Margherita e l'UDC, rispettivamente collocabili nel campo della sinistra e della destra del partito precedente.

Partiamo anzitutto dall'esperienza, per altro ancora in vita, dell'Unione di Centro guidata da Pierferdinando Casini. Essa è nata dal CCD, nato a sua volta da una scissione dal PPI. La nuova formazione era *in nuce* da molto tempo e, fino alla nascita vera e proprio, il

⁴² G. Maestri *Appena tornata e già diffidata. La democrazia cristiana senza pace e i partiti senza regole.* www.forumcostituzionale.it

⁴³ P. Ignazi *I partiti politici in Italia. Da Forza Italia al Partito Democratico.* Il Mulino (2008) pag. 35

partito era costituito di fatto come una componente organizzata interna al PPI. Coloro che si opponevano al rinnovamento di Martinazzoli, ma non volevano abbandonare il partito, avevano già pronto un organigramma ombra. “Per gli scissionisti la trasformazione della DC in un partito su basi democratico popolari e di cattolicesimo sociale costituiva un *vulnus* alla tradizione moderata e centrista dello scudo crociato”⁴⁴

Lo statuto del neonato partito rispecchiava un modello classico di partito, ma introduceva contemporaneamente alcune novità che lo indirizzavano verso tendenze più verticistiche e più accentrate. Nel CCD si prevedevano anzitutto due tipologie di aderenti: coloro che facevano parte dei circoli e che non fanno parte del processo decisionale⁴⁵ ed i soci, che invece dirigevano le strutture oppure erano eletti nei territori. Lo statuto dell’attuale UDC si è sviluppato sulle orme di quello del CCD, ma investendo da subito su una *leadership* forte ed accentrata. Nell’unico statuto registrato sinora si rileva la classica articolazione degli organi di partito che partono dai livelli locali sino ad un livello nazionale. Sono presenti tutti gli organismi di direzione politica classica (a tutti i livelli) e l’iniziativa politica sul territorio è demandata ai circoli. Questi possono costituirsi sia territorialmente che assecondando interessi culturali o professionali. “I soci partecipano alla vita del Partito mediante la Sezione che è l’organo di base del Partito. La Sezione indirizza l’attività dei soci e svolge azione di formazione, di presenza e di proposta politica, essa è luogo d’impegno attivo e di servizio.”(art 22). Il segretario nazionale del partito “gestisce la denominazione ed il simbolo del partito”(art.55) e si nota come l’UDC ha fatto parte di quei tanti partiti che nell’emiciclo del proprio simbolo hanno mantenuto il nome del *leader*.

Leggermente diversa è stata l’esperienza della Margherita, in quanto questo nuovo partito aveva tentato di abbracciare suggestioni federali ed il riconoscimento di una maggiore partecipazione dal basso. La Margherita nacque dalle ceneri del PPI di Martinazzoli e si presentò alle elezioni per la prima volta nel 2001. Il partito ha introdotto nel proprio percorso importanti innovazioni, sinora del tutto assenti nel panorama politica del centro e mancanti, per esempio, all’UDC. Anzitutto “si articola come partito federale destinando la metà delle sue risorse ai partiti regionali, rilancia la struttura dei circoli come strumento di aggregazione alternativo alla sezione territoriale ed introduce una differenziazione tra aderenti, sostenitori senza diritto ad accedere alle cariche interne ed iscritti a pieno

⁴⁴ P. Ignazi op. cit. pag. 52

⁴⁵ Vedremo una formula simile nello Statuto di Forza Italia

titolo.”⁴⁶ “Democrazia e libertà - La Margherita⁴⁷ riconosce alle strutture regionali la massima autonomia nel rispetto dei principi e delle norme stabilite nel presente Statuto.” “Democrazia è libertà - La Margherita assicura comunque la partecipazione delle cittadine e dei cittadini, favorisce e promuove le strutture e le formazioni associative che abbiano il fine di concorrere all’elaborazione della linea politica, programmatica e formativa del partito. Garantisce a tutti/e i/le cittadini/e il diritto di adesione secondo le modalità stabilite nel presente statuto.” “Democrazia è libertà - La Margherita rispetta la fiducia manifestata dalle elettrici e dagli elettori a chi è stato eletto/a o si è candidato/a nelle sue liste. A tal fine prevede idonee forme di valorizzazione dell’apporto alla vita e all’attività del partito degli eletti/e e dei candidati/e alle elezioni.” (commi 2.3.4. art 2)

Per quanto riguarda l’aspetto federale “ciascuna regione si dà un proprio statuto, approvato a maggioranza assoluta dall’Assemblea Regionale, nel rispetto dei principi e delle norme fondamentali stabilite dallo statuto federale.” (art 3) “Spetta agli statuti regionali definire le modalità con le quali possa essere riconosciuta e disciplinata la partecipazione alle attività di Democrazia è libertà - La Margherita”(9). “Democrazia è libertà - La Margherita è costituita dagli/dalle iscritti/e dei circoli istituiti e riconosciuti secondo le modalità stabilite dallo statuto di ogni regione, dagli/dalle eletti/e, e secondo le modalità stabilite dagli statuti regionali, dai candidati e dalle candidate che si sono presentati alle elezioni nelle liste di Democrazia è libertà - La Margherita ovvero in liste cui la stessa ha partecipato.” (art 6). Art 14 “Spetta al livello federale di Democrazia è libertà - La Margherita il 50% di tutti i finanziamenti a qualunque titolo ricevuti da DL.”

Era ovviamente prevista anche l’ipotesi commissariamento, ma era precisata con cura per ridurre al minimo le possibilità di manovra discrezionale da parte dei dirigenti nazionali. “Il/la Presidente federale può, sentito il parere vincolante della Commissione federale di garanzia, disporre il commissariamento, per non più di sei mesi, degli organi regionali nei seguenti casi: perdurante impossibilità di funzionamento degli organi e grave divergenza dagli indirizzi politici definiti come vincolanti da parte del Congresso federale e dell’Assemblea federale”.

⁴⁶ P. Ignazi, op. cit. pag. 48

⁴⁷ Conosciuto nell’opinione pubblica semplicemente come “Margherita”

3.3 Dal Partito Comunista Italiano ai Democratici di Sinistra

Il 12 Novembre 1989, Achille Occhetto, senza aver condiviso la svolta negli organismi del partito, durante un comizio dichiarò di voler cambiare il nome e l'organizzazione del partito che lo aveva eletto segretario qualche anno prima. Il XX congresso del PCI, tenutosi a Rimini nel 1991, segnò una vera e propria rottura rispetto alla storia ideologica ed organizzativa del Partito Comunista Italiano. Si trattava dell'ultimo congresso del PCI: durante quell'assemblea la maggioranza del partito votò la trasformazione nel Partito Democratico della Sinistra.

Lo statuto del PDS iniziava con una premessa di principi costitutivi, di cui pare interessante riportare i passi più significativi: un partito che rivendica una linea di continuità con “il patrimonio storico del movimento operaio e socialista, nell'originale tradizione culturale e politica dei comunisti italiani”, ma che si propone di essere “il partito delle libertà, perché si batte per il diritto e per i diritti, per l'autoaffermazione degli individui, per la valorizzazione delle autonomie e delle differenze”; il “Partito della solidarietà”, “il partito della pace e dell'uguaglianza” ed “il partito della difesa della natura”. Rispetto all'organizzazione dichiarava di voler essere “un partito non leaderistico, oligarchico, verticistico, cristallizzato in correnti”, per diventare “un partito democratico, pluralistico, che vive le sue articolazioni e le sue interne diversità come valore e risorsa, aperto all'esterno”. Per tutto il resto, alla fine, lo statuto del PDS votato in quel congresso ricalcava l'impianto organizzativo del PCI, ovviamente sottratto di tutti i riferimenti al centralismo democratico, alla disciplina interna, ai rigidi doveri imposti ai militanti.

Il 1997 fu l'anno del congresso del PDS di Massimo D'Alema. Egli decise di accompagnare i suoi propositi di una rivoluzione liberale ad alcuni passaggi organizzativi che miravano a segnare sempre più fortemente il distacco con il modello organizzativo ereditato dal PCI. Anzitutto costituì uno staff tecnico che si interpose tra il segretario ed il gruppo dirigente, di fatto depotenziando la segreteria di molte sue prerogative politiche.

L'evoluzione del PCI non si arrestò con l'avvento del PDS, ma proseguì oltre; anzitutto con la trasformazione in una nuova soggettività politica ancora più distante dalla storia dei comunisti italiani, ovvero i Democratici di Sinistra⁴⁸.

⁴⁸ Nel 1998 Massimo D'Alema convocò gli stati generali della Sinistra convocando oltre al PDS altri soggetti che si inserivano nel campo del socialismo europeo. L'ulteriore allontanamento ideologico dal PCI

I Democratici di Sinistra sono un partito nato nel congresso del PDS di Torino del 2000. Dal simbolo del partito venne tolta la falce con il martello, nei valori fondativi vennero inserite nuove tradizioni progressiste, da quelle liberali a quelle cattolico sociali. “Costituiti sul convergere di differenti tendenze culturali e politiche che si rifanno ai valori democratici e antifascisti fondativi della Repubblica italiana, al pensiero socialista – nella pluralità delle esperienze storiche riconducibili alla tradizione democratica e riformista del Pci, del Psi e del movimento operaio italiano –, al pensiero laico e liberale e al pensiero cristiano sociale, aperti all’incontro con culture e movimenti che hanno messo al centro della loro azione i diritti umani e il valore delle differenze, il personalismo comunitario e la salvaguardia dell’ambiente, i Democratici di Sinistra assumono queste tendenze consapevoli della necessità della loro continua rielaborazione a confronto con le sfide della modernizzazione e del mondo che cambia e si uniscono per contribuire alla costruzione di una società aperta e plurale, libera e solidale, giusta e sicura” (art1.1).

Indubbiamente interessante, anche da un punto di vista stilistico era il riferimento ad una nuova struttura federale del partito, che in qualche modo richiamava gli analoghi passaggi avvenuti nella Margherita. “I Democratici di Sinistra sono un partito che si fonda sui principi di sussidiarietà e di federalismo solidale e che organizza la sua democrazia federale secondo i principi della democrazia di mandato”. “La rete federale dei Democratici di Sinistra è articolata in tre dimensioni fortemente collegate e coordinate: la dimensione associativa, la dimensione federativa, la dimensione parlamentare e consiliare.” (art 6.4) La riforma dello statuto del 2000 dunque effettuò una vera e propria rivoluzione organizzativa, portando su base federale l’impianto classico e piramidale espressione anche del PDS. Le unioni regionali anzitutto godevano di vasta autonomia, esattamente come le autonomie tematiche, i *forum*. Il congresso (art 13) eletto per delegati decideva la linea politica ed elegge gli organi nazionali del partito, a partire dai congressi locali che votavano mozioni politiche legate al nome di un candidato segretario. Il congresso nazionale eleggeva il 50% del consiglio nazionale, perché l’altra metà veniva eletta dai congressi regionali.

Secondo lo statuto il segretario non avrebbe avuto un ruolo preminente sulla struttura, tanto che negli organi di direzione del partito si limitava ad essere un *primus inter pares* (articolo 17.1)

venne compensato dall’ingresso nei DS dei Cristiano sociali, dei laburisti, dei Comunisti unitari, della sinistra repubblicana, dei riformatori per l’Europa e di Agire solidale (del mondo ambientalista). Massimo D’Alema lasciò la direzione del partito poiché nel 1998 venne nominato Presidente del Consiglio.

L'art 3 disciplinava l'adesione al partito in una modalità innovativa: "L'iscrizione è un patto politico che dà vita ad una reciproca assunzione di diritti e di responsabilità tra chi si associa e il partito. I contenuti e le regole del patto sono stabiliti in questo Statuto e in particolare nel Patto politico e nella Carta dei diritti e dei doveri delle iscritte e degli iscritti che ne è parte integrante." (articolo 3.2). A tale disposizione si legava una vera e propria carta dei diritti e dei doveri che lega partito e iscritti, indicando anche i doveri del partito nei confronti del tesserato. In particolare i diritti riconosciuti agli iscritti erano accuratamente elencati in 15 punti che spaziavano dal diritto a trovare nel partito luoghi organizzati di confronto e di collaborazione politica fino a quello di presentare eventuale ricorso agli organi di garanzia⁴⁹. Come si può notare si tratta di un elenco completo ed innovativo su molti aspetti, mentre invece classici rimanevano i doveri degli iscritti, quantomeno in riferimento ad un modello attuale (pagare la quota, partecipare alle iniziative del partito e contribuire ad una sua promozione e diffusione).

Veramente innovativa, sinora caso unico in Italia, era però l'articolo che disciplinava i doveri dell'organizzazione e dei suoi dirigenti nei confronti dei singoli iscritti. Esso vincolava i dirigenti a promuovere anche con il ricorso a nuove tecnologie una vita interna democratica rispettosa dei diritti di informazione e partecipazione degli iscritti.⁵⁰

Dalla carta dei diritti degli iscritti:

- 1) trovare nel partito luoghi organizzati di confronto e di elaborazione politica collettiva e luoghi dove esprimere protagonismo e soggettività politica(...)"
- 2) "partecipare, direttamente o in forma delegata, agli organi federali dove si esprime la sintesi politica del partito(...)"
- 3) "ricevere ogni informazione sulla vita del partito, sulle sue scelte, sulle discussioni(...)"
- 4) "esprimere e sostenere in ogni sede, di partito o pubblica, le proprie posizioni ideali, culturali e politiche, anche difformi da quelle sostenute dalla maggioranza determinatasi nel partito";
- 5) "esigere la regolare convocazione(...) degli organismi di cui fa parte";
- 6) "(...) promuovere referendum su temi (...)"
- 7) "darsi forme di attività politica originali e autonome(...)"
- 8) "costituire gruppi tematici (...)"
- 9) "partecipare all'elezione degli organi dirigenti del partito, essere candidati a farne parte, essere candidati a far parte di delegazioni al Congresso ad ogni livello";
- 10) "avanzare proposte di candidature per le elezioni, per gli organi dirigenti(...)"
- 11) avanzare proposte di candidature, accettare e sottoscrivere candidature per le elezioni (...);
- 12) "partecipare alle scelte programmatiche(...)"
- 13) "nel caso di dimissioni dal partito, motivare le ragioni della decisione in una riunione convocata su sua richiesta";
- 14) "in presenza di inadempienze degli organi dirigenti dell'organizzazione di appartenenza, chiedere al livello di governo federale competente di intervenire perché i propri diritti di partecipazione siano effettivamente esercitabili";
- 15) "presentare ricorso agli organismi di garanzia e riceverne tempestiva risposta su inadempienze degli organi e su qualunque decisione presa nei propri confronti";

⁵⁰ "E" dovere del partito e quindi dei gruppi dirigenti, delle associate e degli associati nelle rispettive responsabilità statutarie:

- 1) promuovere la democrazia associativa e federale, organizzandola con trasparenza e regolarità;

Lo statuto dei DS, modificato nel 2001 in un clima culturale che chiedeva maggiori spazi di democrazia e partecipazione, influenzato da un momento di presenza forte dei movimenti sulla scena politica, tentò effettivamente qualche apertura significativa sul piano della democratizzazione interna. Sia la carta dei diritti, che l'organizzazione federale erano indicativi della volontà di marcare una forte innovazione partendo dalle forme della politica. L'anno precedente un sondaggio aveva mostrato che il 46% dei delegati al congresso nazionale riteneva il proprio partito debole dal punto di vista della democrazia interna.⁵¹

In seguito alla modifica statutaria gli iscritti acquisirono la facoltà di “promuovere collettivamente proposte per l'iniziativa politica e piattaforme programmatiche per l'azione del partito”(art. 11 bis). Il segretario, come indicato dall'articolo 14 veniva eletto per la prima volta con la maggioranza dei voti espressi dagli iscritti nei congressi di base. Viene dunque inserita l'elezione diretta del segretario da parte degli iscritti.

Il congresso del 2001 dei DS effettivamente rappresentò uno spartiacque. Le sezioni parteciparono al congresso dove sarebbero state in competizione diverse mozioni: i dirigenti nazionali e locali delle mozioni sconfitte divennero responsabili dell'opposizione interna al partito. Inoltre, altro fatto che merita di essere notato, l'articolo 25 disponeva che la scelta delle candidature alle elezioni potesse avvenire tramite primarie aperte, chiuse o per selezione interna.

-
- 2) promuovere la circolazione delle idee e delle opinioni, la formazione di sintesi culturali avanzate, la crescita e la valorizzazione di competenze e di capacità dirigenti attraverso l'organizzazione di opportunità ricorrenti di elaborazione e di formazione;
 - 3) dotarsi di una rete di strutture permanenti di ricerca e di elaborazione capaci di alimentare l'autonomia culturale, progettuale e programmatica del partito a tutti i livelli;
 - 4) fare del Programma fondamentale del partito l'asse portante di una dinamica democratica basata su specifiche procedure finalizzate a realizzare la condivisione consapevole e l'aggiornamento con le associate e gli associati;
 - 5) rendere effettivo l'esercizio dei diritti e delle regole indicati nello Statuto, fissando procedure di decisione aperte e in grado di favorire la partecipazione di tutte le associate e di tutti gli associati con adeguate procedure di informazione, di consultazione e di discussione;
 - 6) organizzare, in particolare, un sistema di comunicazione basato sulle tecnologie telematiche, adeguato a favorire il dibattito interno e a far circolare rapidamente nella rete organizzativa tutte le informazioni sulla vita del partito, sulle sue scelte, sulle riunioni e le deliberazioni degli organi dirigenti.”

⁵¹ P. Bellucci, M. Maraffi, P. Segatti *PCI, PDS, DS. La trasformazione dell'identità politica nella sinistra di governo* Donzelli (2000)

3.4 Il Partito Democratico

Il partito democratico, come noto, è stato fondato con l'obiettivo di costituire un partito unico che nascesse dall'esperienza dell'Ulivo e unisse l'esperienza figlia del cattolicesimo progressista (la Margherita) e gli eredi del Partito Comunista Italiano. Una prospettiva che mirava ad una ricomposizione generale del progressismo italiano (socialista, cattolico e liberale) senza limitarsi alla mera ricomposizione partitica. “Questa è la novità del Partito Democratico. Nasce un partito che è determinato ad affrontare il nodo che sta soffocando il paese: la mancanza di *una democrazia forte*, in grado di decidere. Proprio perché non si riconosce più in rigide ideologie di appartenenza, la società italiana ha bisogno di un nuovo quadro politico di riferimento. Nel Partito Democratico confluiscono grandi tradizioni, consapevoli della loro inadeguatezza, da sole, a costituire questo riferimento⁵².”

L'antefatto è rappresentato dai congressi di Margherita e Democratici di Sinistra nella primavera del 2007 che, votando deliberazioni parallele, dimostrarono l'intento di fondersi in un nuovo progetto comune. Pochi giorni prima rispetto allo scioglimento delle Camere conseguente alla caduta del governo Prodi nel 2008, l'Assemblea costituente nazionale del Partito Democratico aveva approvato il proprio statuto ed il “Manifesto dei Valori”.

Lo statuto del Partito Democratico consta di 52 articoli in nove capi e cerca di conciliare (con risultati talvolta problematici) la volontà di costituire un partito con una solida organizzazione territoriale e democratica e la scelta di aprirsi alla società per eleggere un segretario politico forte e con larga legittimazione democratica.

Il testo inizia con un riferimento ad alcuni principi costituzionali: “Il Partito Democratico è un partito federale costituito da elettori ed iscritti, fondato sul principio delle pari opportunità, secondo lo spirito degli articoli 2, 49 e 51 della Costituzione.”

Nell'articolo primo, inoltre, si fa riferimento al pluralismo come principale riferimento culturale, base del partito. Interessante che tra i primi articoli, proprio mentre si annunciano i principi su cui si regge il partito democratico, tra cui la trasparenza, vi sia un lunghissimo riferimento alla rete Web come strumento di partecipazione. “Il Partito Democratico assicura un Sistema informativo per la partecipazione basato sulle

⁵² Dal manifesto dei valori del Partito Democratico

tecnologie telematiche adeguato a favorire il dibattito interno e a far circolare rapidamente tutte le informazioni necessarie a tale scopo. Il Sistema informativo per la partecipazione consente ad elettori ed iscritti, tramite l'accesso alla rete internet, di essere informati, di partecipare al dibattito interno e di fare proposte. Il Partito rende liberamente accessibili per questa via tutte le informazioni sulla sua vita interna, ivi compreso il bilancio, e sulle riunioni e le deliberazioni degli organismi dirigenti. I dirigenti e gli eletti del Partito sono tenuti a rendere pubbliche le proprie attività attraverso il Sistema informativo per la partecipazione.”

Il primo comma dell'articolo 1 dispone che il partito sia costituito da elettori⁵³ ed iscritti, mentre nel secondo comma cita unicamente gli elettori cui spettano decisioni riguardanti l'indirizzo politico, l'elezione delle cariche interne e la scelta delle candidature. L'articolo due disciplina invece chiaramente che: “Il Partito Democratico è aperto a gradi diversificati e a molteplici forme di partecipazione. Ai fini del presente Statuto, vengono identificati due soggetti della vita democratica interna: gli iscritti e gli elettori.” Inevitabilmente si pone il problema riguardo i confini organizzativi del partito, difficoltà che il PD ha provato a risolvere inserendo una dimensione organizzativa originale, ovvero l'albo degli elettori. Gli elettori sono dunque un soggetto effettivo della vita democratica interna, ma tra questi è gli iscritti non è sempre facile tracciare una chiara linea distintiva (come si può notare confrontando i commi 4, 5, 6, e 7 dell'articolo 2 del presente statuto). Si tratta proprio degli articoli che disciplinano i diritti ed i doveri rispettivamente di elettori ed iscritti. Partendo dai diritti notiamo una sovrapposizione evidente su numerosi punti:

“Tutti gli elettori e le elettrici del Partito Democratico hanno diritto di:

- a) partecipare alla scelta dell'indirizzo politico del partito mediante l'elezione diretta dei Segretari e delle Assemblee al livello nazionale e regionale.
- b) partecipare alle elezioni primarie per la scelta dei candidati del partito alle principali cariche istituzionali;
- c) avanzare la propria candidatura a ricoprire incarichi istituzionali;

⁵³ Articolo 2, comma due: Per «iscritti/iscritte» si intendono le persone che, cittadine e cittadini italiani nonché cittadine e cittadini dell'Unione europea residenti ovvero cittadine e cittadini di altri Paesi in possesso di permesso di soggiorno, si iscrivono al partito sottoscrivendo il Manifesto dei valori, il presente Statuto, il Codice etico, e accettando di essere registrate nell'Anagrafe degli iscritti e delle iscritte oltre che nell'Albo pubblico delle elettrici e degli elettori. Articolo 2, comma tre: “per «elettori/elettrici» si intendono le persone che, cittadine e cittadini italiani nonché cittadine e cittadini dell'Unione europea residenti in Italia, cittadine e cittadini di altri Paesi in possesso di permesso di soggiorno, iscritti e non iscritti al Partito Democratico, dichiarino di riconoscersi nella proposta politica del Partito, di sostenerlo alle elezioni, e accettino di essere registrate nell'Albo pubblico delle elettrici e degli elettori.”

- d) prendere parte a Forum tematici;
- e) votare nei referendum aperti alle elettrici e agli elettori e prendere parte alle altre forme di consultazione;
- f) avere accesso alle informazioni su tutti gli aspetti della vita del partito;
- g) prendere parte alle assemblee dei circoli;
- h) ricorrere agli organismi di garanzia e riceverne tempestiva risposta qualora si ritengano violate le norme del presente Statuto, quanto a diritti e doveri loro attribuiti.”

Al comma successivo si disciplinano invece i diritti degli iscritti:

“Gli iscritti e le iscritte al Partito Democratico hanno inoltre il diritto di:

- a) partecipare all’elezione diretta dei Segretari e delle Assemblee ai livelli territoriali inferiori a quello regionale;
- b) essere consultati sulla scelta delle candidature del Partito Democratico a qualsiasi carica istituzionale elettiva;
- c) votare nei referendum riservati agli iscritti;
- d) partecipare alla formazione della proposta politica del partito e alla sua attuazione;
- e) avere sedi permanenti di confronto e di elaborazione politica;
- f) essere compiutamente informati ai fini di una partecipazione consapevole alla vita interna del partito;
- g) avanzare la propria candidatura per gli organismi dirigenti ai diversi livelli e sottoscrivere le proposte di candidatura per l’elezione diretta da parte di tutti gli elettori;
- h) sottoscrivere le proposte di candidatura a ricoprire incarichi istituzionali.
- i) ricorrere agli organismi di garanzia e riceverne tempestiva risposta qualora si ritengano violate le norme del presente Statuto.”

Le differenze principali, verosimilmente, ricadono nei punti a e b, ovvero nella possibilità per gli iscritti (previsto al punto a) di eleggere i segretari di sezione, cittadini e provinciali e nel generico diritto di essere consultati sulle scelte di ogni candidatura del Partito Democratico ad ogni carica (previsto al punto b). Si noti quindi come diritti e doveri degli iscritti tendano a ricalcare il generico modello attuale di prerogative contenute negli statuti, mentre ancora piuttosto vaga è la disciplina di diritti e doveri degli elettori e delle elettrici. Se quindi da un lato esiste effettivamente un tentativo di costruire un partito dall’organizzazione interna democratica, dall’altro è evidente come non si risolva la questione dell’esistenza del partito come struttura e non solo come rapporto tra organismi dirigenti e società. Rimane quindi evidente come la scelta, alla fine, sia risultata quella di rischiare di sacrificare le prerogative degli iscritti, lasciando la sovranità decisionale ad un

corpo più ampio ed indefinito. Si tratta, comunque, di uno stravolgimento del modello di partito politico classico; un'operazione comunque ancora troppo recente per poterne dare una valutazione compiuta.

La novità più rilevante introdotta dallo statuto per allargare la democrazia interna è che il segretario nazionale, l'assemblea nazionale ed i segretari regionali sono eletti attraverso primarie semi aperte. L'elemento di novità istituzionalizzato dallo statuto è quindi quello dell'articolo 18: i candidati a cariche monocratiche devono essere selezionati attraverso il ricorso a primarie semi aperte (aperte cioè anche agli iscritti all'albo degli elettori, ma anche a coloro che ne facciano richiesta per la prima volta).

Il PD inoltre non prevede un congresso, ma, come anticipato poco sopra, ogni 4 anni il rinnovo di un'Assemblea Nazionale. Essa è composta da 1000 persone elette insieme al Segretario Nazionale, in proporzione ai voti presi dai diversi candidati alle elezioni primarie. Esiste infatti l'obbligo di collegare le elezioni del Segretario Nazionale a quelle della maggioranza dell'Assemblea Nazionale. "L'Assemblea Nazionale può, su mozione motivata, approvata con il voto favorevole della maggioranza assoluta dei suoi componenti, sfiduciare il Segretario. Se l'assemblea sfiducia il segretario, si procede a nuove elezioni per l'Assemblea ed il Segretario." (articolo 4, comma 7). È il sistema denominato "*simul stabunt, simul cadent*", utilizzato per razionalizzare alcune forme di governo parlamentare⁵⁴. Contemporaneamente però "se il segretario si dimette per un dissenso motivato verso deliberazioni approvate dall'Assemblea o dal coordinamento nazionale, l'Assemblea può eleggere un nuovo segretario per la parte restante del mandato con la maggioranza dei due terzi dei componenti(...). Nel caso in cui nessuna candidatura ottenga l'approvazione della predetta maggioranza, si procede a nuove elezioni per il segretario e per l'Assemblea."(articolo 3, comma 2).

Il capo IV pone attenzione alla regolazione di scelta dei candidati per le cariche istituzionali introducendo il principio delle primarie di coalizione (art 20). È interessante perché si sta disciplinando uno strumento non del partito, ma di un soggetto giuridico più ampio. Questo è però un aspetto problematico perché più volte si è corso il rischio di violare tale norma perché troppo esposta alle condizioni politiche di fase, ai rapporti di forza interni alle (spesso diverse) coalizioni che si esprimono negli enti locali.

⁵⁴ Si tratta, per esempio, della modalità utilizzata nella forma di governo regionale italiana. Si veda, per esempio, S. Catalano *La presunzione di consonanza. Esecutivo e consiglio nelle regioni a statuto ordinario*, Giuffrè (2010)

Lo statuto riconosce autonomia regionale (capo III), ovviamente vincolando ad alcuni principi: “Le Unioni regionali e le Unioni provinciali di Trento e Bolzano hanno un proprio Statuto che, nel rispetto e in armonia con i principi fondamentali dello Statuto nazionale, disciplina l’attività del partito nel loro ambito territoriale.” I richiami statutari impliciti sono comunque rivolti ai meccanismi di federalismo organizzativo che avevamo già notato nel partito Diritti e libertà- la Margherita

La partecipazione alla vita del partito avviene attraverso i circoli (articolo 14) che, a differenza di quanto vedremo nel Popolo Delle Libertà e nell’Italia Dei Valori, sono le strutture di base dell’organizzazione partitica.

L’articolo 28 disciplina un ulteriore, seppur fino ad oggi inutilizzata, prerogativa rivolta agli iscritti del PD: la possibilità di indire referendum interni. Questi possono essere richiesti anche dal 5% degli iscritti al partito. Lo stesso comma 3 però riserva ai promotori del referendum interno la possibilità di aprire tale consultazione oltre i confini del partiti all’albo degli elettori.

3.5 Forza Italia!, Alleanza Nazionale ed il Popolo delle Libertà

Forza Italia rappresenta l’esempio emblematico di una nuova forma organizzativa. Un’associazione leggera, la cui nascita venne comunicata a tutti i cittadini attraverso un videomessaggio in cui il *leader* si rivolse direttamente a tutti gli italiani⁵⁵. Forza Italia nacque come forza politica intimamente legata ad una nuova prospettiva sistemica maggioritaria e contemporaneamente slegata, almeno in apparenza, dalla storia italiana precedente. Non si può infatti leggere ed analizzare l’impatto sul sistema politico avuto da Silvio Berlusconi e Forza Italia, senza una stretta correlazione con l’evoluzione del sistema mediatico nazionale. Riferendosi a Forza Italia è stato coniato il termine *partito aziendale*: sia perché come struttura organizzativa ricalcava più da vicino quella di un’azienda che di un partito tradizionale, sia perché, nel caso specifico, una parte non irrilevante dello *staff* politico, degli eletti e dei dipendenti del partito era legata al *leader* da un rapporto di dipendenza o di collaborazione con alcune sue aziende. Il partito nacque

⁵⁵ Il 26 gennaio del 1994, con un messaggio televisivo a reti unificate, Silvio Berlusconi annunciò la sua “discesa in campo”, rivolgendosi direttamente a tutti gli italiani.

intorno ad una gestione del potere strettamente patrimoniale: il fondo economico era quello messo a disposizione dal Presidente e della sue aziende.

Nelle intenzioni dei suoi fondatori Forza Italia⁵⁶ sarebbe dovuta nascere come organizzazione politica diversa dai partiti di massa⁵⁷: leggera e non gravata dalla presenza di ampie burocrazie o funzionari di partito⁵⁸. Nei primi anni l'organizzazione rimase estremamente indeterminata: non vi era uno statuto, i ruoli erano decisi e ruotati discrezionalmente dal Presidente Berlusconi in una catena gerarchica di modello aziendale. Questa tendenza impedì, sin da subito, la formazione di una classe dirigente locale e regionale, fattore che ha contribuito a determinare, fino ad oggi, ad una differenziazione di risultati elettorali tra elezioni amministrative e politiche.

La genesi dello statuto risale a qualche anno successivo alla fondazione, quando ci si rese conto che era necessario un radicamento territoriale del partito e la costruzione di nuovi gruppi dirigenti locali, approfittando anche dell'innesto di una parte del vecchio personale politico del PSI e di alcuni eredi della DC. Lo statuto del partito venne dunque presentato all'assemblea di Milano del 1997 e successivamente modificato, in via definitiva, al congresso dell'anno successivo.

All'inizio vi era un generico riferimento ideale e teleologico, breve e decisamente generico: "Il Movimento Politico Forza Italia è una associazione di cittadini che si riconoscono negli ideali propri delle tradizioni democratiche liberali, cattolico liberali, laiche e riformiste europee. Essi ispirano la loro azione politica ai valori universali di libertà, giustizia e solidarietà concretamente operando a difesa del primato della persona in ogni sua espressione, per lo sviluppo di una moderna economia di mercato e per una corretta applicazione del principio di sussidiarietà." Tanto scarno quanto vago era il riferimento ai diritti e doveri dei soci, come dimostrabile dalla lettura dell'articolo 4 dello Statuto: "I soci partecipano alle attività del Movimento in tutte le sue espressioni ed

⁵⁶ Si vedano R.Biorcio "Forza italia, partito di riferimento" Rivista il Mulino n4 2011, F.Cicchitto "Forza Italia, analisi dall'interno" Bietti 2004, E. Poli "Forza Italia, strutture, leadership e radicamento territoriale" Il Mulino 2001

P. Ignazi, ironicamente, definisca come "l'insostenibile leggerezza del partito liberale di massa" in op. cit. pag. 64, ma anche "partito patrimonial leninista via etere".

⁵⁷ Importante una notazione fatta già negli anni 70 da M. Duverger che sembra rispecchiare l'essenza del partito impresa. Una ragione che spingerebbe i dirigenti di qualunque organizzazione di massa verso l'autoritarismo sarebbe il desiderio di massimizzare l'efficienza. Nella discussione pubblica di un'opinione pubblica sempre più distante dalla politica si diffonde con grande forza l'idea della "politica del fare". Secondo questo ragionamento un partito che obbedisce è un partito che fa, e che quindi può essere accolto più maggiore benevolenza dal pubblico. Il dibattito politico è percepito un lusso inutile.

⁵⁸ Effettivamente Forza Italia ruppe con tutta l'organizzazione dei partiti novecenteschi classici per alcuni motivi fondamentali: anzitutto il movimento si costituì intorno ad un *leader* e non ad un'idea collettiva. Non può pertanto stupire come lo statuto sia costruito intorno al *leader*, da cui discenda l'intera organizzazione.

esercitano i diritti di elettorato attivo e passivo secondo le norme dello Statuto e le disposizioni regolamentari, a condizione di essere in regola con il versamento della quota associativa annuale. Ogni socio è tenuto, nello svolgimento di attività inerenti allo scopo associativo, al rispetto delle norme statutarie e regolamentari e delle delibere degli Organi Direttivi. Ogni socio si impegna alla massima lealtà nei confronti di Forza Italia e a tenere comportamenti ispirati al rispetto della dignità degli altri soci.” Negli artt. 10-13 erano elencati gli organi del partito. Come facilmente osservabile lo schema normativo di riferimento era assimilabile, senza fatica, ai perimetri organizzativi utilizzati dai partiti classici. La differenza sostanziale stava nelle modalità di selezione dei gruppi dirigenti: il congresso era la più alta assise del Movimento, definiva ed indirizzava la linea politica di Forza Italia” ed eleggeva il presidente del Partito. A questo venivano attribuiti notevoli poteri, tra cui le nomine di: 6 membri del Comitato di Presidenza, i Responsabili Nazionali di Settore e soprattutto tutti i coordinatori Regionali. Le candidature alle elezioni europee e parlamentari ed a quelle per Presidente della Regione venivano decise dal comitato di presidenza, dopo aver consultato i coordinatori regionali. Lo statuto del 1998 presentava dunque un partito con tendenze molto verticistiche⁵⁹, tanto da aver previsto un impianto di nomine che giungeva sino alla base e che trovava il vertice nel Presidente del Partito. “Il partito è uno strumento a disposizione del leader che si fa incoronare dall’assemblea e nomina i suoi fedeli in tutti gli organi, anche in quelli locali(...), assicurandosi un controllo assoluto sulla struttura”⁶⁰ Questi, secondo l’articolo 19, “dirige il movimento e lo rappresenta in tutte le sue sedi istituzionali e politiche. Convoca e presiede il comitato di presidenza, il consiglio nazionale ed il congresso nazionale”. Le disposizioni di questo articolo vanno lette integrate ad altre: la più importante è quella dell’articolo 27, per cui il presidente del partito nominava i coordinatori regionali. Contemporaneamente l’articolo 28 imponeva che il coordinamento regionale attuasse la linea politica del movimento deliberata in sede nazionale⁶¹. L’apparato ed i funzionari del partito avevano un limitato potere di direzione e responsabilità politica, ma corposi incarichi di natura commerciale, in una relazione di

⁵⁹ Numerosi lavori in scienza politica (es. Maraffi “*Forza Italia*”, in G. Pasquino “*La politica italiana. Dizionario critico 1994-1995*, La terza - 1995) legano l’impianto verticistico del partito a quella logica “aziendalistica” che lo sottese dal momento della sua formazione.

⁶⁰ P. Ignazi op. cit. pag. 71

⁶¹ Lo statuto di Forza Italia non sembrava indirizzato verso un impianto decentrato, tanto che tutto l’assetto regionale era riconducibile a momenti di nomina e non di democrazia. Nonostante ciò le prerogative degli organi regionali erano comunque rilevanti. Nelle grandi città e nelle province, invece, vi era un esercizio più tradizionale dei diritti di associazione infatti le dirigenze locali erano selezionate successivamente ad un congresso ed elette dagli iscritti.

dipendenza diretta dal capo. Gli eletti, riuniti nei gruppi parlamentari e consiliari, avevano un potere meramente formale sulle decisioni perché sovrastati da quell'impianto di nomine di cui si accennava precedentemente.

Sebbene dunque lo statuto ripercorresse il modello organizzativo di un partito classico, non può sfuggire come la divisione dei compiti, delle responsabilità e del potere interno fosse completamente rovesciato a favore del Presidente del partito. Questi non era un *primus inter pares*, alla continua ricerca di mediazione tra correnti interne e consenso esterno, ma un *leader* incaricato direttamente dal congresso e detentore di un potere quasi illimitato. Il Presidente, tramite l'insieme delle nomine coordinava sia la linea politica che la gestione amministrativa ed organizzativa del partito a tutti i livelli. Il Coordinatore Regionale (scelto dal Presidente) nominava anche i 5 componenti del Comitato Regionale.

Alle sezioni furono sostituiti i *club*⁶²: luoghi di partecipazione, ma senza che da essi partisse una scala di legittimazione politica che arrivasse sino ai dirigenti. Secondo lo statuto di Forza Italia! i *club* non facevano parte dell'organizzazione (art 60-69), ma erano gruppi affiliati in un processo teoricamente *bottom up*. Nelle intenzioni dei dirigenti del partito avrebbero dovuto essere la struttura portante del partito, ma contemporaneamente organismi spontanei, espressione della società. Nello statuto del 1998 i *club* erano precisamente definiti come "associazioni non riconosciute senza scopo di lucro che si propongono di sviluppare iniziative culturali e politiche volte alla diffusione dell'idea liberaldemocratica e a consentire la massima libertà di espressione e dibattito interno". Nonostante ciò, non solo i *Club* non potevano eleggere il gruppo dirigente locale del partito, ma rimanevano comunque passibili di controllo sulle iniziative e sulla proposta da parte della dirigenza territoriale, che era invece nominata dai vertici nazionali del partito⁶³. I *club* di Forza Italia nel giro di pochi mesi raggiunsero migliaia di iscritti, un po' convinti dalla pressante iniziativa pubblicitaria della Fininvest, un po' affascinati dall'idea di poter partecipare senza troppi impegni organizzativi alla vita politica del Paese. Influisce in questo senso l'assenza di barriere all'entrata e la leggerezza della struttura e anche, paradossalmente l'assenza di una direzione preordinata della discussione.⁶⁴ Nei *club*, soprattutto all'inizio, si riuscì comunque ad organizzare una

⁶² Il primo *Club* di Forza Italia venne presentato il 9 dicembre 1993: l'obiettivo era quello di riuscire a inaugurare uno spazio in ciascuno dei collegi uninominali previsti dalla legge elettorale appena modificata.

⁶³ Il conflitto inevitabile tra *club* e strutture di partito, tra lo spontaneismo e la struttura, è risolto dallo statuto a vantaggio della classica organizzazione.

⁶⁴ M. Maraffi, *Forza Italia in La politica italiana* a cura di G. Pasquino, LaTerza (1995)

qualche interazione tra elettori ed eletti, elettori e candidati.⁶⁵ Questa libertà ed effervescenza durò comunque lo spazio di pochi mesi, perché, non appena si posero richieste di un percorso di maggiore democratizzazione interna rispetto anche alla struttura dirigenziale del partito essi finirono per essere messi sotto uno stretto controllo da parte dell'apparato dirigenziale di Forza Italia.

Gli iscritti al partito si limitavano a godere dei diritti di elettorato attivo e passivo al congresso che si sarebbe dovuto tenere ogni 3 anni, come sancito dall'articolo 15 dello statuto. Di fatto però, da un lato gli iscritti si limitavano a ratificare le scelte definite dalla catena di comando che trovava il proprio vertice nel Presidente, dall'altro il congresso si tenne solo due volte: uno nel 1998 ed uno nel 2004. Il partito venne sciolto nel 2008 per una decisione unilaterale presa dal Presidente senza neppure la consultazione degli organi dirigenti nazionali.

Dopo lo scioglimento di Forza Italia, i dirigenti e gli iscritti vennero "traghettati" dal Presidente nel Popolo della Libertà, dove FI si fuse con un altro partito il cui statuto era fortemente presidenzialista, ovvero Alleanza Nazionale. Non a caso numerosi autori, per descrivere l'esperienza statutaria di AN, hanno parlato di un caso di presidenzialismo partitico all'italiana.

AN era nata dalla trasformazione del Movimento Sociale Italiano sotto la guida di Gianfranco Fini. Il primo congresso di Alleanza Nazionale si tenne nel 1995 a Fiuggi⁶⁶. Si trattava di un partito che al momento della sua nascita era ancora incerto nella condivisione collettiva dei nuovi valori e sul posizionamento politico ideale⁶⁷. Il partito nacque proprio al congresso di Fiuggi: le strutture del disciolto MSI diventarono le strutture del nuovo partito. "Gli iscritti missini vennero inseriti d'ufficio, a meno di loro esplicita richiesta di esclusione, nelle liste di AN, le sezioni territoriali dell'MSI diventa(ro)no i circoli di AN, e tutta la struttura burocratico amministrativa pass(ò) ad An."⁶⁸

L'assemblea nazionale di Alleanza Nazionale del 2006 presentava un presidente "forte ed eletto dal congresso, da cui sostanzialmente deriva l'intero ceto dirigente nazionale, senza distinzione tra organi di derivazione politica ed organi esecutivi, un territorio fortemente

⁶⁵ Cermel op. cit. pag. 210

⁶⁶ R. Chiarini *Destra italiana. Dall'unità d'Italia a alleanza nazionale* Marsilio (1995) e P. Ignazi *L'estrema destra in Europa* indagano sull'effettiva mutazione avvenuta nella destra italiana dopo l'abbandono dei simboli postfascisti.

⁶⁷ P. Ignazi, op. cit. pag. 13

⁶⁸ Ivi pag. 15

collegato alla figura del leader nazionale, attraverso la rete dei coordinatori regionali”⁶⁹ Rilevanti erano infatti le competenze che lo statuto riservava al *leader* all’articolo 23. Tra le altre competenze egli nominava e revocava il segretario amministrativo, costituiva uffici, dipartimenti e consulte, determinava le direttive stampa, nominava la direzione nazionale, l’assemblea e l’esecutivo. Non era sfiduciabile da nessun organo di partito, ma solo dal congresso ordinario o convocato in via straordinaria. La differenza rispetto allo statuto di FI era la presenza dei circoli territoriali, più simili alle sezioni che ai *club*.

Il modello statutario del PDL, il partito nato dalla fusione di AN e FI, risente dell’impronta determinante del leader Berlusconi e dunque ricalca quello di Forza Italia⁷⁰. Il Presidente del partito propone il segretario politico nazionale ad un consiglio nazionale da lui presieduto (articolo 16-bis), nomina tre i coordinatori nazionali (articolo 17), e soprattutto stabilisce le candidature alle elezioni politiche ed europee (art. 25) e quelle per il Presidente della regione. Sempre l’articolo 25 stabilisce che le candidature a Presidente della Provincia ed a sindaco di Capoluogo regionale sono stabilite dal segretario politico nazionale (figura proposta sempre dal Presidente del partito). Infine il Presidente del partito nomina i coordinatori regionali, come disciplinato dall’articolo 26.

Interessante è l’articolo 10 dello statuto del Popolo della Libertà, descritto anche come “partito in rete”. La forma partecipativa attraverso il web rimane però molto debole, o comunque interpretata attraverso una visione che confonde sondaggi e democrazia: “Su www.popolodellelibertà.it sono pubblicate le deliberazioni e tutte le notizie sulle attività del movimento; è consentita la registrazione degli aderenti e degli associati, sono inoltre previste consultazioni e iniziative di democrazia diretta, con il coinvolgimento anche periodico di cittadini, aderenti ed associati su temi di rilievo per l’attività del popolo della libertà; è inoltre favorita e promossa la partecipazione degli aderenti e degli associati ai social network e alle altre forme di aggregazione in rete”.

Per concludere notiamo come anche il PDL, in modo analogo a come aveva fatto a suo tempo Forza Italia, ha previsto luoghi territoriali di partecipazione formalmente non interni al partito e quindi senza possibilità di incidere realmente sul dibattito interno, ma comunque passibili di controllo da parte degli organi del partito. Nell’articolo 50 si legge

⁶⁹P. Pisicchio op.cit. pag.176.

⁷⁰ Il PDL nacque dalla fusione di Forza Italia e di Alleanza Nazionale. Lo statuto che ne scaturì era improntato su quello di Forza Italia, ma presentava anche elementi che invece segnavano lo statuto di Alleanza Nazionale. Anche questi aveva una forma organizzativa decisamente verticistica, tanto da avere uno statuto che accentuava quei profili in una sorta di presidenzialismo partitico. L’idea era quella di un presidente con molti poteri (art. 23 dello statuto), eletto dal congresso nazionale ed intorno cui costruire la classe dirigente nazionale. A differenza dei club di FI, nel caso di AN, aveva pesato il passato organizzativo di partito, ed infatti il circolo aveva le modalità di funzionamento classiche di una sezione novecentesca.

infatti: “(...) le associazioni sono costituite nella forma giuridica dell’associazione non riconosciuta, e non possono avere scopo di lucro. Ogni associazione può scegliere una sua specifica denominazione, che sarà necessariamente preceduta dalla dicitura “punto PDL”(...)” .

Un partito così accentrato e verticistico non era evidentemente attrezzato per sopportare la convivenza di diverse posizioni politiche al suo interno, né tantomeno la presenza di un dualismo personale. Per questo il partito, così immaginato, non resse ai primi dissidi tra Berlusconi e Fini. Al di là delle logiche di potere interne, l’organizzazione statutaria non pare essere attrezzata per sopportare l’esistenza di una minoranza ed un’opposizione interna.

In seguito ad una discussione politica in diretta televisiva Fini, allora Presidente della Camera, prese definitivamente le distanze dal partito politico e dal suo *leader*. In seguito alla vicenda così si è espresso l’Ufficio di Presidenza del Popolo della Libertà: “L’on. Fini ha via via evidenziato un profilo di opposizione al governo, al partito ed alla persona del Presidente del Consiglio. Non si tratta, beninteso, di mettere in discussione la possibilità di esprimere il proprio dissenso in un partito democratico, possibilità che non è mai stata minimamente limitata o resa impossibile. Al contrario il PDL si è contraddistinto dal momento in cui è stato fondato per l’ampia discussione che si è svolta all’interno degli organismi democraticamente eletti. Le posizioni dell’on Fini si sono manifestate sempre di più non come legittimo dissenso, bensì come uno stillicidio di distinguo o contrarietà nei confronti del programma di governo sottoscritto con gli elettori e votato dalle Camere, come una critica demolitoria alle decisioni prese dal partito, peraltro note e condivise da tutti, e infine come un attacco sistematico diretto al ruolo e alla figura del Presidente del Consiglio”. Quindi l’ufficio di presidenza considera posizioni di Fini “assolutamente incompatibili con i principi ispiratori del PDL, con gli impegni assunti con gli elettori e con l’attività politica del PDL”. Il testo non prosegue con alcuna esplicita conseguenza giuridica, ma propone il deferimento dei fedelissimi di Fini al fine di chiederne l’espulsione che può avvenire, secondo statuto, “per infrazioni gravi alla disciplina del movimento o per indegnità morale o politica”. Gianfranco Fini decise di uscire dal PDL per formare un nuovo partito politico, Futuro e Libertà per l’Italia⁷¹.

⁷¹ Mentre scriviamo il destino del PDL appare incerto. Il Presidente Berlusconi aveva annunciato una campagna di rilancio di Forza Italia cui avevano aderito alcuni membri del suo partito. In seguito ad una votazione di fiducia al governo Letta il PDL si è scisso ed è tutt’ora in fase di riordino. Per ora dal suo seno

3.6 La Lega Nord

La Lega Nord nacque come il frutto dell'unione di diversi partiti autonomisti che esistevano in nord Italia. All'inizio degli anni 90, in seguito allo scandalo di Tangentopoli, riuscendo a sintetizzare il malcontento del nord nei confronti della classe politica e delle politiche fiscali, si affermò come soggetto politico radicato e forte di un peso politico rilevante a livello nazionale. Il partito, nato formalmente nel 1991, aveva una struttura tradizionale che mirava a copiare l'organizzazione dei vecchi partiti di massa: "centralità dell'iscritto militante, processo decisionale al basso verso l'alto, preminenza degli organi collettivi su quelli monocratici e del partito sugli eletti. (...) ⁷²".

Il partito si definì "federale" (mentre oggi utilizza la denominazione confederale), si è radicato storicamente solamente nel centro nord del paese ed è tutt'ora articolato in sezioni territoriali che corrispondono alle regioni in cui è sorto il movimento. La Lega Nord, nel corso della sua storia, ha assunto tendenze fortemente verticistiche e plebiscitarie, con frequenti espulsioni del dissenso, cambi di linea improvvisati senza congressi, nomine e cooptazioni. Si tratta però anche di un partito capace di un forte radicamento territoriale, specialmente in zone provinciali, che ha posto particolare attenzione alla costruzione di un'identità comportamentale "leghista", riuscendo finanche a costruire un universo di associazioni parallele "padane" come facevano i partiti novecenteschi⁷³.

Ci concentreremo sull'analisi di due statuti tra loro molto simili: il primo approvato nel congresso di Assago del 2002, il secondo al congresso federale tenutosi nell'estate 2012⁷⁴.

sono nati due soggetti politici, che – secondo alcune interviste – si federeranno a partire dalla prossime elezioni europee: Nuovo centrodestra guidato dal Segretario e VicePresidente del Consiglio Alfano e Forza Italia guidata dal Presidente Berlusconi.

⁷² P. Ignazi op. cit. pag. 88

⁷³ Tra le più importanti si segnalano i Volontari Verdi, la Guardia Nazionale Padana, l'Associazione sportiva Padana compresa di nazionale di calcio e l'associazione dei medici padani.

⁷⁴ Vi è però una lunga letteratura di documenti politici della Lega Nord che hanno segnato i passaggi politici e culturali attraversati dal Movimento. Tali testi, seppur senza riferimenti organizzativi, sono state i documenti programmatici che hanno accompagnato la vita del partito. Tra questi ricordiamo i documenti raccolti in *Enti Locali padani federali*. In particolare il numero II ha segnato un forte cambiamento culturale nell'impostazione della Lega Nord: *Padania, identità e società multirazziali*. Inoltre vi è un documento che

Significativo è anzitutto che l'art.1 "finalità", sia evidentemente in contrasto con il principio fondamentale dell'unità nazionale sancito dalla Costituzione italiana. "Il movimento politico denominato Lega Nord per l'indipendenza della Padania, costituito da associazioni politiche, ha per finalità il conseguimento dell'indipendenza della Padania attraverso metodi democratici e il suo riconoscimento internazionale quale Repubblica federale indipendente e sovrana". Il primo articolo è rimasto sostanzialmente invariato e rimasto indenne alla modifica decennale dello statuto.

Rispetto ad altri statuti contemporanei, quelli in questione presentano indubbiamente numerose particolarità. Anzitutto lo stesso partito si rappresenta come un'entità (con)federale, costituito da 13 partiti nazionali⁷⁵ di matrice etnico geografica. Le entità federate hanno una debole autonomia statutaria ed una scarsa potenzialità di influenzare le decisioni che riguardano le modalità organizzative della confederazione e l'iniziativa politica generale⁷⁶ (al di là della presenza organizzata al congresso federale). Le sezioni nazionali parte della confederazione non sono altro che i partiti autonomisti precedentemente esistenti in Italia settentrionale, Umbria, Toscana e Marche (art2). Le sezioni nazionali non hanno facoltà di votare un proprio statuto, ma solamente un regolamento attuativo approvato dal consiglio federale.

Il massimo organo deliberativo del partito è il congresso federale che "stabilisce la linea politica e programmatica ed esamina le attività svolte dalle sezioni nazionali. È convocato dal presidente federale". Anche tale norma, deliberata nello statuto del 2002 è stata quasi analogamente ripresa nel 2012. Anche a livello nazionale sono previsti congressi a delineare la linea politica del movimento su quello specifico territorio regionale o sub regionale. Secondo lo statuto il congresso federale si sarebbe dovuto convocare ogni 3 anni, ma dopo quello svolto ad Assago nel 2002 non si sono tenuti altri congressi fino a quello, convocato in via emergenziale, che nel 2012 ha ratificato le dimissioni di Bossi⁷⁷. Questi, ex segretario federale del partito, ha coperto questa mansione dall'anno della

regola l'organizzazione politica della Padania, inteso come territorio "*Dichiarazione di Indipendenza e sovranità della Padania. Gazzetta ufficiale della Padania, raccolta ufficiale degli atti delle istituzioni della Padania*". Si ricorderà a tal proposito la decisione della Lega Nord di realizzare le istituzioni padane, comprese del Parlamento del Nord. Si tratta indubbiamente di organizzazioni che non hanno alcuna rilevanza istituzionale, visto che giuridicamente non esiste alcun territorio padano, e che comunque non hanno riguardato direttamente l'organizzazione politica del partito, che è rimasto classicamente organizzato.
⁷⁵Secondo lo statuto con il termine nazione si intendono le comunità etnico/geografiche presenti nelle regioni della "Padania".

⁷⁶ L'autonomia delle sezioni nazionali non rende possibile alcun intervento (propositivo o modificativo) dello statuto da parte delle organizzazioni federate.

⁷⁷ Il ruolo di Bossi all'interno del partito è stato quello di *leader* indiscutibile per molti anni. La sua egemonia all'interno del partito, per molto tempo, ha scavalcato tutti gli organismi decisionali (vd. A. Signore, A. Trocino *Razza padana* Bur (2008)).

fondazione della Lega Nord, il 1989 fino all'inizio del 2012, quando ha dovuto dimettersi a causa di uno scandalo politico che ha colpito la sua famiglia.

Il potere si concentra nelle mani del segretario politico e del consiglio federale. Questi sono eletti dal congresso (l'organo rappresentativo di tutti gli associati delle sezioni nazionali della Lega Nord-articolo 9). Di fatto però, il Consiglio federale ha teso a rispecchiare le volontà politiche che il *leader* del partito ha di volta in volta espresso, anche quando la linea politica è stata assunta all'esterno dagli organi politici predisposti⁷⁸. Dal 2013, per la prima volta⁷⁹, il segretario sarà eletto direttamente dagli iscritti tramite il ricorso a primarie chiuse: elettorato attivo aperto a tutti gli iscritti da almeno un anno.

Le entità territoriali hanno, inoltre, un ridotto spazio di autonomia. Secondo l'articolo 19 dello statuto del 2002 “gli enti locali padani elaborano la concreta applicazione delle linee del movimento, secondo le direttive del consiglio federale”, mentre all'articolo 35 si ribadisce come gli organi nazionali debbano agire conformemente alle decisioni prese dagli organi della federazione. Sempre nell'articolo 35 (dopo la modifica divenuto articolo 38) si parla di organi nazionali “assoggettati” a quelli federali, termine raro da trovare in uno statuto⁸⁰, ma che rivela una forte concezione verticistica, che trova il suo punto apicale proprio nel segretario politico.

Un'attenzione particolare merita l'articolo 51 degli statuti dove si disciplina che nel partito esiste il controllo di ogni organo superiore su quelli inferiori per verificare la conformità degli atti allo statuto, ai regolamenti ed alle linee d'azione del movimento. In caso di difformità può essere deliberato l'annullamento o la modifica, mentre in casi più gravi si potrebbe giungere perfino allo scioglimento dell'organo e dunque ad un suo commissariamento.

Una nota di interesse merita anche l'articolo 6 in quanto dimostra quanto, entro la Lega Nord, assumano valore i ristretti gruppi informali di cui si attornia il *leader*. L'articolo 6 prevede l'esistenza dei Padri fondatori della Padania quali membri di diritto del congresso federale che in situazioni di straordinaria necessità svolgono una funzione consultiva del Segretario federale. Sono figure vitalizie, mai legittimate democraticamente, ma che possono svolgere un'importante funzione politica.

⁷⁸ Le note celebrazioni di Pontida hanno rappresentato per molti anni il luogo ove Bossi si confrontava con la propria base, senza la presenza di altri dirigenti. Più volte è successo che il *leader* modificasse la strategia del partito misurando gli umori di quella piazza e non rivolgendosi al gruppo dirigente. Così, per esempio, successe nel 1999. Dopo uno scadente risultato elettorale Bossi decise di consegnare le proprie dimissioni al popolo di Pontida e non ai gruppi dirigenti del partito che secondo lo statuto avrebbero dovuto valutare le dimissioni.

⁷⁹ In seguito ad una decisione del consiglio federale

⁸⁰ Cermel, op. cit. pag. 221

Da quando la segreteria federale è stata conquistata da Maroni si è riaperto il dibattito con l'ex segretario riguardo il diritto del fondatore di poter mantenere i propri uomini di fiducia nell'organizzazione del partito. Nella versione statutaria del 2012, all'articolo 14 si stabilisce che "Umberto Bossi è il padre fondatore della Lega Nord e viene nominato presidente federale a vita, salvo rinuncia. Il presidente è garante dell'unità del movimento e promuove, con ogni idoneo mezzo, l'identità padana." Un ruolo evidentemente politico per alcuni, simbolico ed onorario per altri. La vaghezza del dettato statutario aiuta ad accrescere tali dissidi.

La storia politica della Lega Nord è stata segnata da espulsioni di massa dal partito in casi di dissenso rispetto alla linea dominante. Nel 1995 venne addirittura espulsa larga parte del gruppo parlamentare. Per questo volgiamo rapidamente lo sguardo al sistema di controllo e garanzia stabilito dagli articoli 50-53. In particolare l'articolo 53 stabilisce sanzioni e cause per gli iscritti rei di aver tenuto comportamenti politici inadeguati. Sempre nell'articolo 53 si stabilisce che "l'espulsione dal movimento a causa di indegnità o di ripetuti comportamenti gravemente lesivi della dignità di altri soci o di gravi ragioni che ostacolano o pregiudichino l'attività del movimento o ne compromettano la sua immagine politica. Per indegnità si intende il venir meno dei requisiti morali necessari per essere socio del movimento e per offrirne un'immagine consona ai suoi principi. Per gravi ragioni che ostacolano o pregiudichino l'attività del movimento si intende qualsiasi comportamento che, con atti, fatti, dichiarazioni o atteggiamenti anche omissivi, danneggi oggettivamente l'azione politica dello stesso, ovvero cerchi di compromettere l'unità o il patrimonio ideale". Ci si rende facilmente conto di come la vaghezza di tale disciplina abbia permesso il ricorso a numerose espulsioni per affrontare il dissenso interno. Il collegio dei probiviri, inoltre, essendo composto da tre membri eletti dal congresso federale, difficilmente si sarebbe potuto opporre alle sanzioni comminate dagli organi politici.

3.7 L'Italia dei Valori

Interessanti sono anche gli statuti dell'Italia dei Valori. Come nel caso della Lega Nord, anche in questo caso si sono registrati due statuti, di cui uno recentemente approvato, in

seguito alla decisione del *leader*, Antonio Di Pietro, di favorire un ricambio dopo oltre 15 anni di presidenza. Il primo statuto dell'Italia dei Valori conservava una voluta un'ambiguità irrisolta tra associazione e partito: nella volontà esplicitata di costruire una nuova forma leggera di organizzazione erano lasciate irrisolte numerose questioni⁸¹. L'articolo 1 infatti stabiliva la costituzione di una associazione detta "Italia dei valori – lista Di Pietro". L'articolo 2 però concretizzava la nascita di un partito politico promosso da tale associazione. L'articolo 4 ritornava a organizzare l'associazione, disciplinandone gli organi ed i poteri, invece l'articolo 5 ammetteva che "l'adesione al partito è di tipo politico e non comporta l'assunzione della qualità di soci dell'associazione". "L'adesione è individuale e collettiva. Possono aderire persone fisiche e giuridiche, enti, istituzioni ed associazioni". Il nuovo statuto invece si concentra unicamente sul partito politico IDV. "L'Italia dei Valori è un partito politico autonomo ed indipendente in grado di offrirsi come luogo di partecipazione, proposta, elaborazione, confronto democratico, e può concorrere alle competizioni politiche, elettorali e referendarie a qualsiasi livello, anche raggruppandosi con altre forze politiche, sociali e culturali previa specifica ed espressa autorizzazione – e nei limiti anche temporali della delega scritta - che dovrà essere rilasciata dall'Ufficio di Presidenza e per esso dal Presidente nazionale (ovvero da suoi delegati).

"Il partito si riconosce nell'insieme delle grandi culture riformiste del Novecento: la cultura cattolica della solidarietà sociale e familiare, la cultura socialista del lavoro e della giustizia sociale, la cultura liberale dell'economia di mercato, della libertà individuale e del buon governo, attraversate dalle grandi tematiche dei diritti civili, della questione morale e dei nuovi diritti di cittadinanza alle quali i grandi movimenti ambientalisti, delle donne e dei giovani hanno dato un contributo essenziale."

Torniamo ora a notare alcuni elementi dello statuto originario dell'Italia dei Valori. Per quanto riguarda la partecipazione si disciplinava che i circoli fossero "libere associazioni di cittadini desiderosi di organizzarsi in proprio per contribuire allo sviluppo politico del partito". Nonostante questo poche righe più avanti si leggeva che "alle associazioni di base territoriali non compete la rappresentanza del partito sul territorio."

⁸¹ Si vedano sul tema A. Giostra *Il tribuno. Storia politica di Antonio Di Pietro* Castelvechi (2009) e F. Facci *Di Pietro* Mondadori (2009).

Nel documento fondativo dell'associazione, approvato il 21 marzo del 1998, non apparve mai la parola partito politico, ma numerose volte la parola partitocrazia. Di Pietro, dopo l'espulsione dai Democratici, rifondò il Movimento IDV senza la partecipazione dei 248 soci iniziali, ma solamente con due amici. Nel 2004 addirittura, presso il notaio Noseri di Bergamo, sostituì Di Domenico con sua moglie Susanna Mazzoleni e stabiliva che si sarebbe potuti diventare soci dell'associazione unicamente attraverso un atto notarile.

L'organo decisionale del partito è il congresso. Esso, secondo l'articolo 8 si sarebbe dovuto celebrare ogni 2 anni in via ordinaria, ma il primo si è tenuto nel 2010, in seguito a numerose spinte provenienti dalla base del partito⁸².

Molto importante era l'articolo 10 dello statuto in quanto si disciplinava che "la presidenza nazionale del partito spetta al Presidente dell'associazione". Questi, come era stabilito precedentemente, veniva eletto dall'assemblea dei soci, i quali però, a loro volta, sono tutti coloro il cui "nominativo risulti inserito nel libro dei soci dell'associazione a seguito di accettazione della loro richiesta da parte del Presidente fondatore (fino a quando rimane in carica) e successivamente dall'assemblea dei soci, a maggioranza assoluta dei propri componenti". In altre parole risultava che il Presidente fondatore dell'associazione accettasse l'adesione dei soci all'associazione ed in un secondo istante sarebbero stati proprio gli stessi soci ad eleggere il presidente dell'associazione e del partito. Il presidente del partito era infatti anche il presidente fondatore dell'associazione sin dal momento della sua fondazione, l'On. Antonio Di Pietro.

Per sciogliere ogni dubbio nello Statuto originario era stato inserito l'articolo 16 (disposizioni transitorie). Anzitutto si stabiliva che fino al primo congresso (che si è tenuto oltre 10 anni dopo la nascita del partito) i compiti dello stesso sarebbero stati tenuti dal Presidente dell'associazione e dall'esecutivo del partito. Al punto b) si disciplinava che, fino a sua rinuncia, il ruolo del Presidente dell'associazione sarebbe stato assunto dal fondatore del partito, on. Antonio Di Pietro. A lui, come sancito dal comma c) spettavano (tra gli altri) i seguenti compiti: titolarità del simbolo, modifica dello statuto, approvazione rendiconto preventivo e consultivo, utilizzo dei contributi e dei finanziamenti pubblici e privati, approvazione degli statuti regionali, definizione delle candidature alle elezioni politiche europee e nazionale, assegnazione degli incarichi retribuiti e nomina del tesoriere.

Dopo il 2010, anche in seguito ad un processo di indebolimento politico di IDV, all'interno del partito sono iniziate a sorgere alcune polemiche riguardo un'evidente gestione autoritaria del partito. Per questo, in previsione del congresso, è stato anche modificato lo statuto.

Nel Giugno 2013 si è celebrato finalmente il congresso che ha visto la non ricandidatura del *leader*, Antonio Di Pietro e la decisione di togliere il nome del fondatore dal simbolo del partito. Il nuovo segretario è stato eletto direttamente da tutti gli iscritti, sia i presenti a

⁸² Più volte si tennero invece regolari congressi regionali: questi, però, nella selezione del gruppo dirigente avrebbero dovuto attendere l'avvallo da parte del massimo dirigente nazionale.

Roma al congresso, sia coloro che, essendosi iscritti al partito, avevano ricevuto le credenziali per votare online, anche dal proprio cellulare, o anche per messaggio di testo(SMS). La selezione del *leader* è avvenuta tra quattro candidati, ciascuno presentatosi con la propria mozione ed il proprio programma politico organizzativo.

Veniamo così allo statuto attuale. Anzitutto oggi, come già detto, l'Italia dei Valori si autodefinisce unicamente partito politico. Inoltre si presenta come un partito organizzato su base territoriale regionale. “ Le strutture regionali e territoriali del partito hanno propria responsabilità amministrativa, finanziaria, contabile, fiscale e civile, nel rispetto dei principi generali e delle norme stabilite nel presente Statuto”. A smorzare il significato queste parole è stato inserito il seguente comma : “le strutture regionali e territoriali non possono in alcun modo vincolare o impegnare il partito nazionale.”

Inoltre, si ribadisce che “le strutture e gli organismi regionali e territoriali del partito decadono, con provvedimento dell'ufficio di presidenza nazionale(...) in caso di grave violazione dello Statuto nazionale o delle direttive di ordine generale impartite o per mancato raggiungimento degli obiettivi fissati”.

Nonostante le modifiche atte a rendere meno centralizzato il partito ed il venir meno dell'articolo 16 dello statuto precedente si stabilisce che, tra le altre cose, il Presidente nazionale del partito, eletto dal Congresso e dura in carica quattro anni, ha ancora numerose competenze straordinarie quali la titolarità del contrassegno del partito, l'attribuzione di compiti e funzioni politiche (senza relazione necessaria con gli indirizzi congressuali), l'approvazione delle liste per le elezioni politiche, regionali ed europee ed infine, in caso di necessità, con successiva ratifica da parte dell'ufficio di presidenza, la revoca degli incarichi e le sanzioni in caso di grave violazione dello statuto.

Inoltre il Presidente si avvale di UNO (ufficio nazionale organizzativo), una struttura che sovrintende e coordina, su indicazione dello stesso Presidente, l'organizzazione territoriale del partito e l'attività dei rappresentanti istituzionali – ad ogni livello.

3.8 Il Partito della Rifondazione Comunista e Sinistra Ecologia Libertà

La nascita di Rifondazione Comunista fu il frutto di una scissione nel momento in cui una minoranza del Partito Comunista Italiano rifiutò la trasformazione del partito in PDS.

L'area di sinistra del partito inizialmente aveva progettato la scissione con la volontà di recuperare le tradizioni più ortodosse del PCI, a partire dalla ricostituzione del legame con la classe operaia. La scissione fu un fatto notevole, soprattutto dal punto di vista delle adesioni: nel 1991 vennero registrati già oltre 100.000 iscritti, grazie anche alla confluenza di un altro piccolo partito: Democrazia Proletaria.

In realtà il partito neonato, sarebbe diventato successivamente ben diverso rispetto a quello che immaginavano i suoi fondatori. Già dal primo congresso si delinearono i tratti di una realtà frammentata e poco gestibile, all'interno del quale risultava difficile la convivenza di numerose minoranze organizzate anche in mozioni congressuali.⁸³

L'organizzazione politica divenne, per diversi motivi⁸⁴ e nei fatti, la più libertaria che l'Italia abbia mai sperimentato con la tendenza a rigettare sia il controllo gerarchico che i processi di centralizzazione. L'autonomia politica riconosciuta statutariamente ai circoli non ha avuto pari, così come il tentativo di introiettare nel partito alcune modalità tipiche dei movimenti sociali. Questo movimentismo di base, legato ad un'idea di partito radicato territorialmente attraverso chiare regole organizzative, doveva però confrontarsi con un'organizzazione spesso incerta sulla linea al punto tale da segnare numerose scissioni.

L'evoluzione statutaria di Rifondazione Comunista riflette, comunque effettivamente, i tentativi progressivi di allargare il partito e di alleggerirne le strutture. Se è vero infatti che lo statuto approvato nel Dicembre 1996 dal terzo congresso di Rifondazione Comunista disciplinava un'organizzazione partitica classica, seppur con il riconoscimento di notevoli libertà degli iscritti⁸⁵, il congresso di Rimini, tenutosi nel 2002, approvò uno statuto che insisteva molto sull'apertura del partito⁸⁶ e sul tentativo di superare la classica organizzazione partitica.

⁸³ P. Ignazi op. cit. pag. 128

⁸⁴ Tra le altre sicuramente l'influenza di una cultura movimentista e la necessità di tenere unito un partito con base e dirigenti molto ideologizzati e divisi tra loro

⁸⁵ Per esempio nello statuto approvato nel 1996 si disciplinava nei diritti degli iscritti che ogni iscritto aveva il diritto di "mantenere ed esporre anche pubblicamente le proprie posizioni politiche, ancorché diverse rispetto a quelle di maggioranza"

⁸⁶ Dal Preambolo del 2002 si leggeva che il partito "è consapevole dell'autonomia e della politica degli organismi e delle associazioni della sinistra alternativa e dei movimenti anticapitalistici: con i quali quindi collabora e si confronta alla pari, ed ai quali partecipano i propri militanti in modalità democratica e non settaria." Inoltre, nell'articolo 3 è scritto che: L'intera vita interna del Partito della Rifondazione Comunista-Sinistra Europea e l'intero tessuto delle sue relazioni interne sono orientati alla libertà e alla democrazia; con ciò anche tendendo ad anticipare e a sperimentare la quotidianità e la qualità totalmente democratiche delle relazioni in quella società socialista futura per la quale il partito si batte".

Già nel congresso del 1999 si era assistito al tentativo di rimodellare la natura organizzativa, allentando i vincoli di reciprocità tra gli iscritti ed il partito ed indebolendo ulteriormente il controllo del centro sulle regioni e sui circoli. L'obiettivo era quello di riproporsi come luogo dell'aggregazione della società alternativa, non inquadrata in vecchie logiche di partito. L'articolo 4, per esempio, per favorire l'apertura disciplina che il "Partito della Rifondazione Comunista-Sinistra Europea incoraggia e sostiene la costituzione al proprio interno, *in forma indipendente*, di luoghi tematici e la partecipazione ad essi di persone non iscritte al partito." Inoltre "Il Partito della Rifondazione Comunista-Sinistra Europea appoggia la costituzione, al proprio interno o in forma indipendente, di associazioni, riviste e altri luoghi e modi di ricerca teorico politica e, più in generale, la libera organizzazione interna o indipendente di attività e luoghi di ricerca, che uniscano iscritte/i al partito e non." Il modo più esplicito, l'articolo 8 dello Statuto sanciva che "Il libero dibattito e la pluralità delle posizioni rappresentano l'essenza della vita democratica del partito che è impegnato nei suoi organismi alla ricerca costante della sintesi." Al divieto, ancor presente, di costituire correnti permanentemente organizzate veniva bilanciato attraverso la garanzia di "una pluralità delle posizioni che possono esprimersi liberamente e in modo trasparente attraverso diverse forme di aggregazioni o tendenze, sia in fase congressuale sia nel corso di dibattiti su questioni di grande rilevanza politica" anche attraverso uno spazio plurale garantito dal giornale del partito (Liberazione).

La debolezza fattuale del partito ha però prodotto, nel corso degli anni, l'accrescersi dell'egemonia sul partito di un *leader*, Fausto Bertinotti, che iniziò, col tempo, a godere di un prestigio indipendente dal partito stesso. Non a caso il partito non resse l'allontanamento di Bertinotti dalla vita pubblica.

In seguito al congresso tenutosi dopo le elezioni del 2008 il PRC si preparò ad un'ennesima scissione, questa volta decisamente impattante sul partito dal punto di vista numerico e politico. Uscì da Rifondazione, infatti, quella mozione congressuale che aveva ottenuto la maggioranza relativa al congresso, ma che finì in minoranza nella gestione politica interna. Il leader di quella mozione, il Presidente della Regione Puglia, Nichi Vendola, lasciò il partito per fondare Sinistra e Libertà (poi Sinistra Ecologia Libertà). Lo statuto approvato a Firenze nel 2010 introduce SEL come "Una libera, laica, democratica e aperta organizzazione politica di donne e uomini fondata sul principio della libertà, 'solidarietà ed eguaglianza, dell'ecologia, della non violenza e della differenza sessuale". In tema di principi si introducono alcune garanzie generali rivolte alla democratizzazione

del processo interno, alcune delle quali evidenti eredi degli statuti del Partito di Rifondazione comunista. “SEL rispetta il pluralismo delle opzioni culturali e delle posizioni politiche al suo interno”, “SEL assicura informazione, trasparenza e partecipazione. A tal fine, oltre alle forme di partecipazione diretta delle iscritte e degli iscritti e dei circoli, si avvarrà del sistema

informazione web (Siw), anche per la sperimentazione di nuove forme di democrazia digitale. SEL rende visibili attraverso gli stessi strumenti tutte le informazioni sulla vita politica interna sulle riunioni, le deliberazioni politiche, il bilancio”⁸⁷. Infine “SEL promuove e organizza pratiche di democrazia partecipata. Le forme della democrazia partecipativa e diretta progressivamente saranno quelle che definiranno anche la democrazia interna all'organizzazione.”

All'interno di Sinistra Ecologia Libertà il Presidente Nichi Vendola ha svolto nei primi anni un ruolo predominante sulla struttura, condizione però dettata più da contingenze politiche che da decisioni registrata per via statutaria⁸⁸. È il congresso che si riunisce ogni tre anni che deve decidere la linea del partito e gli organi dirigenti, mentre la partecipazione di base è organizzata in circoli, sia territoriali che tematici, aperti a tutti, iscritti o meno. Interessante l'articolo 4 bis approvato nello statuto del 2010: prevedeva un percorso consultivo territoriale per eventuali modifiche statutarie, che avrebbero dovuto essere poi votate dall'Assemblea nazionale.

3.9 Il Movimento 5 Stelle

Il Movimento 5 Stelle che, come ricordato precedentemente, costituisce la forza politica che fa capo al *blog* del comico Beppe Grillo. Tale formazione ha ottenuto risultati politici straordinari a partire dalle amministrative del 2012, eleggendo anche il sindaco di una città capoluogo come Parma. Alle politiche del 2013 per pochi voti non è stato il soggetto

⁸⁷ Ad oggi il sistema sembra essere più sulla carta che sulla realtà

⁸⁸ Sul Presidente lo statuto si limita all'articolo 3. “SEL è rappresentata dalla/dal Presidente nazionale, che esercita la sua funzione sulla base del documento approvato al momento della sua elezione al Congresso nazionale. Il mandato dura tre anni, ovvero fino a successivo congresso nazionale. Se la/il Presidente cessa la carica prima del termine del suo mandato, il nuovo incarico è determinato a maggioranza assoluta dei componenti dall'Assemblea nazionale.

politico più votato in Italia ed è entrato in Parlamento con gruppi parlamentari numericamente cospicui.

Il tema del Movimento 5 Stelle è complesso in quanto si tratta della nascita di un'associazione che, bene o male, di fatto si comporta come un partito, ma che rifiuta più degli altri la propria natura. Curiosa è anzitutto l'auto denominazione del codice regolamentario interno, che si definisce "Non statuto".

Il Movimento 5 Stelle, secondo l'articolo 1, sarebbe una "Non associazione che trova l'epicentro sul blog di Beppe Grillo": tale indirizzo internet risulta anche essere l'unica sede della "non associazione". L'articolo 3 chiarifica già alcune ambiguità perché disciplina che il nome del "movimento 5 stelle viene abbinato a un contrassegno registrato a nome di Beppe Grillo, unico titolare dei diritti d'uso dello stesso". Sebbene all'articolo 5 si dichiara espressamente che il movimento 5 Stelle "non è un partito politico né si intende che lo diventi in futuro" in quanto vorrebbe "riconoscere alla totalità degli utenti della rete il ruolo di governo ed indirizzo normalmente attribuito a pochi", le ambiguità rimangono irrisolte perché nel medesimo testo si sostiene che " il movimento 5 stelle (...) va a costituire lo strumento di consultazione per l'individuazione, selezione e scelta di quanti potranno essere candidati a promuovere le campagne di sensibilizzazione sociale, culturale e politica promossa da Beppe Grillo"⁸⁹.

Il presente "Non statuto" è costituito di 7 articoli, nessuno di questi disciplina gli organi della non associazione che rimangono interamente nelle mani di Beppe Grillo, né modalità di partecipazione diverse da quelle che offre la rete. Il "non statuto" del M5s è effettivamente molto vago e poco preciso, lasciando quindi amplissima libertà ai propri leader di fatto (Beppe grillo e l'imprenditore Norberto Casaleggio) e trovandosi molte volte racchiuso in dispute interne sul tema della sovranità decisionale interna.

Le questioni sono iniziate ad emergere con forza successivamente allo straordinario risultato elettorale ottenuto alle politiche del 2013. La strategia politica dell'opposizione a qualunque ipotesi di governo non sembra essere mai stata discussa da organi di movimento o di eletti, ma semplicemente decisa dal duo Grillo Casaleggio, con l'impossibilità degli eletti di autodeterminare le scelte del proprio gruppo parlamentare, ma con la costante di una relazione verticale Grillo-militanti sul blog del *Leader*. L'autore

⁸⁹ La versione dello statuto modificato, seppure scritte diversamente presentano una struttura analoga. L'articolo 4 ora disciplina così: "Il movimento 5 stelle intende raccogliere l'esperienza maturata nell'ambito del blog www.beppegrillo.it, dei meetup, delle manifestazioni ed altre iniziative popolari e delle Liste civiche certificate e va a costituire lo strumento di consultazione per l'individuazione, selezione e scelta di quanti potranno essere candidati a promuovere le campagne di sensibilizzazione sociale, culturale e politica promosse da Beppe Grillo, così come le proposte e le idee condivise nell'ambito del Blog"

del *Blog* con piccoli interventi scritti quotidiani esprime la linea del movimento: migliaia di commenti sottostanti criticano o elogiano la decisione, ma non vi è altra possibilità di interazione.

Complessa, sinora, è stata la questione delle espulsioni dal movimento, pratica utilizzata spesso, sia per i dissidenti del movimento che per oppositori interni ai gruppi parlamentare. Per espellere deputati rei, secondo il leader, di non essere stati fedeli al Movimento, si è fatto ricorso ad un “processo” in due atti. Una prima valutazione dei gruppi parlamentari congiunti ed una successiva ratifica (o blocco) da parte degli iscritti al Blog.

Molto interessante è dunque un documento del M5S uscito per regolare la vita degli eletti in Parlamento, in seguito ad un aspro articolo del *leader* volto a criticare il principio sancito dall'articolo 67 della Costituzione, il divieto di mandato imperativo⁹⁰. Successivamente il leader del Movimento ha pubblicato un inedito codice di comportamento cui si devono rifare tutti coloro che sono stati eletti in parlamento con il Movimento Cinque Stelle. Anzitutto vi è un interessante preambolo: “Il codice di comportamento per i parlamentari del M5S si ispira alla trasparenza nei confronti dei cittadini attraverso una comunicazione puntuale sulle scelte politiche attuate con le votazioni in aula. I parlamentari dovranno mantenere una relazione con gli iscritti tramite

⁹⁰Dal sito di Beppe Grillo, 3 marzo 2013: “Se è chiaro, anche al sentire comune, cosa si intende per circonvenzione di incapace, dal vocabolario Zingarelli della lingua italiana: "induzione di persona minore o inferma o psichicamente deficiente a compiere un atto giuridico dannoso per lei o altri al fine di trarne un profitto per sé o altri", non è ancora percepito il significato di "circonvenzione di elettore". Si tratta di una pratica molto comune nel Parlamento Italiano, adottata da voltagabbana, opportunisti, corruttibili, cambiacasacca.

L'elettore, al momento del voto, crede in buona fede alle dichiarazioni di Tizio o Caio, di Scilipoti o De Gregorio. Lo sceglie per la linea politica espressa dal suo partito e per il programma. Gli affida un mandato di un lustro, un tempo lunghissimo, per rappresentarlo in Parlamento e per attuare i punti del programma. Gli paga lo stipendio attraverso le sue tasse perché mantenga le sue promesse. Il voto è un contratto tra elettore ed eletto ed è più importante di un contratto commerciale, riguarda infatti la gestione dello Stato. Se chi disattende un contratto commerciale può essere denunciato, chi ignora un contratto elettorale non rischia nulla, anzi di solito ci guadagna. E' ritenuto del tutto legittimo il cambio in corsa di idee, opinioni, partiti. Si può passare dalla destra alla sinistra, dal centro al gruppo misto, si può votare una legge contraria al programma. Insomma, dopo il voto il cittadino può essere gabbato a termini di Costituzione. L'articolo 67 della Costituzione della Repubblica italiana recita: "Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato". Questo consente la libertà più assoluta ai parlamentari che non sono vincolati né verso il partito in cui si sono candidati, né verso il programma elettorale, né verso gli elettori. Insomma, l'eletto può fare, usando un eufemismo, il cazzo che gli pare senza rispondere a nessuno. Per cinque anni il parlamentare vive così in un Eden, in un mondo a parte senza obblighi, senza vincoli, senza dover rispettare gli impegni, impegni del resto liberamente sottoscritti per farsi votare, nessuno lo ha costretto con una pistola alla tempia a farsi inserire nelle liste elettorali. La circonvenzione di elettore è così praticata da essere diventata scontata, legittima, la norma. Non dà più scandalo. Viene concesso al parlamentare libertà preventiva di menzogna, può mentire al suo elettore, al suo datore di lavoro, senza alcuna conseguenza invece di essere perseguito penalmente e cacciato a calci dalla Camera e dal Senato.”

il recepimento delle loro proposte durante l'arco della legislatura. L'obiettivo principale dei parlamentari eletti è l'attuazione del Programma del M5S, in particolare per i principi della democrazia diretta come il referendum propositivo senza quorum, l'obbligatorietà della discussione parlamentare con voto palese delle proposte di legge popolare e l'elezione diretta del parlamentare." Questo codice è stato inserito nello statuto che si sono dati i gruppi parlamentari di Camera e Senato.

Il regolamento dei gruppi parlamentari consta di 9 capi. Vi si associano norme classiche come l'obbligo per gli eletti di costituire un proprio autonomo gruppo parlamentare, ad altre regole che rappresentano indubbiamente una novità per quanto riguarda l'autoregolamentazione dei partiti. Anzitutto si disciplina che "I gruppi parlamentari del Movimento 5 Stelle non dovranno associarsi con altri partiti o coalizioni o gruppi se non per votazioni su punti condivisi." È indubbiamente un punto importante: nel codice di comportamento degli eletti si impone il divieto di costituire qualunque coalizione con gli altri soggetti politici presenti in Parlamento. Una linea politica cristallizzata in un documento statutario. Agli eletti, per evitare rischi di contrapposizione, è espressamente vietato andare in televisione a partecipare a *talk show* televisivi, pena l'espulsione dal movimento⁹¹.

Il codice di comportamento degli eletti effettua anche il tentativo di usare la piattaforma web del movimento come canale per tutti gli iscritti per presentare mozioni e progetti di legge. In particolare, se uno di questi fosse votato da oltre il 20% degli iscritti alla piattaforma, il gruppo avrebbe il dovere di presentarlo alle camere. Si tratta di un tentativo di allargamento di partecipazione indubbiamente innovativo ed interessante, finora unico in Italia.

La violazione di tale normativa comporterebbe l'espulsione dal gruppo parlamentare e dal movimento, secondo la procedura illustrata prima: votata dal gruppo a maggioranza e ratificata dagli iscritti alla piattaforma *online*.

Infine un ultimo articolo riguardante la comunicazione: La costituzione di due "gruppi di comunicazione", uno per la Camera e uno per il Senato, sarà definita da Beppe Grillo in termini di organizzazione, strumenti e di scelta dei membri, al duplice fine di garantire una gestione professionale e coordinata di detta attività di comunicazione, nonché di evitare una dispersione delle risorse per ciò disponibili. Ogni gruppo avrà un coordinatore con il compito di relazionarsi con il sito nazionale del M5S e con il blog di Beppe Grillo."

⁹¹ La norma è stata molto discussa in quanto ha causato dissidi interni: oggi i Deputati del Movimento 5 Stelle si trovano dinnanzi un divieto meno rigido di partecipare ad interviste

Il M5S rappresenta un'evidente novità nel panorama politico italiano, probabilmente troppo recente per essere analizzato con distanza scientifica. A prima vista pare però unire qualche tentativo di ridefinire la sovranità politica con il coinvolgimento della rete e dei militanti esterni con atteggiamenti e comportamenti verticistici e persino "padronali", indubbiamente rafforzati dall'assenza di uno statuto che regoli anche minimamente il funzionamento dell'organizzazione.

4. L'evoluzione degli statuti dei partiti politici italiani nei venti anni successivi al 1993

Come abbiamo visto, in seguito ai fatti registrati nella primavera del 1992, nel giro di pochi mesi l'intero sistema politico venne travolto. Sulla scena politica si presentarono partiti nuovi, più o meno legati alla storia precedente, che mirarono a coprire un nuovo spazio politico⁹². Nel giro di pochi anni il sistema partitico italiano venne completamente rivoluzionato.

Nonostante tale stravolgimento, quasi tutti gli statuti dei partiti politici dopo il 1993 mantennero invariato il potere dei vertici del partito e l'accentramento della sovranità decisionale, curando semmai di non ricorrere alle parole tipiche dei decenni precedenti⁹³. In pochi casi si è assistito ad un reale tentativo di sperimentare nuove forme organiche di partecipazione entro il perimetro organizzativo del partito oppure da parte degli elettori.⁹⁴ Anzi, generalmente la tendenza complessiva è stata quella di un alleggerimento complessivo delle strutture, un'ulteriore verticalizzazione ed un indebolimento dei meccanismi rappresentativi interni.

I nuovi protagonisti della scena politica riflettevano lo spostamento dell'epicentro della politica nel sistema dei media e si muovevano dunque entro un campo dove pesava il

⁹² E' importante notare immediatamente, che dal punto di vista della cultura politica di riferimento, quasi tutti i partiti studiati fanno riferimento ad una nuova uniformità ideologica liberaldemocratica di fondo. Solo la Lega Nord, in questo senso, si innesta all'interno di un nuovo *clavage* precedentemente non presente.

⁹³ Scrive F. Rescigno in op. cit. pag 534: "se i partiti hanno in gran parte rimosso i *barrages* ideologici che entro certi limiti assicuravano una militanza più pura, diventando tendenzialmente onnivale, (...), possiamo affermare che sono ancora molte le aree precluse al singolo e che la sua partecipazione al partito spesso si perde nella burocrazia dello stesso, per cui le decisioni e le strategie politiche elaborate dal partito sono più il frutto di una piccola oligarchia, piuttosto che di una discussione democratica con la base del partito stesso".

⁹⁴ M. Cermel op. cit. pag. 212

crollo delle iscrizioni e del numero dei militanti. Lo scenario infatti registra complessivamente una riduzione del numero degli iscritti in tutta Europa, cui in Italia si somma una forte riduzione del potere degli iscritti, spesso relegati in circoli, sezioni o *club* che non hanno alcuna possibilità statutaria di poter influire sui processi politici reali⁹⁵. Giusto per portare un esempio diacronico: gli iscritti al Partito Comunista Italiano sono passati da oltre 2 milioni degli anni 50, al milione e duecentomila degli anni 90, ai 700000 mila del PDS (più le circa 115 000 di Rifondazione Comunista) ai circa 800 000 del PD (ricordiamo nato dalla fusione dei reduci dei due più grandi partiti italiani).

Per affrontare questi problemi le regole statutarie hanno intrapreso due direzioni: quelle che cercano di impedire i processi di impoverimento dei partiti allargando la sovranità a nuove forme di partecipazione e quelle che invece, prendendo atto della trasformazione della società, hanno deciso di costituire forme di partito molto più accentrate e verticistiche. Si ha però, in entrambi i casi, la sensazione che anche gli statuti rimangano strumenti di propaganda comunicativa, molto più rivolti al consenso esterno che alla tutela degli iscritti. In questo senso è addirittura paradigmatico il Non statuto del Movimento 5 Stelle: proclama “tutto il potere ai cittadini in rete”, ma non prevede alcuna reale tutela per militanti ed eletti nelle istituzioni.

In tutti gli statuti riportati il massimo organo deliberativo è il congresso nazionale, ma nessuno statuto lo impone annualmente: continua così a mancare la regola del rendiconto annuale dell'attività del gruppo dirigente ed il suo confronto con un'opposizione interna garantita e definita²⁶. Inoltre neppure in tutti i partiti dove i congressi dovrebbero essere obbligatori essi vengono convocati con regolarità⁹⁶.

⁹⁵ Un corollario importante riguarda le indicazioni degli statuti dei partiti politici riguardo alla parità di genere. Uno studio approfondito è raccolto in M. D'Amico *Il difficile cammino della democrazia paritaria* Giappichelli (2011). I partiti politici sono invitati da alcuni decenni ad intervenire affinché si facciano promotori di una trasformazione culturale diretta verso la parità di genere. Si ricorda anzitutto la risoluzione del Parlamento Europeo n. 169/88 con cui i partiti politici venivano invitati a tutelare le candidature femminili e quella del 2004 intitolata “come garantire una rappresentanza equilibrata tra donne e uomini” in vista delle Europee dello stesso anno. In Italia, in una direzione simile si era mossa la Corte Costituzionale quando, dichiarando illegittime le previsioni normative per garantire le donne nelle liste dei candidati, sostenne che avrebbe valutato positivamente azioni positive adottate dai partiti (sentenza n. 422/1995). La delusione della corte riguardo l'effettivo sforzo dei partiti venne registrato con la sentenza n. 49/2003. è però vero che recentemente quasi tutti i partiti hanno inserito all'interno dei propri statuti alcune attenzioni, più o meno azionabili, riguardo alla parità di genere. (M. D'Amico op. cit. pagg 98-100). Il comportamento effettivo dei partiti è stato poi effettivamente diverso. Una disamina sul tema si può trovare in D'Amico – Catalano *Liste e rappresentanza politica di genere* (2008)

⁹⁶ Sui congressi di partito si veda, per esempio, Cermel op. cit. Vol II pag 57 e ss. Ivi i congressi sono definiti come “l'aspetto culminante della vita democratica interna: nel corso del congresso le diverse posizioni presenti nel partito si confrontano, facendo emergere il progetto politico che i dirigenti si impegnano a realizzare”.

Il congresso annuale, invece, come avviene per esempio nei maggiori partiti inglesi, aiuta a rafforzare le sinergie tra il territorio ed il gruppo dirigente locale e nazionale, rafforzando catene di legittimazione oltre

Per tutti i partiti si registra una forte libertà dei gruppi dirigenti nell'interpretare liberamente le linee espresse dal congresso. E' quasi influente il fatto che tutti gli statuti ammettano la possibilità di convocare congressi straordinari: essi sono raramente convocati e ciò è avvenuto solo quando il gruppo dirigente si è reso conto dell'impossibilità di non modificare la *leadership*. L'assemblea nazionale del Partito Democratico, invece, è stata convocata anche due o più volte all'anno, ma essendo un organismo politico eletto simultaneamente al segretario nazionale si trova generalmente a ratificare scelte già assunte da altri organi di partito che, a loro volta, riflettono le trasformazioni degli equilibri politici interni.

I *leader* di tutti i partiti hanno assunto un potere marcato su tutte le strutture attraverso processi di nomina, di controllo, di selezione dei gruppi dirigenti locali e della candidature e, nei migliori casi, gli statuti si sono limitati a registrare tali variazioni. Negli altri casi si è assistito ad una forte discrasia tra la normativa statutaria e la prassi comportamentale. Gli *staff*, tra *spin doctor*, addetti stampa e altre professionalità, sono, per esempio, costantemente lasciati nell'ombra nonostante il peso crescente che hanno assunto nella vita quotidiana del partito. In quasi tutti i casi studiati, quindi, il ruolo preponderante dei *leader* è riscontrabile sia sul piano della valutazione politico empirica che su quello delle normative statutarie.

Complessivamente il panorama che si delinea è quello di classi dirigenti che riescono a *bypassare* la legittimazione democratica entro il partito, o che comunque sono poi di fatto "alleggerite" di molti doveri nei confronti della propria organizzazione. Solo lo statuto del Partito Democratico tenta di riconoscere una qualche effettività alle proprie organizzazioni territoriali, ma in quest'ultimo caso sussistono dubbi sulla chiarezza dei diritti degli iscritti rispetto a quelli degli elettori. In altre parole il PD riconosce l'effettivo ruolo delle organizzazioni di base entro la struttura gerarchica del partito, ma non ne garantisce funzionalità effettive nei confronti delle dirigenze del partito. Nello statuto del maggiore partito di centrosinistra si mischiano alcune norme orientate alla democrazia interna, sebbene non sempre queste chiariscano i confini reali della partecipazione, ad istituti volti a costruire una "democrazia del segretario" che finiscono per sottrarre quest'ultimo ai vincoli politici posti dagli iscritti e limitano una efficace azione di responsabilità politica da parte della dirigenza nazionale.

la diffusione massmediatica. Sul tema congressi in Inghilterra si veda per esempio P. Biscaretti di Ruffia *Introduzione al diritto costituzionale comparato* Giuffrè (1988)

Lo statuto del Popolo della Libertà è, invece, segnato da istituti plebiscitari che di fatto affidano l'intero potere di gestione ordinaria e straordinaria al *leader*⁹⁷: la partecipazione è delineata unicamente come un processo discendente. Similmente, sia la Lega Nord che l'Italia dei Valori, costituiti di fatto e di diritto come veri e propri "partiti personali" intorno a segretari politici che incentravano intorno a sé sia i poteri di gestione dell'organizzazione che la progettualità politica del partito, oggi devono affrontare la sfida di ricostruire le organizzazioni senza i rispettivi leader- fondatori.

Si tratta nel complesso di una situazione in rapida evoluzione poiché sicuramente non è chiara la prospettiva a medio termine del sistema politico entro cui questi attori dovranno operare. Sinora, evidentemente, le carte statutarie, al netto di singoli elementi positivi o negativi, riflettono tutte il medesimo problema: esse si trovano a garantire processi interni di partiti politici delegittimati sulla scena pubblica, il cui ruolo politico, fuori dalla scena mediatica, diminuisce di anno in anno.

⁹⁷ S. Merlin, *"I partiti politici e la costituzione. Rileggendo Leopoldo Elia"* da S. Merlini *"La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti"* Passigli editore (2009)

CAPITOLO 4

LA DEMOCRAZIA INTERNA NEI PARTITI POLITICI CONTEMPORANEI, ATTRAVERSO L'ANALISI COMPARATIVA DEGLI STATUTI

Nel capitolo precedente abbiamo comparato gli statuti dei partiti a partire dalle appartenenze politiche dei diversi soggetti e dal loro posizionamento. In questo capitolo effettueremo invece una comparazione esplicita, ovvero partendo da alcuni istituti trasversali ai differenti statuti per concentrarci sulle differenti modalità attraverso cui viene declinata la democrazia interna ai partiti. In particolare ci occuperemo delle relazioni endoassociative dei cittadini con i partiti attraverso lo studio dei diritti dei soci negli statuti dei partiti riguardo ai momenti dell'iscrizione e dell'espulsione; del rapporto centro-periferia e del decentramento interno ai partiti; delle differenti modalità di organizzazione centralizzata del partito, della modalità di selezione delle candidature e degli istituti di giustizia interna prevista nei diversi statuti.

1 Iscrizione ed espulsione del cittadino negli statuti dei differenti partiti

I cittadini partecipano alla determinazione della politica nazionale attraverso i partiti politici. Al fine di attuare questo proposito assume una notevole importanza l'insieme dei diritti e dei doveri che gli statuti dei partiti politici attribuiscono agli iscritti. Nella comparazione implicita effettuata nel capitolo precedente abbiamo già messo in evidenza anche il tema del rapporto degli iscritti con l'associazione partito, in particolare concentrandoci sui diritti ed i doveri espressi nei diversi statuti. In questo paragrafo ci concentreremo su due momenti particolari della relazione endoassociativa del socio, quelli costitutivi: il momento dell'iscrizione¹ e quello dell'(eventuale) espulsione.

¹ Un argomento contingente, seppure specifico riguarda l'articolo 89 della Costituzione, ovvero l'esplicito divieto per alcune categorie di iscriversi ai partiti politici. Prima di procedere all'analisi comparativa riguardante questo tema non si dimentichi la relazione che intercorre tra l'articolo 49 della costituzione ed il terzo comma dell'articolo 98 della costituzione¹. I limiti all'iscrizione previsti da questo comma sono esplicitati a tutela delle istituzioni e dei cittadini e quindi la dottrina si è quasi sempre mostrata concorde a tali limiti specifici. Su questo tema è rilevante la sentenza n. 224/2009 della Corte costituzionale che, in

Il nodo costituzionale di fondo riguarda il diritto del cittadino di partecipare alla determinazione della politica nazionale attraverso l'iscrizione ad un partito politico, diritto che assume una particolare rilevanza dato il ruolo quasi monopolistico che i partiti politici assolvono entro le istituzioni. L'articolo 49 della Costituzione, infatti, attiene al profilo individuale della libertà dell'associazione in partiti, ovvero il diritto dei singoli cittadini di organizzarsi in associazioni partitiche per concorrere con quelle già presenti a determinare la politica nazionale. Secondo questa prospettiva che insiste sulla centralità dei cittadini nell'organizzazione politica dello Stato, il precetto costituzionale potrebbe costituire un limite per evitare che il partito possa diventare uno strumento in mano a pochi e ristretti apparati ed a impedire che, attraverso regole istituzionali (interne o esterne ai partiti), si possa ridurre la democrazia a dimensione oligopolista, rafforzando cioè unicamente i partiti già esistenti ed i loro gruppi dirigenti².

Concordemente al diritto di iscrizione ai partiti politici, la dottrina ha sempre dedotto l'esistenza del diritto a non iscriversi ad alcun partito politico: una libertà negativa, "a conferma del rifiuto di ogni visione organicistica del partito politico come tramite per

rapporto alla possibilità di un magistrato di iscriversi ad un partito, ha interpretato estensivamente il parametro costituzionale, stabilendo che l'articolo 98, terzo comma, permetterebbe al legislatore la facoltà di vietare l'iscrizione dei magistrati ai partiti politici, anche qualora momentaneamente fuori ruolo. In particolare la corte scrive: "Deve riconoscersi – e non sono possibili dubbi in proposito – che i magistrati debbono godere degli stessi diritti di libertà garantiti ad ogni altro cittadino e che quindi possono, com'è ovvio, non solo condividere un'idea politica, ma anche espressamente manifestare le proprie opzioni al riguardo. Ma deve, del pari, ammettersi che le funzioni esercitate e la qualifica rivestita dai magistrati non sono indifferenti e prive di effetto per l'ordinamento costituzionale" "La Costituzione, quindi, se non impone, tuttavia consente che il legislatore ordinario introduca, a tutela e salvaguardia dell'imparzialità e dell'indipendenza dell'ordine giudiziario, il divieto di iscrizione ai partiti politici per i magistrati: quindi, per rafforzare la garanzia della loro soggezione soltanto alla Costituzione e alla legge e per evitare che l'esercizio delle loro delicate funzioni sia offuscato dall'essere essi legati ad una struttura partitica che importa anche vincoli gerarchici interni." "La norma impugnata ha dato attuazione alla previsione costituzionale stabilendo che costituisce illecito disciplinare non solo l'iscrizione, ma anche «la partecipazione sistematica e continuativa a partiti politici»: accanto al dato formale dell'iscrizione, pertanto, rileva, ed è parimenti precluso al magistrato, l'organico schieramento con una delle parti politiche in gioco, essendo anch'esso suscettibile, al pari dell'iscrizione, di condizionare l'esercizio indipendente ed imparziale delle funzioni e di comprometterne l'immagine." "In particolare, non contrasta con quei parametri l'assolutezza del divieto, ossia il fatto che esso si rivolga a tutti i magistrati, senza eccezioni, e quindi anche a coloro che, come nel caso sottoposto all'attenzione della Sezione disciplinare rimettente, non esercitano attualmente funzioni giudiziarie. Infatti, l'introduzione del divieto si correla ad un dovere di imparzialità e questo grava sul magistrato, coinvolgendo anche il suo operare da semplice cittadino, in ogni momento della sua vita professionale, anche quando egli sia stato, temporaneamente, collocato fuori ruolo per lo svolgimento di un compito tecnico."

² P. Ridola, op. cit. pag 88 ; Bardusco, *L'ammissione del cittadino ai partiti politici*, Istituto editoriale Cisalpino (1967) invece, contrappone per esempio il disegno dell'articolo 49 Cost. di garantire un sistema partitico aperto, alla tendenza dei partiti politici tradizionali a consolidare e cristallizzare le loro posizioni di potere.

l'espressione della "sovranità popolare".³ E' dunque inammissibile qualunque vincolo di appartenenza necessaria ad un partito⁴, precetto oggi quasi *lapalissiano* ma necessario per impedire il ripetersi di quelle storture totalitarie vissute in Italia con l'esperienza del Partito Nazionale Fascista. Come rilevato in dottrina, l'articolo 49 impedisce di "configurare l'attività politica svolta al loro interno come un dovere per tutti", consapevoli che "alle discriminazioni di un tempo nell'esercizio del potere politico se ne è sostituita un'altra, dipendente non più da differenziazioni di censo, cultura, ecc, ma dalla volontà partecipativa dei singoli cittadini."⁵

Dal punto di vista costituzionale ritorna la difficoltà vista nel primo capitolo: i partiti politici sono associazioni non riconosciute che debbono sottostare alle regole del diritto privato. Nel diritto privato, però, la decisione di ammettere o respingere una domanda di adesione è un atto che gode di autonomia decisionale, nel rispetto della propria carta statutaria.

Se si indaga l'esistenza o meno di un vero diritto all'ammissione al partito politico, azionabile davanti ad un giudice⁶ si consideri che la dottrina ha sempre bilanciato il diritto dei cittadini con l'esigenza del partito stesso di preservare la propria identità politica anche attraverso la selezione degli aspiranti iscritti⁷.

Il diritto comune delle associazioni pare indubbiamente debole su questo punto: anzitutto perché i partiti, in realtà, non sono mai semplici associazioni, in quanto si sviluppano

³ G. Rizzoni, op. cit. pagina 986. Con lui anche Esposito op. cit. (1954) pag. 224 e Rossano op. cit. 1990 pag. 3. In qualche modo ci si ricollega all'idea che il dettato costituzionale non vincoli il concorso ai soli partiti politici, ma che esso in qualche modo riconosca la possibilità di concorrere attraverso differenti vie.

⁴ P. Ridola op. cit. pag. 88

⁵ P. Ridola op. cit. pag. 88, Mannino op. cit. pag. 7

⁶ Un argomento collaterale riguarda la possibilità di iscrizione degli stranieri ai partiti politici: la dottrina aveva in generale rilevato come "la limitazione ai soggetti aventi cittadinanza italiana del diritto in questione trovi assai più solidi argomenti sia di carattere testuale che sistematico. L'articolo 49 infatti è collocato nella parte del testo costituzionale riservata ai rapporti politici volta espressamente a disciplinare gli aspetti fondamentali riguardanti i diritti ed i doveri di partecipazione dei cittadini alla cosa pubblica." Addirittura, secondo l'Esposito, neppure la legge ordinaria avrebbe potuto derogare a questo principio, adducendo come motivazione l'articolo 51 Cost. Nel 1979 il Presidente della Repubblica, Sandro Pertini, rifiutò di incontrare nel corso delle sue consultazioni Jean Fabre, segretario nazionale del partito radicale, in quanto egli era cittadino francese. Su questo tema il corso del tempo ha influito in modo importante. In particolare "la progressiva espansione dei diritti derivanti dallo statuto della cittadinanza europea ha incluso in tale ambito alcuni importanti diritti *activae civitatis*, come quelli riguardanti l'elettorato attivo e passivo alle elezioni europee ed alle elezioni locali." Dunque oggi l'attribuzione del diritto di cui sopra ai cittadini si interpreta come una soglia minima allargabile ad altri soggetti. Si leggano per esempio gli statuti dei partiti riguardo le norme degli iscritti, o anche semplicemente i regolamenti delle primarie. Seppur atti privatistici, esse sono il segno di un innovativo interesse alla partecipazione politica degli stranieri. Oggi i partiti sono liberi di gestire in autonomia la scelta di chi fare iscrivere.

Sul tema M. Ruotolo op. cit. pagg. 500 - 504

⁷ G. Rizzoni op. cit. 986

come “prodotto di profondi, massicci e rari fenomeni storici e sociali”⁸ ed inoltre perché “la tendenza dei partiti esistenti a cristallizzare le loro posizioni di potere rende evanescente il diritto di organizzare nuovi e diversi partiti, e fa apparire insufficiente il ricorso agli strumenti apprestati dal diritto comune delle associazioni in tema di recesso del singolo”⁹. Proprio in relazione a tali pericoli il diritto all’ammissione rappresenta un contrappeso fondamentale che deve però, evidentemente, bilanciarsi con il diritto dei partiti a preservare la propria identità politica anche attraverso la selezione degli iscritti¹⁰. Quasi tutti gli statuti dei partiti (l’unica eccezione è rappresentata dal Movimento 5 Stelle) hanno inserito alcune norme per disciplinare quali organi si devono assumere la decisione di rifiutare eventuali domande di tesseramento e quali siano i requisiti per poter presentare la domanda. Per un partito politico si tratta di una modalità per preservare il proprio indirizzo e la propria autonomia politica. Tale impostazione è stata avallata anche dalla giurisprudenza: il tribunale di Verona (7 dicembre 1987)¹¹ ha stabilito che trattandosi di associazioni non riconosciute non vi sia obbligo di ammissione indiscriminata di nuovi associati che ne facciano richiesta¹².

Secondo la maggioranza della dottrina non esiste, quindi, un vero e proprio diritto all’iscrizione del partito¹³, ma, al massimo, il diritto a presentare domanda di iscrizione, da bilanciare con il diritto dell’associazione di determinare i parametri richiesti per diventare associato¹⁴. Proprio per questo alcuni autori come Tesaurò e Ridola¹⁵ hanno manifestano preoccupazioni riguardo l’intervento di un giudizio esterno per valutare le discrezionali decisioni dei partiti di ammettere o meno l’iscrizione al partito. La tutela del diritto di ammissione si dovrebbe ridurre al mero controllo sulla regolarità formale degli atti¹⁶.

⁸ A. Bardusco, *op. cit.* pag. 86

⁹ P. Ridola *op. cit.* pag. 92 e A. Bardusco *op. cit.* pag. 54

¹⁰ Come fa notare A. Pace *Art.18 Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca (1977) il diritto soggettivo incondizionato ai partiti, pure fondato sull’articolo 49 della Costituzione si tradurrebbe in un immotivato privilegio a danno della libertà di associarsi dei soci originari.

¹¹ Vd. 2.6

¹² “Non sussiste diritto all’ammissione ad un partito quando l’esclusione dell’associato avviene da parte degli organi direttivi dell’associazione, secondo le norme prefissate nello Statuto”

¹³ Contrariamente la pensa, per esempio, Mannino *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, Giuffrè (1973).

¹⁴ A. Bardusco (*op. cit.*) ha ritenuto che la dissonanza tra l’identità ideologica dell’iscrivente e del partito non possa essere sindacabile giurisdizionalmente, ma che la domanda non possa altrimenti essere arbitrariamente respinta.

¹⁵ Tesaurò (1969) *op. cit.* pag. 23 Paolo Ridola *op. cit.* (1982)

¹⁶ Sempre A. Bardusco (*op. cit.*): Tale procedimento è ancora più rafforzato dal fatto che il partito è un soggetto che varia nel tempo la propria identità e che quindi ha il diritto di preservare la propria impostazione, tutelando così i soci originari.

Storicamente l'Esposito sosteneva l'inammissibilità del fatto che alcuni oligarchi dei partiti potessero escludere altri cittadini rafforzando il proprio controllo sul partito. A metà tra le due posizioni un autore come Urciuoli ha ammesso la legittimità di un eventuale controllo sugli atti di ammissione del partito in quanto contemplerebbe sia una tutela giudiziaria nei confronti del cittadino che il controllo nei confronti dei dirigenti di partito per evitare usi distorti del tesseramento, specialmente in fase congressuale.

Se fino agli anni 60 i giudici ritenevano che le controversie interne ai partiti fossero interamente rimesse agli organi di garanzia interna¹⁷, più recentemente la giurisprudenza ha riconosciuto che “i rapporti interni hanno natura contrattuale e quindi il diritto del singolo ad essere considerato membro del partito è tutelabile dinanzi all'autorità giudiziaria¹⁸”. In altri termini i giudici hanno ritenuto di intervenire in determinate controversie interne ai partiti politici, facendo riferimento alle norme del Codice Civile in materia di associazioni. Il giudice può operare sotto il profilo formale¹⁹, non politico, del socio che è ritenuto incompatibile²⁰. Infatti come disciplina l'art. 36 del Codice Civile “l'ordinamento interno e l'amministrazione delle associazioni non riconosciute come persone giuridiche sono regolati dagli accordi degli associati²¹.” Il giudice non può giudicare sulla dignità politica e morale di chi presenta la domanda, mentre è proprio questo il concetto intorno cui si è costruita la discrezionalità dei rifiuti. In questa prospettiva, secondo un famoso precedente, anche il tribunale di Roma (11/9/2007) ha ritenuto di non poter entrare nel merito politico della scelta degli organismi del PD di non accettare la candidatura di Marco Pannella a segretario del partito²².

Riassumendo brevemente quanto stabilito precedentemente, il punto di partenza di tale analisi che affronta il tema del diritto di iscrizione, non può che prendere piede dall'articolo 49 Cost. nel momento in cui disciplina che “tutti i cittadini hanno il

¹⁷ Per esempio si veda App. Napoli 19 Ottobre 1959

¹⁸ Pret. Agrigento 23 Gennaio 1981, ma anche Pret. Fasano 28 febbraio 1981, trib. Brindisi 4 settembre 1981, Pret. Benevento 9 febbraio 1982.

¹⁹ Secondo il tribunale di Roma (23 marzo 1995) l'ordinamento italiano può adoperare unicamente un controllo di legalità statutaria ai sensi degli articoli 23 24 e 36 del cc. In questo caso il tribunale ha affermato la competenza dell'iscritto ad impugnare le delibere politiche.

²⁰ Rispetto al carattere politico di alcune associazioni ed all'oggetto la dottrina condivide che è inadatto il richiamo alle figure contrattuali del diritto civile. Urciuoli *La tutela del singolo nei partiti politici* Edizioni scientifiche italiane (1990).

²¹ Ciò dunque significa che i giudici possono intervenire ma unicamente per controllarne la legalità conformità dello statuto. Così la pretura milanese l'11 settembre 1990.

²² Secondo il “giudice della cautela le valutazioni espresse dal comitato risponderebbero a finalità squisitamente politiche di selezione ideologica: l'autonomia dell'ente associativo impedirebbe un sindacato di merito del giudice sulla conformità della decisione al parametro statutario anche per l'ampiezza della formula regolamentare” da D. Messineo *L'ammissione del cittadino ai partiti: osservazioni a margine del caso Pannella* in www.forumcostituzionale.it

diritto(...)", ma anche dalla considerazione, precedentemente largamente sviluppata, che i partiti italiani sottostanno alle regole del diritto privato e che comunque non è più discutibile la prerogativa dei partiti di limitare il diritto di iscrizione per tutelare la propria identità politica e culturale. Dunque i criteri per la selezione degli associati e la durata del rapporto associativo non possono che dipendere, in linea generale, dalle norme statutarie²³.

Quasi sempre, condizione necessaria per l'affiliazione è il versamento di una quota individuale di iscrizione, necessaria ai fini dell'autofinanziamento dei partiti politici.

Un elemento che ricorre in quasi tutti gli statuti è la possibilità, che riflette tendenze profonde dell'epoca, di affiancare all'iscrizione classica, differenti forme di partecipazione più leggere, seppure private di alcune prerogative.²⁴ Specularmente, però, numerosi statuti vincolano ai classici requisiti dell'iscrizione la possibilità di candidarsi per il partito o per ricoprire ruoli interni. Ad esempio, nello statuto del PDL si disciplina la obbligatorietà del passaggio da aderente ad associato per chiunque desideri coprire una funzione dentro il partito o per tutti coloro che sono chiamati a svolgere una funzione pubblica. La motivazione è assolutamente evidente e consta nell'autotutela delle associazioni rispetto ai vincoli fiduciari da mantenere con chi svolgerà un ruolo dirigenziale o istituzionale. Come anticipato, lo statuto del PDL presenta due possibili forme di partecipazione alla vita politica del partito, norma ereditata verticalmente da Forza Italia: l'associato e l'aderente. All'articolo 2 si stabilisce che sono "aderenti al Popolo della libertà le cittadine ed i cittadini che sottoscrivendo la carta dei valori, ne facciano domanda ed abbiano compiuto i sedici anni di età". Rispetto ai semplici aderenti, coloro che sono associati, ovviamente hanno più diritti e doveri, tra cui quelli fondamentali di candidarsi alle elezioni e di godere di elettorato attivo e passivo per coprire cariche interne. Si noti che, però, anche gli aderenti hanno il dovere di pagare una, seppur ridotta, quota associativa.

Rispetto alla domanda di iscrizione il coordinatore regionale o provinciale possono esprimere parere negativo motivato, ma lasciando la decisione finale rispetto ai vincoli

²³ Questo ancora più radicalmente perché essendo i partiti associazioni non riconosciute è lo statuto la sola carta interpretativa in ordine ad eventuali controversie.

²⁴ Trib. Verona (7 dicembre 1987): stabilisce la liceità della norma che prevede due categorie di iscritti, una delle quali con diritti di partecipazione menomati. Per una disamina sul tema si veda anche S. Clinca *L'iscrizione ai partiti politici, diritti e doveri degli iscritti, l'esclusione dal partito in partiti politici e democrazia* a cura di E. Rossi, L. Gori Plus

Sul tema si concentra anche F. Rescigno op. cit. pag 525. La possibilità genericamente intesa di affiancare alla figura del socio ordinario quella del socio sostenitore. Solitamente al secondo è lasciata viva la possibilità di passare alla prima categoria.

associativi e di adesione alle commissioni di garanzia. Nel PDL vi è anche la particolarità della possibilità di associarsi mediante una “formula famiglia” disciplinata dal regolamento. Un chiaro riferimento ideologico, ma che suscita dubbi in quanto il rapporto associativo dovrebbe riguardare il singolo, e non intere formazioni sociali, a meno che non si tratti di associazioni di secondo livello. Una scelta più o meno analoga alla doppia possibilità di iscrizione è stata assunta anche dalla Lega Nord, che annovera nella propria organizzazione la possibilità di essere socio ordinari militante o sostenitore. I sostenitori non sono esattamente parte dell’organizzazione: “I soci ordinari militanti hanno il dovere di partecipare attivamente alla vita associativa del movimento e di rispettare il codice comportamentale approvato dal consiglio federale. Essi godono di diritti di parola, voto e elettorato attivo e passivo, secondo le norme previste dal presente statuto e dai regolamenti; devono essere iscritti alle sezioni comunali dove svolgono la militanza attiva e volontaria(...). I soci sostenitori non vantano alcun diritto di voto, né diritto elettorale interno al Movimento, né il dovere di partecipare alla sua vita attiva(...)”.²⁵

Nell’UDC non “possono essere iscritti al partito coloro che in riferimento al codice deontologico non abbiano ineccepibile condotta morale e politica”. La Direzione Nazionale, inoltre, può valutare se l’iscrizione ad un’altra associazione sia incompatibile con quella all’Unione di Centro.

Il nuovo statuto di IDV dedica all’adesione al partito l’articolo 4 e, tra le altre cose, si stabilisce che “non possono aderire coloro che sono stati condannati per reati che comportino incompatibilità sostanziale con le finalità del partito, valutata di volta in volta dagli organi di garanzia a ciò preposti”. L’ufficio di presidenza, inoltre, può rifiutare richieste di adesioni al partito politico.

Secondo l’articolo 4 dello statuto di Futuro e Libertà per l’Italia “la domanda di iscrizione deve essere indirizzata al Presidente del circolo. L’iscrizione può essere rifiutata solo per violazione del codice etico o del Manifesto per l’Italia”. Esiste una sola modalità di iscrizione e i diritti ed i doveri sono uguali per tutti. Però è garantita la partecipazione alla vita del partito a coloro che non iscritti si dichiarano aderenti attraverso la sottoscrizione del Manifesto per l’Italia. L’espressione delle proprie opinioni è garantita anche attraverso un forum telematico permanente di consultazione appositamente predisposto. Sempre per questo esiste la possibilità di partecipare alla vita del partito senza formale iscrizione per chi volesse partecipare a campagne tematiche.

²⁵ Si noti che nella Lega Nord vi è una notevole importanza riconosciuta alla militanza di base, anche grazie al forte identitarismo delle sue appartenenze.

Al Partito Democratico non si può aderire se si è esclusi sulla base del regolamento previsto dal codice etico. L'iscrizione al partito è prevista per gli iscritti, mentre gli elettori sono iscritti all'albo omonimo²⁶. Il controllo è effettuato dalle commissioni di garanzia, siano esse nazionali o regionali.

I partiti hanno anche discrezionalità riguardo la scelta dell'età cui permettere la domanda di ammissione. Solo la Lega Nord permette l'iscrizione al soggetto federale solo successivamente al compimento del 18esimo anno di età; i minorenni, se espressamente autorizzati da un genitore, possono registrarsi come Soci Sostenitori. L'età dell'iscrizione agli altri partiti varia dai 14 ai 16 anni, spesso indirizzando i più giovani all'organizzazione giovanile del partito, a seconda dell'autonomia prevista all'organizzazione giovanile. Sinistra Ecologia Libertà permette il tesseramento a coloro che abbiano compiuto i 14 anni, scelta dettata anche dal fatto che il partito non ha previsto una struttura giovanile parallela.

Infine il Movimento 5 Stelle. L'articolo 5 del Non statuto è dedicato alle adesioni al Movimento. Esse non prevedono "formalità maggiori rispetto alla registrazione ad un normale sito internet. Il movimento è aperto ai cittadini italiani maggiorenne che non facciano parte, all'atto della richiesta di adesione, di partiti politici o associazioni aventi oggetto o finalità in contrasto con quelli sopra descritti. La richiesta al movimento verrà inoltrata tramite internet, attraverso di essa l'aspirante socio provvederà a certificare di essere in possesso dei requisiti previsti al paragrafo precedente."

Sempre per le motivazioni espresse precedentemente, tra cui il diritto dell'associazione di auto tutelare la propria identità, il partito gode anche della facoltà di espellere i propri iscritti, qualora questi avessero tenuto comportamenti inidonei rispetto al regolamento statutario o alle previsioni ideologiche²⁷. La stessa giurisprudenza ha avvallato tale comportamento, qualora siano gli organi statuari del partito ad assumere tale decisione, in armonia con il regolamento interno che l'associazione si è data²⁸. Si tratta anche in questo caso di riconoscere ai partiti il diritto di tutelare la propria identità e la coerenza tra i propri fini ed i comportamenti degli associati. Contemporaneamente però, vista l'importanza del partito politico come formazione sociale *ex art. 2 Cost.*, il cittadino gode comunque di alcune tutele azionabili dinnanzi al giudice. Il particolare il controllo

²⁶ Le problematiche conseguenti vd. 3.3

²⁷ L'unica interessante anomalia riguarda lo statuto del Partito Radicale Italiano che disciplina così: "gli iscritti non sono tenuti ad alcuna disciplina di partito, e salvo il caso di dimissioni non possono essere privati delle loro qualità di iscritti per tutto il periodo della loro iscrizione"

²⁸ Trib. Verona 7.12.87 in *giur.it* (1989) pag. 76.

giudiziario è teso a verificare che la norma statutaria sia stata applicata e che la norma statutaria che permette l'espulsione sia conforme all'articolo 24. 3 del Codice Civile (che permette espulsione da formazioni sociali solo per "gravi motivi"). Per quanto riguarda questo secondo aspetto è evidente come il problema riguardi la vaghezza delle formule utilizzate dai partiti politici per legittimare le espulsioni²⁹. Ora vediamo come gli attuali statuti dei partiti regolano tali meccanismi.

Nella Lega Nord l'art. 18 disciplina che il comitato disciplinare e di garanzia (organismo confederale) "è l'unico organo che può assumere provvedimenti di espulsione dal movimento nei confronti di soci con un'anzianità di militanza superiore o uguale a 10 anni consecutivi, dei presidenti di provincia, dei parlamentari, degli europarlamentari e dei consiglieri regionali." Esso è presieduto dal Presidente federale ed è formato dal segretario federale, da sei membri del consiglio federale e dal Segretario nazionale della nazione cui appartiene l'iscritto in causa. Il giudizio è inappellabile tranne che per soci ordinari militanti con anzianità di almeno 20 anni consecutivi e per gli eletti nelle principali istituzioni, i quali possono ricorrere al presidente federale. Inoltre, l'articolo 52 dello statuto leghista attiene al controllo sui membri del movimento. Gli organi territorialmente competenti deferiscono colui che "viene meno ai propri doveri politici e morali" e, come visto, la richiesta è diversa a seconda della durata della militanza. Nel caso la militanza fosse più breve di 10 anni l'organo giudicante diventerebbe il consiglio nazionale. Le sanzioni sono indicate all'articolo 53: richiamo, sospensione o espulsione "a causa di indegnità o di ripetuti comportamenti gravemente lesivi della dignità di altri soci o di gravi lesioni che ostacolano o pregiudichino l'attività del movimento o ne compromettano la sua immagine politica". L'art. 34 dell'attuale statuto della Lega prevede sanzioni possibili anche diverse dall'espulsioni per i soci ordinari militanti i quali possono essere declassati dai consigli provinciali nel caso abbiano interrotto la militanza senza giustificato motivo. E' previsto anche l'azzeramento, ovvero il provvedimento che determina il declassamento di almeno i due terzi di militanti di una specifica sezione.

L'IDV si limita a stabilire che "le sospensioni e le espulsioni proposte dagli organismi regionali, sono disposte dall'Ufficio Nazionale Organizzativo" e "possono essere irrogate ogni qualvolta si ravvisano fatti o comportamenti contrastanti con le finalità del partito" (art. 4). Vi è all'interno del partito un collegio nazionale di garanzia nominato dall'ufficio di Presidenza Nazionale, come vedremo meglio più avanti.

²⁹ E. Rossi, *La democrazia interna nei partiti politici*, rivista AIC(2011) pag. 9

In Futuro e Libertà per l'Italia la commissione di garanzia è composta da 14 soggetti ed opera sia per valutare le domande di iscrizione che per eventuali esclusioni. Nel Popolo della Libertà la qualità di aderente o associato si perde per espulsione inflitta a seguito di provvedimento disciplinare. Aderenti ed associati sono tenuti a ricorrere al collegio dei probiviri, anche per verificare che ci sia stata una giusta applicazione dello statuto. Il collegio nazionale dei probiviri viene eletto dal congresso così come il collegio regionale viene eletto dal congresso territoriale analogo. L'articolo 45 dello statuto disciplina il procedimento disciplinare: all'iscritto è garantito che ogni grado di giudizio interno non può durare più di 30 giorni.

Infine il Partito Democratico. Vi è anzitutto una forma di esclusione temporanea (di durata massima 2 anni) per coloro che si sono candidati in liste concorrenti o non autorizzate.

Per valutare le espulsioni sono previste le classiche commissioni di garanzia regionali o nazionali, composte da persone di "riconosciuta competenza ed indipendenza", elette dall'Assemblea del proprio livello territoriale con il metodo del voto limitato. Il comma 7 dell'articolo 40, infine, rimanda ad un regolamento che dovrà approvare l'assemblea nazionale per stabilire le sanzioni per chi viola lo statuto o il codice etico.

In chiusura ricordiamo che il Movimento 5 Stelle, che pure ha fatto ricorso numerose volte al meccanismo dell'espulsione, nel proprio Non statuto non ha inserito nessuna norma atta a regolamentare tale meccanismo³⁰.

Ritroveremo il ragionamento sulle espulsioni in maniera più dettagliata nel paragrafo successivo in cui ci occuperemo degli organi di garanzia interni al partito.

2. L'organizzazione periferica dei partiti politici

Secondo un famoso studio di Lipset e Rokkan³¹, il conflitto centro periferie è stato uno dei *cleaveges*³² costitutivi dei sistemi partitici moderni. Si tratta di un conflitto sempre

³⁰ Si disciplina solo che "La partecipazione è individuale e personale e dura fino alla cancellazione dell'utente che potrà intervenire per volontà dello stesso o per mancanza o perdita dei requisiti di ammissione".

³¹ S.M. Lipset e S. Rokkan *Cleavage structures, Party system and voter alignments: an introduction* in *Party system and voter alignments* ma anche S. Rokkan *Cittadini, elezioni, partiti* Il Mulino (1982)

³² Secondo Lipset e Rokkan op. cit. i sistemi di partito originerebbero da alcune fratture sociali (*cleaveges*). Due di queste sono legate al processo di costruzione dello Stato nazione, altre due, invece, allo sviluppo del sistema economico. La prima frattura è quella tra centro e periferia, ovvero tra un centro decisionale e aree periferiche che nella costruzione dello Stato nazione vengono inglobate. La seconda frattura sociale origina

latente nei sistemi politici che talvolta ha prodotto spaccature profonde e formazioni di nuovi partiti³³. Inoltre tutte le organizzazioni di massa hanno visto riproporsi al proprio interno contraddizioni e conflittualità tra il centro e la periferia del partito, in particolare sulla distribuzione territoriale del potere e delle risorse. Nel corso del '900 all'interno dei partiti di massa italiani il tema della territorialità era interpretato in modo piramidale, come visto, sia dai partiti di governo che da quelli di opposizione. Si trattava di organizzare una struttura capace di giungere anche nei territori periferici, per organizzare un consenso ed un linguaggio volto a garantire i suoi maggiori effetti negli organismi centrali³⁴. “In altri termini l'organizzazione territoriale del partito non significava affatto distribuzione del potere tra i diversi livelli, anzi, l'autonomia delle unità subnazionali era un indicatore di debolezza istituzionale del partito”³⁵.

Si noti anche che le regioni in Italia sono un fenomeno relativamente recente, giunto a concretizzarsi nel anni 1970. Un passaggio che ha redistribuito il potere dentro lo Stato, ma non all'interno dei partiti: non vi fu nessuna reale cessione di sovranità alle strutture regionali.

Le istanze locali non venivano generalmente percepite come strumento di avvicinamento ai cittadini, ma come “uno strumento di espansione e rafforzamento degli apparati centrali”³⁶. Per esempio gli statuti della DC, del PCI e del PSI, dopo l'entrata in vigore delle regioni, non hanno ritenuto di dover modificare la propria struttura organizzativa. A partire dagli anni '70, tra gli altri, Leopoldo Elia iniziò a chiedere che il suo partito (la DC) mettesse in atto processi di regionalizzazione, anche al fine di rompere il potere “dei segretari provinciali”, *domini* reali dell'organizzazione territoriale³⁷. Rimane comunque da segnalare come tutti i partiti prevedessero organizzazioni regionali interne al partito (in

dalla conflittualità tra lo Stato e la chiesa e si esprime soprattutto sui temi riguardanti l'istruzione e la laicità dello Stato. Infine le ultime due fratture sono intimamente legate allo sviluppo del sistema economico: quella tra città e campagna, in relazione al passaggio dall'agricoltura all'industria e quella tra capitale e lavoro, ovvero quella su cui si è originato il conflitto oggi ancora preminente tra destra e sinistra.

³³ Si tratta dell'opposizione alla tendenza del centro politico, inteso in senso territoriale, di accentrare le risorse ed il potere ai danni dei territori di periferia.

³⁴ F. Biondi *Il finanziamento pubblico dei partiti politici* Giuffrè (2012) pag. 171, G. Pasquino *Organizzazione dei partiti in La regionalizzazione* (1983)

³⁵ F. Biondi op. cit. (2012) pag. 171

³⁶ M. Cermel op. cit. pag. 152

³⁷ Spesso accade che le federazioni regionali rimangano depotenziate poiché “schiacciate” tra le dirigenze provinciali e quella nazionale. Così pure raramente si sono costruiti autorevoli gruppi dirigenti regionali. Tale meccanismo è aggravato ancora di più nelle regioni in cui ci sono le grandi città Metropolitane. Succede infatti che gli organismi provinciali di Roma, Milano, Napoli e Palermo spesso contino di più degli organismi delle rispettive regioni.

particolare dopo gli anni 70) i cui organismi dirigenti erano sempre eletti dal congresso territoriale corrispondente³⁸.

La frattura centro - periferia entro i partiti produce i suoi effetti intorno anche, e forse preponderatamente, per quello che attiene alla ripartizione delle risorse. Si tratta di analizzare come “le regole sulla distribuzione del finanziamento pubblico possano consentire alle articolazioni territoriali dei partiti di godere di una certa autonomia finanziaria, che generalmente costituisce un elemento per valutare l’esistenza di una loro autonomia politica”³⁹. Il problema della distribuzione finanziaria territoriale è enorme se si pensa che gli scandali recenti sono indubbiamente correlati anche alla centralizzazione del finanziamento pubblico⁴⁰. Nonostante ciò tutti i tentativi legislativi di dividere il finanziamento pubblica tra il centro e la periferia finora non sono riusciti ad avere un esito positivo, nonostante vi siano esempio virtuosi nel resto d’Europa⁴¹.

In Italia non si può sfuggire alla constatazione che ad aggravare la situazione abbia contribuito il fatto che i partiti siano rimaste associazioni non riconosciute, in quanto non è stato possibile formalizzare la ripartizione territoriale delle risorse⁴². Le organizzazioni territoriali rientrano anche esse nelle associazioni responsabili direttamente per i propri atti⁴³, ma l’autonomia politica statutaria nei confronti del centro è sempre molto limitata. Oggi la giurisprudenza riconosce i partiti come “associazioni di associazioni⁴⁴” in cui ciascuna assume una propria autonomia patrimoniale ed è separatamente responsabile per

³⁸ Non vi erano processi di nomina verticale neanche per quel che riguarda le organizzazioni regionali. L’art 21 dello statuto del PCI deliberava che “il congresso regionale è cosituato dai delegati delle organizzazioni di partito esistenti nella regione, eletti proporzionalmente al numero degli iscritti, secondo norme stabilite dal comitato centrale su proposta del comitato regionale e previo parere delle federazioni interessate.(...) Il congresso regionale elegge il comitato regionale e la commissione regionale di controllo”. L’articolo 31 spiegava infatti che “il comitato regionale è organo decentrato della direzione nazionale e contemporaneamente organismo democraticamente espresso dal congresso regionale del partito”

³⁹ F. Biondi op. cit. 170

⁴⁰ Cheli, *Spunti per una nuova disciplina in tema di finanze dei partiti* pag. 144

⁴¹ Anche se, come anticipato, la tendenza dei partiti in una trasformazione verso modalità quale il *cartel party* è diffusa in quasi tutto il mondo occidentale. Non sfugge come tale modello di organizzazione partitica rappresenti l’espressione massima dell’accentramento del potere e delle risorse agli organi centrali del partito. Diversamente avviene in Germania, per esempio, dove la legge regola che il finanziamento sia garantito prevalentemente alle strutture nazionali del partito, ma con la condizionale che una sua percentuali arrivi direttamente agli organismi dei *lander*.

⁴² F. Biondi. Op. cit. pag 173. Si registra comunque un tentativo generico, entro la legge 195 del 1974 che ha introdotto il finanziamento pubblico ai partiti di favorire la ripartizione delle risorse a vantaggio degli organi periferici, ma espressa in formula generica e non giustiziabile: “In facoltà dei partiti, secondo i propri statuti e regolamenti interni, presentare in allegato la distribuzione dei contributi finanziari tra le sedi e le organizzazioni periferiche”.

⁴³ F. Biondi op. cit. pag. 173

⁴⁴ F. Rescigno op. cit. pag 524 scrive che i partiti non sono una comunità, ma un’insieme di comunità, “una riunione di piccoli gruppi sparsi per il Paese”. La definizione letterale è dovuta a L. Paladin, op. cit. pag. 270

le obbligazioni assunti dai propri organi⁴⁵, ma tale orientamento sembra avere però influito limitatamente sui processi politici interni alle organizzazioni politiche⁴⁶. Le burocrazie centrali dei partiti hanno sempre mantenuto la gestione del partito, intervenendo direttamente nel dirimere eventuali contese locali. Alleanze, candidature e strategie regionali, nella maggioranza dei casi sono stabilite dagli organismi nazionali.

Andiamo ad indagare ora le previsioni statutarie previste negli statuti dei principali partiti odierni in tema di federalismo interno.

Questa disamina è utile che parta dalla Lega Nord, un partito nato proprio intorno a rivendicazioni territoriali e radicato solamente nella parte settentrionale dell'Italia. Non a caso, nel proprio statuto esso si definisce un partito (confederale) a base territoriale". Nella Lega le nazioni sono "comunità etnico geografiche" (art 5.): più o meno le regioni italiane fino al confine sud dell'Umbria e delle Marche. Il partito però, come vedremo, presenta numerosi elementi di centralizzazione. Il consiglio federale è l'organo che decreta quali eventuali ulteriori territori si possano aggregare alla confederazione. Lo scioglimento del partito dovrà essere deciso dal congresso confederale, senza un ulteriore coinvolgimento diretto degli organi dirigenti nazionali. Il controllo politico del "centro" sulla periferia è un elemento che si ripete numerose volte nello statuto leghista. "Il consiglio federale valuta l'attuazione delle sue politiche dagli organi nazionali" e l'art 51 stabilisce le modalità attraverso cui l'organo superiore (centrale) può vincolare l'organo inferiore. Il primo può annullare o modificare gli atti del secondo qualora questi risultassero in contrasto non solo con lo statuto, ma anche con "le linee d'azione del movimento". Nei casi più gravi l'organo può sciogliere quello inferiore contestualmente alla scelta di un commissario nominato proprio dall'organismo superiore. L'art. 17 introduce la figura del coordinatore delle segreterie nazionali: "può partecipare ai lavori dei consigli nazionali, con diritto di parola; verifica l'adozione e l'attuazione delle delibere del consiglio federale da parte delle sezioni nazionali e vigila sull'osservanza dello statuto e sul comportamento politico delle sezioni nazionali del movimento". Analizzando le parole dello statuto sembra che abbia però un ruolo più di controllo che di coordinamento reale.

⁴⁵ P. Ridola op. cit. pag. 91. Così anche S. Bartole *Partiti politici in Dig. Disc. Pubbl.* pag. 712

⁴⁶ Su tale materia si è espressa più volte la giurisprudenza ordinaria. Per esempio la procura generale della corte di Appello di Napoli, nel 1977 ammise che le sezioni periferiche del partito non sono organi dell'associazione partito nazionale, ma associazioni collegate da finalità politiche. Esse, come i partiti d'altronde, non hanno personalità giuridica, ma costituiscono associazioni non riconosciute disciplinate dalle norme comuni.

In Italia vi è un altro partito territoriale, radicato invece nel sud Italia: il Movimento Per le Autonomie (MPA)⁴⁷. Si tratta di un movimento politico che si è costruito intorno alle reti di relazione di alcuni politici influenti e che ci è utile per comprendere meglio questa prospettiva subnazionale. L'articolo 1 stabilisce che il Movimento Per le Autonomie è un'associazione politica di realtà territoriali che intende tutelare e valorizzare le autonomie regionali e locali quali espressioni naturali dell'organizzazione sociale, politica ed istituzionale della comunità nazionale a base federale. Si ribadisce poi come la struttura dell'MPA abbia natura federale e la sua organizzazione sia articolata sul territorio in circoli e attraverso le sezioni regionali, provinciali e comunali.

Il Partito Democratico, invece, ha un titolo dello statuto interamente dedicato alla sua struttura federale ed al primo articolo del proprio testo regolamentare si definisce un "partito federale". Importante è l'articolo 11 che disciplina l'autonomia statutaria regionale. Gli statuti regionali hanno competenza a disciplinare l'attività del partito nella regione, "nel rispetto e in armonia con i principi fondamentali dello statuto nazionale" ed ai principi inderogabili riportati nell'articolo 15⁴⁸. Proprio in virtù di questo, la

⁴⁷ Una disamina degli statuti si deve a M. Melillo *I rapporti centro-periferia nell'organizzazione dei partiti politici* in *Partiti politici e democrazia* a cura di Rossi e Gori Plus

⁴⁸ 1. Gli Statuti delle Unioni regionali e delle Unioni provinciali di Trento e Bolzano disciplinano i livelli e l'articolazione dell'organizzazione territoriale, nonché la composizione e le competenze degli organismi dirigenti regionali, e locali, nel quadro dei principi contenuti nel presente Statuto, nel Codice etico e nel Manifesto.

2. Per ogni livello territoriale cui spetti la titolarità, nel proprio ambito, della rappresentanza politica del Partito Democratico, devono essere previsti un Segretario, una Assemblea e una Commissione di garanzia.

3. La composizione numerica delle direzioni e degli esecutivi, a tutti i livelli, non può essere superiore a quella dei corrispondenti organismi nazionali di cui agli art. 7 e 8 del presente Statuto. Almeno un terzo delle direzioni provinciali debbono essere formate, nel rispetto del pluralismo, da segretari o da membri delle segreterie dei circoli.

4. L'elezione del Segretario e dell'Assemblea provinciale, nonché quella del Segretario e del Direttivo di circolo, avviene con il voto personale, diretto e segreto degli iscritti.

5. I mandati di Segretario regionale, di Segretario provinciale di Trento e Bolzano e di componente la relativa Assemblea durano quattro anni.

6. Con Regolamento approvato dall'Assemblea regionale sono stabiliti i tempi e le modalità di formazione e svolgimento della Convenzione regionale eletta nell'ambito di una consultazione preventiva degli iscritti sulle candidature a Segretario regionale. Sono ammessi alla competizione elettorale aperta a tutti gli elettori i tre candidati che nella consultazione preventiva abbiano ottenuto il consenso del maggior numero di iscritti purché abbiano ottenuto almeno il cinque per cento dei voti validamente espressi e, in ogni caso, quelli che abbiano ottenuto almeno il quindici per cento dei voti validamente espressi e la medesima percentuale in almeno un terzo delle province.

7. L'elezione dell'Assemblea e del Segretario regionale o del Segretario provinciale di Trento e Bolzano, unitamente a quella per gli organismi dirigenti dei livelli infraregionali, si svolgono a distanza di due anni dall'elezione del Segretario e dell'Assemblea nazionale in una data unica per tutte le regioni e le province autonome, stabilita dal Coordinamento nazionale d'intesa con la Conferenza dei Segretari regionali e delle province autonome di Trento e Bolzano.

8. Le candidature a Segretario regionale, a Segretario provinciale di Trento e Bolzano, vengono presentate in collegamento con liste di candidati a componenti della relativa Assemblea, sulla base di piattaforme politico-programmatiche concorrenti. In ciascun collegio elettorale possono essere presentate una o più liste collegate a ciascun candidato alla Segreteria. L'elettorato passivo è riservato agli iscritti in regola con i

commissione nazionale di garanzia può rinviare gli statuti regionali per non conformità al testo nazionale, lasciando, in caso di contrasto, l'ultima parola all'Assemblea Nazionale. L'articolo 12 dello statuto del Partito Democratico stabilisce che agli organi territoriali è riconosciuta “ autonomia politica, programmatica, organizzativa e finanziaria in tutte le materie che il presente statuto non riserva alla potestà degli organi nazionali”. Anche qui sono previste però forme di commissariamento degli enti territoriali. L'articolo 17 disciplina esattamente quelli che vengono chiamati poteri sostitutivi: “in caso di necessità o urgenza o grave danno al partito in seguito a ripetute violazioni, o di gravi ripetute omissioni dello statuto o del codice etico, per assicurare il regolare funzionamento della democrazia interna(...)” gli organi possono essere commissariati o la direzione nazionale può convocare un congresso.

Nel Partito Democratico esiste anche un organo analogo alla conferenza Stato Regioni: la conferenza dei segretari regionali e delle province autonome, il luogo ove è prevista la mediazione politico- territoriale. “Organo di rappresentanza federale del partito, di coordinamento dell'attività politica e delle scelte organizzative in un rapporto di leale cooperazione tra il livello nazionale e le unioni regionali e delle province autonome”(art 16). Il punto di contraddizione è che le deliberazioni di tale organo sono superabili con delibere a maggioranza assoluta di tutti gli organi nazionali e quindi rischia di trattarsi di un organismo poco più che consultivo. È infine interessante un rilievo: lo statuto ed il regolamento finanziario del PD trasferiscono fondi alle articolazioni locali. I rimborsi statali ottenuti, infatti, per le elezioni regionali sono trasferiti regolarmente al organismi regionali del partito e le sedi locali mantengono un'alta percentuale della quota delle

requisiti di iscrizione presenti nella relativa Anagrafe alla data nella quale viene deliberata la convocazione delle elezioni. L'elettorato attivo è riservato a tutte le persone per le quali ricorrano le condizioni per essere registrate nell'Albo degli elettori e che ne facciano richiesta anche al momento del voto.

9. Se il Segretario regionale cessa dalla carica prima del termine del suo mandato, l'Assemblea regionale può eleggere un nuovo Segretario per la parte restante del mandato ovvero determinare lo scioglimento anticipato dell'Assemblea stessa. Se il Segretario si dimette per un dissenso motivato verso deliberazioni approvate dall'Assemblea, l'Assemblea può eleggere un nuovo Segretario per la parte restante del mandato con la maggioranza assoluta dei componenti. A questo fine, il Presidente convoca l'Assemblea per una data non successiva a trenta giorni dalla presentazione delle dimissioni. Nel caso in cui nessuna candidatura sia approvata dalla maggioranza assoluta dei componenti, si procede a nuove elezioni per il Segretario e per l'Assemblea.

10. L'Assemblea regionale può, su mozione motivata, approvata con il voto favorevole della maggioranza assoluta dei suoi componenti, sfiduciare il Segretario. Se l'Assemblea sfiducia il Segretario, si procede a nuove elezioni per l'Assemblea e il Segretario.

11. I Regolamenti per l'elezione degli organismi dirigenti regionali e locali sono approvati dall'Assemblea regionale e dall'Assemblea provinciale di Trento e Bolzano, previo parere positivo della relativa Commissione di garanzia. Deve essere in ogni caso tutelata la pari rappresentanza di genere, la segretezza del voto, oltre ad essere garantita la regolarità dello scrutinio.

12. Gli Statuti regionali definiscono i modi e le forme della presenza degli eletti nelle istituzioni negli organismi territoriali del partito.

iscrizioni (art. 35. comma 2). A livello centrale sono mantenuti solo i rimborsi elettorali per partecipazione ad elezioni politiche ed europee⁴⁹.

Per quanto riguarda l'Italia dei Valori L'articolo 3 dello statuto recita che "il partito nazionale IDV è organizzato su base territoriale regionale riconoscendo il livello regionale alle province autonome Trento e Bolzano. (...) Le strutture regionali e territoriali del partito hanno propria responsabilità amministrativa, finanziaria, contabile, fiscale e civile, nel rispetto dei principi generali e delle norme stabilite nel presente statuto, nello statuto regionale e nelle leggi vigenti." E' però stabilito che le strutture regionali non possano vincolare o impegnare il partito nazionale ed inoltre decadano su proposta dell'ufficio nazionale organizzativo in caso di grave violazione dello statuto o delle direttive di ordine generale impartite o anche per mancato raggiungimento degli obiettivi fissati. Si conti infine che è il Presidente nazionale del partito che approva le liste per le elezioni regionali ed è l'ufficio di presidenza a redigere ed approvare gli statuti regionali.

Lo statuto del PDL, come ampiamente mostrato, presenta un vizio di fondo: ovvero i coordinatori regionali sono nominati e scelti dal Presidente del partito, così come i candidati Presidente di Regione. Dunque anche gli organi di raccordo come la "conferenza nazionale dei coordinatori regionali" (art. 21) si trovano di fatto ad essere fortemente vincolati alle volontà del Presidente nazionale. Secondo lo statuto il Presidente del Partito "sovra intende all'organizzazione nazionale e periferica del partito e a tutta l'attività della struttura nazionale e degli organismi territoriali, dispone l'attuazione delle deliberazioni del presidente nazionale e della direzione nazionale e sottopone le nomine degli organi dirigenti e le candidature alla direzione ed al presidente nazionale"

Cerreto nel 2009 ha sostenuto "che almeno sulla carta il PDL sembra porsi come punto di equilibrio tra il partito elettorale leggero e costruito intorno al leader e quello tradizionale, strutturato ed organizzato sul territorio"⁵⁰. Indubbiamente però l'organizzazione territoriale mantiene una forte vocazione centralistica, piramidale/nazionale. La stessa ripartizione dei rimborsi elettorali (così fino al 2013) è statutariamente centralizzata. Si regola infatti che "l'Ufficio di Presidenza determina i criteri di ripartizione delle risorse

⁴⁹ F. Biondi, op. cit. pag. 178

⁵⁰ Cerreto *statuto del PDL: partito liquido o strutturato?* (2009) citazione da M. Melillo, in Rossi, Gori (2011) op. cit. pag. 73

tra gli organi nazionali e periferici del Popolo della Libertà e approva il piano di distribuzione predisposto dal Segretario amministrativo nazionale”(art. 36)⁵¹.

Coerentemente con il proprio profilo valoriale, lo statuto di Futuro e libertà per l’Italia pone la “coesione nazionale” come obiettivo del partito. Nei principi si sostiene di voler realizzare “l’unità nella diversità, tipica dell’Italia, anche attraverso un’organizzazione federale, privilegiando l’autonomia organizzativa regionale e locale ed esaltando la partecipazione periferica ai processi decisionali”. L’articolo 3 disciplina che la commissione per gli statuti regionali è nominata dalla direzione nazionale su proposta del Presidente. È composta da 5 membri che al loro interno ne eleggono il Presidente. Ha il compito di verificare che gli statuti regionali non siano in contrasto con i principi dello statuto nazionale e che valorizzino le identità e le specificità del territorio di competenza. “Previsti statuti regionali che valorizzino l’identità e la specificità del territorio, tenuto conto dei limiti imposti dallo statuto nazionale.” Fattivamente l’autonomia è garantita attraverso due interventi: i coordinatori regionali sono eletti dai congressi regionali; l’assemblea regionale “promuove la politica regionale e indirizza l’azione politica dei gruppi consiliari regionali.”

Infine l’UDC. Nel partito mancano eventuali strumenti di raccordo tra organi nazionali e periferici e l’assetto organizzativo ricalca quello classico. Gli organi territoriali partecipano all’elezione del segretario e del presidente territoriale, regionale e per deleghe ascendenti anche a quello nazionale durante il congresso.

3.L’organizzazione centrale dei partiti politici

In questo paragrafo proveremo a mettere a confronto le modalità organizzative “centrali” del partito, le sue modalità decisionali e l’articolazione degli organi politici nazionali.

Anzitutto si consideri, quantomeno per ciò che riguarda le organizzazioni che si avvicinano ai modelli organizzativi più classici, che “nel complesso l’articolazione politica tende a ricalcare l’articolazione amministrativa dello stato: il raggruppamento

⁵¹ F. Biondi, op. cit. pag 178. “Nella prassi l’Ufficio di Presidenza si occupa di pare direttamente le spese di finanziamento nelle sedi regionali e poi trasferisce saltuariamente quote di finanziamenti alle direzioni regionali in occasione, ad esempio, di competizioni elettorali locali”

degli elementi di base assume così l'aspetto di una piramide scaglionata secondo le divisioni territoriali ufficiali⁵²». Al centro c'è dunque il fulcro politico fondamentale, l'organizzazione che si propone di influire direttamente sulla politica nazionale e sul suo governo.

Anche riguardo a questo tema, forse anche più che rispetto ad altri, si registra uno scarto notevole tra le previsioni statutarie e la prassi. Spesso gli organismi nazionali, a patto che siano convocati davvero e non in modo fittizio, assumono uno spazio politico che può variare di molto in relazione ai rapporti di forza interni e alle situazioni contingenti. Le regole formali si trovano dunque a relazionarsi con gli avvenimenti politici e per questo vengono rese elastiche e variabili a seconda dei momenti (campagna elettorale o meno), degli equilibri, del carisma e della legittimità del gruppo dirigente. Sono inoltre le strutture più abituate a relazionarsi con il sistema massmediatico con tutti i vincoli che questo può imporre. Con la necessità di adattarsi alla velocità della comunicazione massmediatica spesso gli organismi dirigenti nazionali non fanno neppure in tempo a convocarsi per assumere una linea politica condivisa: linea che, con sempre maggiore frequenza, viene annunciata dal *leader* di turno durante interviste o dibattiti pubblici.

A esasperare questo iato contribuisce il fatto che la divisione statutaria delle competenze, quando non sono incentrate nelle mani di un *leader*, sono spesso generiche⁵³ e largamente interpretabili. Chi controlla il partito, inteso come gruppo dirigente di fatto gestisce anche il funzionamento formale degli organi decisionali, le loro convocazioni e gli ordini del giorno.

La funzione classica che ha definito sin dalla nascita i partiti di massa è stata la selezione delle classi dirigenti, ivi comprese ovviamente quelle nazionali. Passaggi centrali sono sempre stati i congressi nazionali ordinari e straordinari dove gli iscritti ed i militanti partecipano (attraverso le strutture organizzative di base) alla delineazione della linea politica del partito ed alla conseguente selezione del gruppo dirigente. In questi ultimi tempi si noti che sebbene tutti i partiti riconoscano il congresso come il momento fondamentale, nella realtà quasi tutti i partiti che affronteremo non hanno convocato la propria massima assise decisionale nei tempi previsti dagli statuti.

Il Partito Democratico rappresenta un caso, sotto questo aspetto, per molti versi anomalo poiché non prevede l'istituzione di un vero congresso, ma la selezione del segretario e dei

⁵² M. Duverger op. cit. pag. 79

⁵³ Un'interessante ricostruzione sul tema la si deve a S. D'Ascola, *L'organizzazione centrale negli statuti dei partiti politici* In E. Rossi, L. Gori. Op. cit. pagg- 105 - 124

gruppi dirigenti nazionali e regionali attraverso elezioni primarie aperte. Il Partito Democratico, in altri termini, prevede un'organizzazione classica, composta da innumerevoli e spesso sovrapposti organismi territoriali e nazionali, ma la cui sovranità è aperta a soggetti esterni al partito, ovvero gli elettori. In particolare ogni 4 anni è previsto che siano convocate elezioni primarie atte ad eleggere contestualmente il segretario del partito ed un'assemblea nazionale. L'assemblea nazionale è convocata ogni 6 mesi, presieduta dal Presidente nazionale del partito, composta da mille eletti, di cui 300 a livello regionale e 100 membri eletti dai parlamentari. Essa è l'organismo cui formalmente spetta la decisione riguardo l'indirizzo politico del partito. E' sempre l'Assemblea l'organismo politico che può sfiduciare il segretario politico, seppure con la regola del *simul stabunt, simul cadent*. Se il segretario dovesse, per motivi diversi, interrompere il proprio mandato prima dei previsti 4 anni, l'assemblea potrebbe sciogliersi oppure tentare di eleggere un nuovo segretario nazionale. Il segretario si avvale, nell'ambito del proprio lavoro, di una segreteria nazionale di massimo 15 membri, da esso nominati. Il segretario, inoltre è coadiuvato dal coordinamento nazionale⁵⁴, l'organo di indirizzo politico ed esecutore degli atti dell'assemblea. Il Segretario, secondo la versione originaria dello statuto, era anche indicato come candidato Premier del partito, sebbene ora la discussione sembra possa portare ad una nuova separazione degli incarichi del primo ministro rispetto al segretario del partito⁵⁵. Nel coadiuvare il funzionamento del partito, anche al fine di allargarne la rappresentatività, sono previsti alcuni organismi partecipativi aperti o paralleli quali i forum tematici, la conferenza delle donne, i Giovani Democratici.

Per interpretare tale modello, Floridia ha parla di democraticità interna elettoralistica, consultiva alla base ed accentrata nelle decisioni.

Nello statuto del PDL il titolo II, capo I, è interamente dedicato agli organi ed alla struttura nazionale. Il vertice della struttura è il Presidente del partito, eletto dal congresso

⁵⁴ Altrimenti nota come Direzione Nazionale

⁵⁵ Mentre scriviamo la decisione su questo aspetto non è ancora stata presa; verosimilmente dipenderà dall'esito del congresso previsto per novembre 2013. Su questo tema si sta confrontando ancora sia il dibattito politico che la dottrina costituzionalista. Per rispondere alle spinte crescenti di una parte del partito e della scena politica, l'allora segretario nazionale, Pierluigi Bersani, aveva deciso di modificare lo statuto per permettere a Matteo Renzi, competitor interno, di competere alle primarie di coalizione. Mentre si scrive la situazione pare essere ancora ingarbugliata, ma sempre più forte, come anticipato, paiono essere le posizioni di coloro che vorrebbero legittimare la separazione statutaria tra chi dirige il partito e chi è candidato a diventare Presidente del Consiglio.

Secondo Lorenza Carlassarre, per esempio, in *Costituzionalismo.it* bisogna fare attenzione a tenere separati i partiti dalle istituzioni poiché "l'immedesimazione con le istituzioni favorisce infatti l'idea che il loro interesse coincida con quello delle istituzioni di cui si appropriano".

nazionale con voto palese (“per alzata di mano”). Non è influente segnalare che al momento della fondazione, ovvero nel marzo 2009 vi fu un unico candidato alla presidenza, lo stesso fondatore del Partito, l’Onorevole Silvio Berlusconi. Si tratta di un partito dall’indubbia vocazione governativa⁵⁶ per alcuni versi differenziatori dal “partito aziendale leggero”, come era invece immaginata Forza Italia nel 1994, ma sicuramente forte di un impianto estremamente accentrato.

Il Presidente rappresenta il partito, ne dirige funzionamento e linee programmatiche, convoca e presiede tutti gli organismi nazionali ad eccezione del congresso (art. 15). Lo statuto non esprime alcuna necessità di ricambio *in itinere*, quindi, come usuale si ritiene che il mandato del Presidente duri fino al nuovo congresso. Il Presidente lavora affiancato dall’Ufficio di Presidenza, organismo che deve essere convocato, per via ordinaria, ogni mese (art. 16). Vi sono poi numerosi organismi e funzioni volte ad coadiuvare il lavoro del Presidente, come la Direzione Nazionale, il Consiglio Nazionale, l’Assemblea dei Parlamentari nazionali ed europei, la conferenza nazionale dei coordinatori regionali, il segretario amministrativo, i responsabili nazionale di settore, i tre coordinatori nazionali, le consulte tematiche.

Non sempre i rapporti tra gli organismi sopracitati sono chiari: in particolare si rende evidente come le relazioni tra segretario politico e presidente nazionale siano molto più influenzate dalla presa carismatica del Presidente sul partito che dalle norme statutarie⁵⁷. Lo statuto si limita a disciplinare, secondo l’articolo 16, che il segretario ha ruolo esecutivo, con competenze delegate ricevute dal Presidente e che il suo compito è dare attuazione a quanto decidono gli organismi politici del partito.

Il massimo organismo decisionale è il congresso nazionale, disciplinato dagli articoli 12-14 dello Statuto. “Definisce e indirizza la linea politica del popolo della libertà”, è convocato dal Presidente ogni 3 anni, a meno che non vi sia una richiesta precedente del 40% dei membri del Consiglio Nazionale. Al congresso partecipano i delegati eletti territorialmente ed i membri del precedente Consiglio Nazionale. Il congresso elegge tutti gli organismi politici a partire dal Presidente, fino alla Direzione Nazionale, eletta anche essa dal congresso “con lista prevalentemente bloccata”. Interessante infine sottolineare la

⁵⁶ Cerreto op. cit. (2009)

⁵⁷ Secondo molti analisti politici le relazioni di potere reali entro il partito potrebbero essere rovesciate successivamente alla decisione del partito di rinnovare la fiducia al Governo Letta, appoggiato da una larga intesa politica, nonostante il parere inizialmente contrario del Presidente Berlusconi. In quel caso, momento decisivo nella vita politica del Paese, sembra averla spuntata entro il PDL il Segretario politico (e Vicepremier) Angelino Alfano, invece convinto di rinnovare la fiducia al governo di cui faceva parte. Non è da escludersi che gli effetti della questione politica possano riverberarsi anche in una trasformazione degli equilibri interni nella relazione tra gli organismi dirigenti del PDL.

presenza statutaria di un meccanismo (art. 11) che prevede la possibilità di partecipazione tramite *internet* alle decisioni politiche “come strumento di democrazia diretta”. Tale meccanismo, per la verità, non ha mai avuto applicazione.

Diversa è l'organizzazione centrale della Lega Nord. In una nota intervista ad un quotidiano, il suo attuale Segretario Federale la definì “l'ultimo partito leninista d'Italia⁵⁸”. Si tratta di un partito territorialmente ben radicato, soprattutto fuori dalle grandi città. L'organismo politico che detiene la sovranità è il Congresso Federale. Da questo derivano le facoltà decisionali del Segretario federale, del Consiglio federale e del Comitato amministrativo federale. Inoltre, a seguito dell'ultima modifica statutaria avvenuta nel 2012 si è stabilito che Umberto Bossi sarà Presidente del partito fino a sua rinuncia. In questo caso si tratta con tutta evidenza di un ruolo compensativo, attribuito al *leader* fondatore sconfitto all'ultimo congresso⁵⁹.

Il massimo organo decisionale è dunque il Congresso federale cui partecipano i delegati eletti dalle sezioni nazionali⁶⁰, le cui modalità di elezione sono calcolate con cura all'articolo 11. Esso è “l'organo rappresentativo di tutti gli associato delle sezioni nazionali della Lega Nord e può modificare lo statuto”. E' convocato ogni tre anni per via ordinaria, per via straordinaria se richiesto da i due terzi del Consiglio federale o dal Segretario federale. Non è esplicitato se i voti sono attribuiti in quell'assise in modo palese o segreto, ma solo che in prima convocazioni tutte le delibere deve essere votate a maggioranza assoluta e solo successivamente a maggioranza semplice. Il Consiglio federale determina “l'azione generale del Movimento”, realizzando il programma votato dal Congresso, eleggendo il Segretario federale, approvando i bilanci, deliberando sulle maggiori questioni politiche, verificando l'azione dei territori, designando le candidature. Qualora si dovesse dimettere la metà dei membri del Consiglio sarebbe automaticamente convocato il Congresso straordinario.

Nell'UDC tutti i mandati hanno durata massima di due anni e l'elezione degli stessi deve avvenire a scrutinio segreto. Il Segretario politico rappresenta l'Unione e ne attua la linea politica. Anche qui la massima assise decisionale è il Congresso: ordinario oppure straordinario qualora fosse convocato dai due terzi del Consiglio nazionale. Ai congressi

⁵⁸ Intervista rilasciata il 23 giugno 2010 a Roma quando Maroni era Ministro degli interni

⁵⁹ Mentre scriviamo Umberto Bossi ha annunciato la sua nuova ricandidatura per il prossimo congresso federale

⁶⁰ Come visto nel paragrafo precedente la Lega Nord è stata sia un partito Federale che Confederale, nato comunque per aggregazione di più partiti locali “nazionali”. Questo elemento di relazione tra le diverse formazioni nazionali è tenuto in grande considerazione nei meccanismi atti a legittimare l'organizzazione confederale dagli organismi confederati.

partecipano con diritto di voti i delegati dai congressi regionali, quelli dal partito all'estero ed è prevista la partecipazione di "esponenti di associazioni e formazioni sociali i quali si ispirano ai principi ideali dell'UDC".

In Sinistra Ecologia e Libertà il Presidente rappresenta il partito ed "esercita la sua funzione sulla base del documento approvato al momento della sua elezione al congresso nazionale". Il Congresso è previsto ogni tre anni, insieme ai congressi territoriali. Il congresso straordinario può essere convocato su richiesta di due terzi dell'Assemblea nazionale oppure " dal 20% degli iscritti di almeno 5 regioni al 31 dicembre dell'anno precedente".

L'Assemblea nazionale, eletta dal congresso nazionale, elegge a sua volta la Presidenza nazionale, organo esecutivo dell'assemblea. Infine, eletto sinora con liste bloccate, vi è il Coordinamento nazionale, ovvero l'esecutivo. E' espressamente previsto che tutte le votazioni siano a scrutinio palese (eccetto quelle relative ai gruppi dirigenti).

3.2 Le strutture di base dei partiti politici

Storicamente gli iscritti ed i militanti partecipavano alla vita politica del partito prevalentemente attraverso le sezioni e le organizzazioni territoriali. Nelle sezioni si partecipava alla vita politica del partito e da questi avamposti territoriali si alzava una scala di legittimazione gerarchica che trovava il suo apice negli organismi nazionali del partito.

Oggi la situazione pare essersi evoluta notevolmente. Per questo, al fine di comprendere l'essenza della sovranità interna ai partiti, è importante affrontare rapidamente anche il tema delle strutture organizzative di base dei partiti ed il loro rapporto con i vertici dirigenziali.

Nel corso del '900 Duverger aveva distinto quattro tipologie di strutture di base⁶¹ che hanno accompagnato l'evoluzione organizzativa dei partiti politici:

- il comitato: esso ha carattere ristretto poiché vi si entra attraverso i meccanismi della cooptazione o della designazione verticale. Copre una fascia territoriale vasta

⁶¹ M. Duverger, op. cit. pag. 53

e gli aderenti, seppure in numero risicato, hanno un elevato capitale umano e sociale da spendere. L'attività del comitato è periodica, forte in campagna elettorale. Questi comitati di notabili spesso si affiancano a comitati di tecnici che affiancano il partito per fornire conoscenze utili in campagna elettorale. I comitati erano le strutture tipiche dei partiti di notabili, ma riadattatesi in alcune caratteristiche sono risultate presenti fino ad oggi.

- La sezione: la struttura di base di un partito centralizzato. L'attività delle sezioni rimane attiva anche durante le pause elettorali ed al suo interno offrono agli iscritti una continua funzione pedagogica. I compiti e le mansioni sono gerarchiche e selezionate durante i congressi o attraverso meccanismi di cooptazione.
- La cellula: la cellula è un'organizzazione analoga alla sezione, ma fondata su base professionale. Numericamente più ristretta della sezione, spesso si trova ad essere ad essa complementare ad esse.
- La milizia: un caso che è vietato dalla Costituzione italiana⁶², in quanto non si tratta di esercito, ma di un'organizzazione dai chiari profili paramilitari.

Questa suddivisione non ci permette di capire le organizzazione di base dei partiti di oggi, molto diverse rispetto a quelle di allora. L'approccio generale alle organizzazioni di base del partito è molto diversa da partito a partito, ma pare diffusa una tendenza complessiva a svalutare l'importanza e l'impatto sulla linea politica del partito.

Il PD all'articolo 14 stabilisce che i circoli (tematici, online, giovanili o territoriali) sono "unità organizzativa di base attraverso cui gli iscritti partecipano alla vita del partito". Il punto fondamentale, è bene sottolinearlo ancora una volta, riguarda la figura dell'elettore del PD, con cui l'iscritto ed il militante divide la sovranità decisionale, ma che non ambisce ad un impegno continuativo nelle strutture del partito⁶³.

Nel primo statuto dell'Italia dei Valori i circoli erano definiti come "libere associazioni di cittadini desiderosi di organizzarsi in proprio per contribuire allo sviluppo politico del partito ed alla sua penetrazione nel tessuto sociale del paese" (art.5). Essi, però, non potevano in alcun modo e ad alcun titolo vincolare o rappresentare l'associazione IDV, né utilizzare il contrassegno del partito senza il consenso espresso degli organi statutari dell'associazione. Successivamente alla recente modifica statutaria il tema delle modalità della partecipazione di base è stato eluso ed eliminato dalla normativa regolamentare.

⁶² Ex articolo 18 Cost.

⁶³ Per altro occorre segnalare come tale punto sia ancora un elemento di discordia all'interno del Partito Democratico.

Nel PDL le organizzazioni territoriali aperte alla partecipazione hanno assunto il nome di “punti PDL”, e ricalcano in qualche modo l’organizzazione che si erano dati i *club* di Forza Italia. La differenza sostanziale rispetto ai classici circoli/sezioni di partito riguarda il fatto che il “punto PDL” non rappresenta il partito sul territorio..

In Futuro e Libertà per l’Italia si disciplina che l’unità costitutiva del partito è il circolo (territoriale, tematico o telematico). Il suo funzionamento è affrontato dal titolo VI dello statuto ed esso è definito organo periferico del partito.

L’UDC disciplina che, secondo il modello classico, è la sezione la base dell’intero sistema organizzativo: “i soci partecipano alla vita del partito mediante la sezione che è l’organo di base del partito (art. 22)”.

Infine la Lega Nord disciplina che le sezioni sono la parte costitutiva della Confederazione: esse possono essere nazionali, provinciali, circoscrizionali e comunali. I segretari di sezione sono eletti durante i congressi. L’articolo 37 stabilisce altresì, però, che costituzioni, organizzazione, competenze e funzioni delle sezioni sono disciplinate da regolamenti approvati dalla sezione nazionale.

In generale si può mostrare come negli statuti vi siano due direzioni diverse riguardo l’organizzazione territoriale: partiti che tracciano ancora nelle sezioni e nei circoli i propri organismi di base e quelli che invece individuano luoghi di partecipazione di base aperti, ma slegati alla macchina organizzativa complessiva. Fonte di riflessione è sicuramente il dato che i partiti che inseguono modalità di partecipazione più leggere o innovative non chiarificano mai il ruolo delle strutture di base, spesso ignorando la questione di fondo di dove risieda realmente la sovranità decisionale.

Concentrandoci brevemente sulle tre maggiori formazioni politiche italiane⁶⁴ sembra accrescersi il solco tracciato tra il consenso elettorale ottenuto alle elezioni le capacità inclusive dei partiti politici durante l’attività politica quotidiana. In altre parole oggi i dati elettorali dimostrano che non vi è relazione tra il consenso diffuso e la capacità dei partiti di allargare la sovranità ai propri iscritti.

Ricapitolando quanto già sostenuto⁶⁵ il Partito Democratico ha in sé elementi di confusione tra gli iscritti e gli elettori, in quanto, come ampiamente visto, sono poche le prerogative esclusive rivolte agli iscritti veri e propri. Gli iscritti, tra l’altro, sono i soli cui grava l’onere di finanziare espressamente il partito. Lo stesso albo degli elettori, situazione giuridica pensata per delimitare i confini organizzativi del partito in una

⁶⁴ In base ai risultati elettorali ottenuti nelle elezioni politiche del 2013

⁶⁵ Una disamina comparativa esplicita la si deve a Clinca op. cit. , pag 47-52

prospettiva più ampia rispetto agli iscritti, risulta alla fine superato dalla possibilità di potersi registrare direttamente ogni qualvolta si desidera partecipare alle elezioni primarie. La questione evidenzia qui tutta la sua contraddizione tra chi per democratizzare il partito pensa a un allargamento dei suoi confini (elezione diretta dei gruppi dirigenti nazionali e regionali con primarie aperte) e chi, invece, riterrebbe più sensato un processo di permeabilità che garantisca al meglio coloro che si iscrivono al partito e dunque assumono l'onere di fare parte dell'associazione a tutti gli effetti.

La struttura politica del PDL è slegata dalla militanza di base e territoriale. Il Movimento 5 Stelle non prevede alcuna modalità statutaria di partecipazione collettiva: i *meet up*, luoghi di partecipazione politica di base, non sono indicati dallo statuto e non è chiara la loro capacità giuridica di incidere sulle decisioni politiche. La sola partecipazione possibile alle decisioni è tramite l'iscrizione al blog di Beppe Grillo e la partecipazioni a votazioni *online*.

4. La selezione delle candidature

Le modalità per selezionare coloro che verranno candidati a ricoprire cariche pubbliche è uno degli indici fondamentali che caratterizza la presenza o meno di democrazia interna in un partito.

Il problema è rilevante in quanto la selezione delle candidature è una delle missioni fondamentali del partito politico. Se è vero che “un partito è un qualsiasi gruppo politico che si presenta alle elezioni, ed è capace di presentare alle elezioni candidati per le cariche pubbliche⁶⁶”, allora la selezione dei candidati è una delle caratteristiche fondamentali che differenziano i partiti dalle altre associazioni⁶⁷. Inoltre, non può sfuggire come essa risulti una funzione centrale anche perché nei partiti contemporanei il peso politico di coloro che hanno una funzione istituzionale è maggiore rispetto a quello di coloro che svolgono unicamente una funzione dirigenziale entro il partito: così la selezione delle candidature diventa fondamentale per stabilire la linea politica del partito.⁶⁸ In altre parole la selezione delle candidature è lo strumento essenziale con cui il

⁶⁶ Definizione di Sartori già citata nel primo capitolo

⁶⁷ Su questo tema S. Galeotti *Note sui partiti nel diritto Italiano* in *Iustitia* (1958)

⁶⁸ Katz; *The problem of candidate selection and models of party democracy* in *Party politics* Vol. 7. n. 3. (2001)

partito decide da chi farsi rappresentare nelle istituzioni, oggi luogo principale di espressione di sé stesso.

Il tema della selezione delle candidature richiama alla lontana anche quelli che sono i vincoli, fattuali o normativi, che i partiti impongono a coloro che vengono eletti nelle proprie liste e il grado di fedeltà che ci si attende alle istruzioni del partito. In questo paragrafo però ci occuperemo solo della fase preliminare, ovvero le modalità regolamentari attraverso cui i partiti selezionano le proprie liste elettorali.

Anzitutto è necessario dividere in due categorie le candidature: quelle agli organi monocratici e quelle in lista plurinominali. A sua volta è necessario considerare se la candidatura per andare a coprire una carica monocratica, o per essere candidato in un collegio uninominale, è decisa unicamente dal partito o se invece, come succedeva anche con i collegi uninominali dal 1993 al 2003, si tratta di una candidatura di coalizione. In quest'ultimo caso la decisione non spetterebbe più al partito, ma agli accordi tra i diversi partiti.

Ovviamente, come si può facilmente intuire, il tema della selezione delle candidature da parte del partito è intimamente connesso alla legge elettorale che disciplina le modalità di elezione. Nello specifico è quasi superfluo sottolineare come non possano che differenziarsi candidature in sistemi elettorali che prevedano il voto di preferenza (singola o multipla che sia) da candidature in sistemi con collegi uninominali o con liste bloccate plurinominali.

L'Italia, a partire dal 1948 ha sperimentato tutti i sopradetti sistemi elettorali. In particolare fino al 1993 in Italia c'è stato un sistema proporzionale con voto di preferenza multipla e successivamente con voto di preferenza singola. Nel 1993, in seguito ai referendum elettorali, si ha avuto il passaggio ad un sistema misto, il cosiddetto *Mattarellum*. Recentemente, con la riforma elettorale del 2005 (270/2005), si è passati ad un sistema proporzionale con soglia di sbarramento e premio di maggioranza e con collegi plurinominali e liste bloccate. Secondo Barbera⁶⁹ il fatto che oggi i partiti possano scegliere in completa autonomia i candidati ha contribuito ad indebolirli: “la politica è stata sradicata dal territorio e ha costretto gli elettori a trovarsi solo nella condizione di

⁶⁹ A. Barbera *Democrazia nei e dei partiti* pag. 243. “Il sistema delle liste bloccate in grandi circoscrizioni previsto dalla legge attuale è un sistema che non seleziona al meglio ed anzi è un sistema che non rispetta i principi democratici. I cittadini non sanno per quale candidato votano e nella migliore delle ipotesi conoscono solo una parte dei candidati inseriti nella propria circoscrizione elettorale, talvolta così ampie da superare i confini di una regione. A ciò si aggiunga che i capilista cui è concessa la facoltà di candidarsi in diverse circoscrizioni hanno con le loro opzioni dopo il voto sconvolto la composizione della stessa lista. Non è un paradosso dire che 20 persone circa hanno nominato un intero parlamento”.

spettatori delle prestazioni televisive dei propri *leader*". Probabilmente c'è di più: la selezione centralizzata delle candidature, non solo ha inasprito la discussione pubblica nei confronti delle dirigenze dei partiti, ma ha anche contribuito ad esacerbare fenomeni di centralizzazione del potere infrapartitico per gestire la conflittualità centro/periferia.

Va ricordato per altro che anche il metodo opposto alle liste bloccate, ovvero le preferenze, ha contribuito a segnare spaccature interne, rafforzamenti di cordate e spartizioni correntizie dei voti⁷⁰. Le preferenze rischiano di lasciare che associazioni, organizzazioni, gruppi di potere lancino vere e proprie "o.p.a." sul partito attraverso il meccanismo dell'elezione attraverso preferenze. Il sistema elettorale italiano fino all'inizio degli anni novanta ha anche contribuito a produrre fenomeni clientelari ingestibili, voti di scambio e vulnerabilità della politica rispetto alla criminalità organizzata. La lista bloccata, allo stesso modo, non esime le dirigenze centrali dei partiti a mediare con gli interessi delle differenti correnti, aree politiche, zone territoriali e finanche mediare con i notabili locali.

Iniziamo a volgere lo sguardo ai partiti di massa dell'Italia del Novecento. Si nota immediatamente come il controllo degli organi centrali sia stato determinante poiché la scelta sulle liste elettorali è spettata sempre agli organi dirigenti o comunque da loro ratificata. Nello statuto del 1957 della DC, per esempio, non era chiaro chi designasse i candidati al Parlamento (lasciando ampia discrezionalità a chi dirige il partito), mentre in quello del 1978 all'articolo 125 si stabiliva che "i candidati sono selezionati da alcune commissioni elettorali stabilite dal Consiglio nazionale." Nel Partito Comunista Italiano, invece, nel 1979 si disciplinava che le candidature fossero affidate a comitati *ad hoc* che facessero riferimento al comitato centrale, cui tra l'altro sarebbe spettata anche la finale ratifica.

Il sistema elettorale per l'elezione dei Deputati era quello della preferenza multipla: questo significava che, per esempio, la Democrazia Cristiana lasciasse alla trattativa dei capicorrenti le decisioni sull'ordine di lista, mentre nel PCI la decisione fosse interamente centralizzata. Si trattava di una fase politica in cui i partiti avevano grande capacità di controllare i voti di preferenza e solitamente riuscivano a fare eleggere i candidati prescelti dagli organi dirigenti. Contemporaneamente vi era anche un indubbio e diffuso

⁷⁰ Ancora Barbera op. cit. pag. 244 "E' intanto un sistema che induce un'ulteriore frammentazione, questa volta all'interno dei partiti, atteso che ogni candidato, impegnato in una guerra intestina, è costretto a tutelarsi contribuendo ulteriormente ad alimentare le correnti".

senso di appartenenza ai partiti politici tale per cui molti esponenti accettavano di essere candidati pur non essendo destinati ad essere eletti.

Cambiate le leggi elettorali, cambiati i partiti, non è diminuita la tendenza generale dei partiti a voler controllare la selezione delle candidature. In tutti i nuovi statuti la designazione dei candidati viene giuridicamente accentrata, oppure lasciata vaga e indeterminata, in modo che essa venga comunque politicamente accentrata.

Fa eccezione, sia dal punto di vista statutario, che per i tentativi di allargare la selezione delle candidature⁷¹, il Partito Democratico. Come detto più volte lo statuto del PD prevede primarie (non obbligatorie) per la selezione dei candidati a cariche monocratiche. In particolare lo statuto modificato nel 2010 riferisce di ricorso a primarie o ad altre forme di ampia consultazione democratica. “Comma 9, art 18: la selezione delle candidature per le assemblee rappresentative avviene ad ogni livello con il metodo delle primarie, ovvero con altre forme di ampia consultazione democratica.” Nello statuto, poi sono previste anche per le cariche monocratiche le primarie di coalizione, sostenendo che qualora la coalizione decidesse di non farle, il Partito Democratico potrebbe ricorrere ad esse in via solitaria. Non si tratta però di imposizione di un obbligo giuridico, ma di una possibilità proposta al partito. Le modalità per le primarie dovranno essere decise da un regolamento quadro approvato dall’assemblea nazionale. Si stabiliscono però alcuni principi: uguaglianza, democrazia paritaria⁷², pluralismo politico, limite alle cariche, rappresentatività sociale politica e territoriale dei candidati, principio del merito che assicuri la selezione di candidati competenti, pubblicità della selezione.

In SEL l’assemblea di circolo decide la composizione delle liste. In caso di più circoli di uno stesso comune le liste per le elezioni comunali sono decise dalla riunione congiunta delle assemblee dei circoli, ivi compresi quelli di lavoro, di studio e tematici che insistono nel Comune (art. 7). Le candidature nazionali devono essere ratificate dalla Presidenza Nazionale. Non essendovi indicata alcuna specifica ulteriore nello Statuto di fatto assume potere il ristretto gruppo dirigente che coordina normalmente il partito.

Nel PDL le candidature alle elezioni nazionali ed europee sono stabilite dal Presidente nazionale d’intese a con l’Ufficio di presidenza e formalizzate dal Segretario politico nazionale, come abbiamo anche già ampiamente mostrato nella lettura degli statuti nel capitolo precedente.

⁷¹ Al capitolo sei ci riferiremo con cura del tema “primarie parlamentari”. Si tratta evidentemente di una eccezione regolamentare che non ha esonerato il PD dai rischi notabili e correntizi di cui sopra

⁷² Vedere sul tema M. D’Amico *Il difficile cammino della democrazia paritaria* Giappichelli (2011)

La candidatura a Presidente di Regione è stabilita dal Presidente nazionale, sentito il Coordinatore regionale (da lui nominato). Nella medesima modalità si decide il listino nei consigli regionali ove la legge elettorale regionale lo prevede. Le candidature per le liste sono di competenza del coordinatore regionale e sono approvate dal coordinamento regionale a maggioranza qualificata di due terzi. In caso di non approvazione decide il Segretario politico nazionale. La candidatura a Presidente di Provincia è indicata dal Segretario politico nazionale, sentito il coordinatore regionale, provinciale e di grande città, così come dei sindaci di grande città.

Nello statuto di Italia dei Valori che è stato in vigore fino al 2012 era l'Ufficio di Presidenza ad approvare la scelte dei candidati per elezioni nazionali ed europee e a ratificare le altre. Nelle disposizioni transitorie previste all'articolo 16 derogava invece stabilendo che il Presidente avrebbe definito le candidature alle elezioni politiche ed europee. Oggi, successivamente alla modifica statutaria avvenuta all'ultimo congresso si conferma in via ordinaria, all'articolo 8, che "il Presidente nazionale approva le liste per le elezioni politiche nazionali ed europee e le liste per il rinnovo dei consigli regionali".

Per quanto riguarda la lega Nord "in occasione di consultazioni elettorali politiche o europee, il consiglio federale, sentito il parere dei segretari nazionali, delibera, sulla base dei candidati proposti da ciascun consiglio nazionale, la composizione delle liste e la designazione dei capilista(...). Con le medesime modalità, designa i candidati nelle elezioni regionali nonché i candidati alla carica di presidente di provincia o di sindaco nei comuni capoluoghi di provincia". Invece, per quanto attiene alle candidature per istituzionali locali "ciascun consiglio nazionale potrà nominare una commissione elettorale per la preparazione delle liste dei candidati alle elezioni amministrative". Lo statuto modificato nel 2012 differenzia di pochissimo la sostanza. Tra le competenze del consiglio federale, elencate all'articolo 13, è segnata la ratifica delle candidature dei Governatori Regionali proposte dai direttivi nazionali. Inoltre "in occasioni di consultazioni elettorali politiche e europee, il Consiglio federale delibera la composizione delle liste e la designazione dei capilista, ove previsti, sentito il parere dei Segretari nazionali e sulla base delle deliberazioni di ciascun Consiglio nazionale." Per quanto attiene alle elezioni amministrative: "ciascun Consiglio nazionale potrà nominare una commissione elettorale per la preparazione delle liste dei candidati alle elezioni amministrative". In questo caso assume maggiore importanza l'ente confederato perché assume le decisioni in merito alle alleanze, ed approva le liste elettorali e le candidature di

Sindaci e di Presidenti di Provincia; propone le candidature per le elezioni politiche europee e per la carica di Presidente della Giunta regionale.

In Futuro e Libertà per l'Italia la Direzione nazionale approva le liste e le candidature, senza possibilità di delega, per l'elezione del Senato, e della Camera dei Deputati e del Parlamento europeo, dei Consigli regionali e delle province autonome. La Direzione nazionale è composta dai membri del coordinamento nazionali scelti dal Presidente e dai coordinatori nazionali.

Il movimento 5 stelle dedica l'articolo 7 alle procedura di designazione dei candidati alle elezioni, sottolineando i requisiti per la candidabilità, ma senza soffermarsi sui meccanismi atti a scegliere i nominativi dei candidati. "In occasione ed in preparazione di consultazioni elettorali su base nazionale, regionale o comunale il Movimento 5 stelle costituirà il centro di raccolta delle candidature ed il veicolo di selezione e scelta dei soggetti che saranno di volta in volta e per iscritto, autorizzati al nome del marchio "Movimento 5 stelle" nell'ambito della propria partecipazione a ciascuna consultazione elettorale. (...) L'identità dei candidati a ciascuna carica sarà resa pubblica attraverso il sito internet(...), altrettanto pubbliche trasparenti e non mediate saranno le discussioni inerenti tali candidature. Le regole relative al procedimento di candidatura e designazione a consultazioni elettorali nazionali o locali potranno essere meglio determinate in funzione della tipologia di consultazione ed in ragione dell'esperienza che verrà maturata nel tempo".

Concludiamo tale disamina ricordando che in caso di violazione statutaria delle regole per le candidature il giudice ordinario potrebbe sindacare in sede di impugnazione della delibera dell'associazione adottata in modo irregolare. Su tale disputa, tra l'altro, è intervenuta, come ricordato precedentemente, la Corte Costituzionale con la sentenza 256/2010⁷³ dopo che il remittente aveva lamentato "la mancanza di un efficace e

⁷³ Riguardo la sindacabilità delle candidature decise dai partiti politici. In quel caso la Corte negò di intervenire con sentenza manipolativa additiva. Il giudice costituzionale non intervenne in quanto i criteri per la decisione delle candidature avrebbe dovuto essere preventiva e comunque discrezionalmente selezionati dal legislatore. "Non si ravvisa nella specie una soluzione costituzionalmente obbligata sia per quanto attiene al tipo di tutela che dovrebbe essere introdotta a favore dei soggetti interessati sia per quanto concerne i criteri in base ai quali gli uffici elettorali medesimi dovrebbero decidere le relative controversie interne alle organizzazioni di ciascun partito politico –le cui normative, ove esistenti, potrebbero presentare profili del tutto specifici in relazione alle rispettive loro organizzazioni – sia infine quanto al relativo procedimento. Elementi questi in ordine ai quali deve potersi esplicitare pienamente la discrezionalità politica del legislatore, data la pluralità delle soluzioni possibili concretamente adottabili – nel quadro di una più ampia valutazione attinente all'attuazione di quanto previsto dall'articolo 49 Cost.- quanto al diritto dei cittadini di associarsi liberamente in partiti politici, per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale".

tempestivo metodo di controllo nelle procedure seguite dai partiti politici nella designazione dei candidati alle elezioni comunali e provinciali”. La Corte Costituzionale infine dichiarò inammissibile la questione di legittimità costituzionale poiché la valutazione della conformità delle candidature indicate dai partiti alle rispettive norme statutarie interne richiederebbe la preventiva determinazione di criteri che rimangono nella discrezionalità del legislatore.

5. Gli organi di giustizia interna ai partiti politici

Da sempre i partiti politici si sono dotati di propri organi di giustizia interna volti a valutare il comportamento dei singoli iscritti e giudicare in materia di controversie tra il partito ed i suoi iscritti o tra gli organi del partito stesso.

Attraverso le parole di Maurice Duverger⁷⁴ si può constatare come già i partiti socialisti di inizio novecento avessero previsto l'esistenza di due tipi di Commissioni di garanzia interna: quelle disciplinari e quelle di conflitto. Queste erano volte a giudicare in materie di contesa tra gli organi del partito, mentre le prime erano nate per valutare il comportamento dei singoli iscritti in relazione ai loro doveri di militanti. Nei partiti politici di massa si era, in altre parole, sviluppato una sorta di sistema giurisdizionale aggiuntivo, costituito da regole e sanzioni morali, giuridiche e materiali: retrocessione, sospensione, interdizioni, espulsione. Questi meccanismi avevano una loro forza notevole se si considera anche che i partiti di massa per decenni sono state vere e proprie comunità sociali cui gli iscritti si dedicavano anche tutta la giornata. Tutto ciò senza considerare alcuni casi ovviamente estremi: nei regimi a partito unico l'espulsione diventava una condanna sociale⁷⁵ che avrebbe potuto avere serie ripercussioni sui diritti di cittadinanza intesi nel loro complesso.

Un tema su cui la dottrina costituzionalista si è sempre trovata a riflettere è il rapporto tra la giustizia ordinaria e quella disciplinare di partito. In altre parole si tratta della facoltà o meno degli organismi giurisdizionali statali di poter intervenire nelle decisioni assunte dagli organi di garanzia interni. In questo paragrafo daremo solo alcuni cenni in nota

⁷⁴ M. Duverger op. cit.

⁷⁵ M. Duverger op. cit. pag. 228

riguardo questa discussione⁷⁶ poiché l'attenzione rimarrà invece sulle modalità attraverso cui i partiti decidono di organizzare la propria giustizia interna e le modalità attraverso cui questa è applicata.

Rimane però evidente come gli interventi della giurisprudenza nel giudicare le scelte del partito non possano in alcun modo sostituirsi agli organi di giustizia interna, in quanto questi sono giuridicamente legittimati ad assumere decisioni vincolanti per chi le subisce ed in quanto, dal punto di vista politico, rappresentano la storia, l'ideologia ed il fine del partito.

In generale, dunque, quasi tutti i partiti (sicuramente tutti i partiti "classici") prevedono organi di garanzia atti a giudicare eventuali violazioni dello statuto da parte dei propri iscritti e risolvere le controversie interne .

Agli inizi degli anni 80 sia il PCI che la DC avevano strutture di garanzia e controllo decentrate, il cui funzionamento era stato affinato nell'arco dei decenni precedenti. L'articolo 40 dello statuto del PCI in vigore nel 1983 disciplinava che "sono organismi di controllo il collegio dei probiviri di sezione, la commissione federale e la commissione centrale di controllo, il collegio centrale dei sindaci. Vengono eletti nei rispettivi congressi e durano in carica quanto gli organismi di direzione politica, rispondendo della loro attività ai congressi successivi." Essi controllavano l'applicazione dello statuto, collaboravano all'attività di formazione, decidevano i ricorsi in materia disciplinare, verificavano le previsioni dei bilanci e partecipavano alla riunioni in comune con il corrispondente organo di direzione politica. Gli organismi di controllo erano rigidamente suddivisi per gerarchia e competenza territoriale. A livello nazionale vi erano due

⁷⁶ In parte il ragionamento era già stato espresso per sommi capi nel primo paragrafo del capitolo. Il problema principale nasce dal fatto che i partiti politici sono associazioni non riconosciute di diritto privato, per cui, in linea teorica, l'orientamento generale per la propria disciplina interna si ritrova all'articolo 36 del Codice Civile: "l'ordinamento interno e l'amministrazione sono regolati dagli accordi degli associati". Proprio grazie a ciò, a partire dagli anni 50, la giurisprudenza ha cercato di intervenire in alcune diatribe interne ai partiti politici, avvalendosi delle normative del Codice Civile in materia di Associazioni riconosciute e utilizzando come parametro costituzionale l'articolo 2 che in materia di formazioni sociali non distingue le tipologie di associazioni. Come detto precedentemente (vedi 4.1) i riferimenti utilizzati dalla giurisprudenza per poter giudicare controversie nate tra il partito ed i suoi iscritti sono stati il primo comma dell'articolo 23 ed il terzo comma dell'articolo 24 del codice civile. Questi articoli hanno consentito all'autorità giudiziaria di annullare le delibere assembleari e degli organi interni per violazione della legge, dell'atto costitutivo o dello statuto, ed ottenere talvolta anche annullamenti di sanzioni gravi come l'espulsione se l'accusa non era chiaramente riconducibile alla fattispecie della colpa indicata solitamente come "gravi motivi". Ovviamente il problema per la giurisprudenza è doversi limitare ad interventi sulla legittimità e non sul merito. Sul tema una ricostruzione la si deve a A. Piotto, *organi di garanzia e giustizia interna ai partiti politici* in E. Rossi, L. Gori. Op. cit. pagg. 127-147. Classici di dottrina sul tema Caretti, Grassi *La giustizia interna nei partiti* in riv. *Trim. dir. Proc. Civ.* (1978) e Pinelli *Possibilità e limiti di intervento dei giudici nelle controversie interne ai partiti nella recente esperienza italiana in giurisprudenza costituzionale* (1991).

organismi: la commissione centrale di controllo ed il collegio centrale dei sindaci. La prima “esamina periodicamente le condizioni della vita democratica e i metodo di lavoro in atto nel partito e riferisce ogni anno al comitato centrale”, in particolare concentrandosi su “questioni concernenti l’onorabilità dei membri del comitato centrale e della commissione centrale di controllo, del collegio centrale dei sindaci e dei segretari regionali”. Il secondo svolgeva invece attività di controllo finanziaria sul bilancio e sui beni del partito; eletto dal congresso nazionale, solo ad esso doveva rispondere.

Lo statuto della DC del 1982 presentava un vero e proprio sistema giudiziario interno, ramificato e ben dettagliato. Già al Capo II si presentavano le commissioni per il controllo del tesseramento, provinciali e centrali, con tanto di definizioni dettagliate della modalità dei ricorsi e delle modalità di decisione interne. Esse erano elette dal comitato attraverso un meccanismo elettorale che mirava a tutelare anche le minoranze⁷⁷ : “per l’elezione della commissione, il comitato forma due liste, una per la maggioranza, una per la minoranza; per la formazione di tali liste ciascun componente il comitato può indicare due nominativi, scegliendoli tra gli iscritti(...). Risultano eletti come effettivi i quattro candidati della lista di maggioranza e quattro di quella di minoranza che ottengono il maggior numero di voti(...).” Le commissioni centrali e provinciali di controllo del tesseramento erano competenti rispettivamente per controllare il tesseramento centrale ed eventuali ricorsi in merito.

Il titolo V dello statuto disciplinava il funzionamento della commissione dei garanti. Questa valutava i comportamenti degli iscritti che ledevano il prestigio del partito. La commissione aveva una composizione autorevole, infatti era composta da dieci membri “componenti eletti dalla direzione centrale tra magistrati delle corti superiori a riposo e personalità di chiara fama nel mondo accademico, sociale, economico e politico che siano iscritte e non ricoprano incarichi di partito.” La commissione dei garanti poteva deferire al collegio dei probiviri, oppure proporre direttamente alla direzione nazionale i provvedimenti cautelari immediati.

Il partito, prevedeva anche commissioni per la garanzie statutaria (garantendo anche due gradi di giudizio⁷⁸) a cui potevano fare ricorso gli iscritti che ritenevano aver visto violate le proprie prerogative di iscritti ed i collegi territoriali dei probiviri. I probiviri rappresentavano invece il classico organo disciplinare interno, seppur con competenze e

⁷⁷ Come visto si tratta dello statuto del 1982 che riconosceva già il ruolo delle minoranze interne

⁷⁸ Esistevano sia la commissione centrale per la garanzie statutaria di prima istanza, che la commissione di seconda istanza.

modalità di operare molto dettagliate. Anche in questo caso erano previsti due gradi possibili di giudizio. Era prevista all'articolo 118 la garanzia statutaria di difesa del socio e nelle norme successive una delimitazione chiara riguardo tempi, modalità e azione dei collegi dei probiviri. Essi erano eletti dal Consiglio nazionale a scrutinio segreto. Era ovviamente previsto un sistema di incompatibilità ben dettagliato poiché la nomina a probiviro comportava l'incompatibilità con tutti i ruoli politici esecutivi entro il partito ed i ruoli istituzionali esterni.

Dopo questo rapido sguardo ai due maggiori partiti del novecento passiamo a comparare le disposizioni statutarie di alcuni tra gli attuali partiti politici.

Il titolo VIII dello statuto del Partito Democratico riguarda le procedure e gli organi di garanzia. Questi sono volti a constatare la corretta applicazione dello statuto e del codice etico, dei rapporti interni al partito e del "sistema informativo per la partecipazione". Le commissioni di garanzia sono nazionali e regionali, composte da iscritti "di riconosciuta competenza ed indipendenza". Eletti dall'assemblea del medesimo livello territoriale attraverso il meccanismo del voto limitato. Ciascun iscritto può presentare ricorso alla commissione di garanzia competente per territorio. Questa è affiancata dal comitato per l'attuazione del codice etico, cioè l'organismo cui spetta il compito di "esprimere pareri dal contenuto vincolante su segnalazioni di inosservanza del codice etico indirizzate alla commissioni di garanzia". Esso è composto dai membri eletti direttamente dall'assemblea nazionale e funziona parallelamente alle commissioni di garanzia.

Nel PDL lo statuto dedica il Titolo V agli organi di giurisdizione interna, al procedimento disciplinare, ai ricorsi e alle procedure di commissariamento. Anzitutto si disciplina che gli aderenti al PDL sono tenuti a ricorrere al collegio nazionale dei probiviri in caso di controversie interne prima che alla magistratura ordinaria. Questo organo è composto da 9 membri eletti direttamente dal congresso. Per essere eletti è necessario aver compiuto i 40 anni di età. Esso è tenuto a valutare le infrazioni commesse dagli associati membri del Consiglio nazionale, i ricorsi relativi ai congressi, il controllo della conformità statutaria degli atti, i ricorsi di competenza tra i diversi organi. Al gradino territoriale e gerarchico inferiore sta il collegio regionale dei probiviri, una sorta di primo grado di giudizio. Le decisioni prese dal collegio sono definitive e la durata di ogni giudizio non può protrarsi oltre i 30 giorni; esso può essere adito in via diretta da parte di tutti gli iscritti al Popolo della Libertà. Inoltre, sempre nel PDL, è prevista anche una commissione di garanzia che ha il compito di valutare le controversie relative unicamente al momento dell'iscrizione, la stessa che ha il compito di valutare le domande degli aderenti e degli associati.

In Futuro e Libertà per l'Italia l'articolo 45 disciplina la commissione nazionale di garanzia e dei probiviri. Esse sono elette direttamente dal congresso con la funzione di "dirimere le controversie in tema di iscrizione degli iscritti, si attribuzione della qualifica di aderente e di procedure sanzionatorie avverso i soggetti indicati". Essa, composta da 14 membri, opera in due sessioni distinte: una relativa alla fase genetica del rapporto tra cittadino e partito e l'altra competente in materia di sanzioni nei confronti degli aderenti. Per maggiori dettagli riguardo a composizione e funzionamento l'articolo 45 rimanda ad un regolamento in via di approvazione da parte del congresso nazionale. Non è prevista (come ad esempio nel caso dell'IDV) alcuna territorializzazione degli organi di garanzia, ma un solo organismo nazionale.

Nella Lega Nord il riferimento normativo sul tema dell'organizzazione della giustizia interna sono gli articoli 50 – 54 dello statuto. È previsto sia il controllo sugli organi del Movimento che il controllo sui membri del Movimento. Nel primo caso il controllo è effettuato dall'organo politico superiore a quello che ha emanato l'atto: la sanzione può andare dall'annullamento dell'atto allo scioglimento dell'organo che lo ha emanato (prevedendo dunque la nomina di un commissario). Tale decisione è appellabile presso l'organo superiore rispetto a quello che ha deliberato l'annullamento o lo scioglimento. E' però evidente che tale sistema di controllo attiene interamente alla politica ed ai suoi organi. Vi è poi il controllo sul comportamento degli iscritti: "il socio che venga meno ai propri doveri politici e morali verso il Movimento è deferito da un qualunque organo territorialmente competente, al direttivo Provinciale, il quale delibera in merito se competente". Come abbiamo visto precedentemente (*supra.* 4.1) la sanzione ed il procedimento varia a seconda dei gradi di anzianità del socio e del profilo politico raggiunto dal singolo. L'unico organo incaricato di assumere provvedimenti di espulsione nei confronti di soci da più di 10 anni e nei confronti delle cariche politiche importanti è il comitato disciplinare e di garanzia. Esso è presieduto dal Presidente del partito ed è composto da 6 membri del Consiglio federale. Si tratta dunque di un organismo politico/giurisdizionale, molto legato alle maggioranze politiche. Nella Lega Nord inoltre esiste il collegio "nazionale" dei probiviri, composto da 3 membri eletti dal congresso nazionale (meglio se provenienti da differenti città) e selezionati nel rispetto dei vincoli di anzianità. I regolamenti dei collegi dei probiviri sono deliberati dai singoli congressi nazionali: in generale si tratta dell'organismo che può confermare o rinviare la sanzione disciplinata dagli organismi politici delle diverse nazioni che compongono la federazione.

Sinistra Ecologia e libertà disciplina gli organi di garanzia all'articolo 16 del suo statuto: "commissioni di garanzia". "Le funzioni di garanzia relative alla corretta applicazione dello statuto e dei regolamenti sono svolte dalla commissione nazionale di garanzia, dalle commissioni di garanzia regionali e federali. Ogni congresso elegge le commissioni di garanzia competenti. Ciascuna iscritta/o può presentare ricorso alla commissione di garanzia competente, in ordine al mancato rispetto del presente statuto e dei regolamenti. Per le controversie a livello di circolo è competente in prima istanza la commissione federale". L'assemblea nazionale del partito vota il regolamento per stabilire sanzioni e deliberazioni riguardante eventuali violazioni di statuti e regolamenti. Infine, in un sistema gerarchico, la pronuncia della commissione nazionale di garanzia è vincolante per tutti gli organi di garanzia dei livelli federali inferiori.

Ripetiamo anche in questo caso che i 7 articoli del non statuto del movimento 5 stelle non dicono nulla riguardo la presenza di eventuali organi di garanzia e giustizia interna al Movimento. Riassumendo: in tutti i partiti politici attuali eccetto il Movimento 5 Stelle sono disciplinati organi giurisdizionali o giurisdizionali/politici che regolano i procedimenti di giustizia interna. In quasi tutti i casi essi sono eletti dai congressi o dalle assemblee competenti per territorio, eccezione fatta per i casi in cui vi è un solo organo centrale di controllo e garanzia. In alcuni casi sono previsti due gradi di giudizio, in altri casi uno: il collegio regionale giudica in prima istanza, il collegio nazionale giudica in seconda istanza e nelle questioni di competenza territoriale nazionale. Non sempre è chiaro il meccanismo di funzionamento poiché in molti dei casi si rimanda all'approvazione di un regolamento specifico da parte degli organi territoriali competenti. I problemi di fondo riguardano con tutta evidenza la composizione politica degli organi e la genericità con cui vengono indicate le motivazioni legittimanti le sanzioni. Essi vengono eletti da organismi politici sovrani senza alcuna specifica tutela nei confronti delle minoranze del partito e ricorrono a formule vaghe indicate dagli statuti per giustificare espulsioni o non ammissioni.

CAPITOLO 5

L'ATTUAZIONE LEGISLATIVA DELL'ARTICOLO 49 DELLA COSTITUZIONE

Nel presente capitolo analizzeremo la possibilità e i contenuti di una eventuale legge sui partiti volta ad attuare l'articolo 49 della Costituzione. Sebbene l'approvazione di tale norma non sia ancora rientrata nella discussione pubblica generale nell'ottobre del 2013 è stata approvata dalla Camera dei Deputati la riforma del finanziamento ai partiti politici. Si tratta di un Disegno di legge che prevede di vincolare alcuni benefici economici rivolti ai partiti al rispetto della democrazia interna da parte dei partiti politici. Tale approvazione modifica l'approccio al tema: a prima vista rendendo ancora più improbabile una norma specifica di attuazione dell'articolo 49 della Costituzione, ma di fatto sussumendo molte delle disposizioni che si sarebbero dovute individuare in una legge *ad hoc*. Mentre si attendeva l'approvazione del provvedimento da parte del Senato, il 13 Dicembre è intervenuto il Governo attraverso un decreto legge¹ che ha recepito il medesimo testo già approvato alla Camera.

¹ Decreto Legge n. 149. Pubblicato in G.U. n. 303 del 28/12/2013

1. E' costituzionalmente ammissibile intervenire con legge per attuare l'articolo 49 della Costituzione? Le posizioni della dottrina dall'inizio della Repubblica agli anni '80

Come si può notare attraverso l'osservazione empirica e gli statuti, i partiti di oggi sono molto diversi rispetto a quelli che hanno guidato l'Italia nei primi quarant'anni dopo la seconda guerra mondiale: inevitabilmente è cambiato anche il dibattito politico, politologico e giuridico a loro riguardo². In esso appare con sempre maggiore insistenza l'idea che sia necessaria una regolamentazione legislativa dei partiti politici per una completa attuazione dell'articolo 49 della Costituzione italiana, ivi compreso il concetto di "metodo democratico"³. Contemporaneamente gli schemi ideologici e le ferree appartenenze che, in passato, avevano permesso ai partiti politici di affrontare in modo meno pressante il tema della democrazia interna oggi sembrano essere definitivamente tramontati; tutti oggi devono fare i conti con le proteste antipartitiche che si diffondono in Italia con sempre più forza.

Ben diverso era stato il dibattito nei decenni precedenti: l'accettazione fattuale della *conventio ad excludendum* era stato uno scoglio evidente che aveva favorito il principio di non interferenza sulla democrazia interna dei partiti. A questo fine, gli statuti dei partiti, *interna corporis acta*, sono sempre stati lasciati alla piena autodeterminazione della politica. Il meccanismo funzionò fino a che resse una forte capacità di legittimazione dei corpi intermedi ed una loro riconosciuta capacità di presidiare la società; guidati da classi

² Per un primo e più veloce sguardo delle posizioni espresse dalla dottrina si segnalano due opposizioni opposte. A favore dell'introduzione di una normativa regolatrice dei partiti politici si sono espressi Esposito (1954), Crisafulli (op. cit.), Pinelli (op. cit.), Lanchester, (*Il problema del partito politico. Regolare gli sregolati* in quaderni costituzionali 1988), Bartole (1995, *Partiti politici*), Barbera (2006, *La regolamentazione dei partiti, un tema da riprendere* in Quaderni costituzionali 2006)

³ La motivazione della necessità di una loro regolamentazione nel corso degli anni 80 è riportata bene da G. Pasquino (op.cit.): "Il vero problema della regolamentazione dei partiti consiste nel loro essere diventati l'asse portante del sistema politico e socio economico, comprimendo l'autonomia delle istituzioni (con l'aggravante che l'aumento della loro presenza organizzata si accompagna ad una decrescente capacità funzionale delle istituzioni stesse). L'occupazione dello Stato, la lottizzazione delle cariche, l'infedramento degli enti pubblici sono i maggiori problemi derivanti dallo strapotere di partiti sregolati in una competizione politica in cui non si è ancora prodotta l'alternanza tra schieramenti alternativi" Secondo Rossi e Gori "la democrazia ha bisogno di porre freni all'azione dei partiti politici per sopravvivere e funzionare. Altrimenti i partiti si impadroniscono della democrazia e la sfigurano, fino a renderla irriconoscibile, soffocando il diritto dei cittadini alla partecipazione ed indirizzando l'attività delle istituzioni verso obiettivi in contrasto con la Carta costituzionale"(prefazione al volume *partiti politici e democrazia*, ed. Plus, Pisa, 2011)

dirigenti forti e riconosciute essi sono riusciti indubbiamente a mantenere i conflitti nei perimetri della democrazia rappresentativa per molti decenni.

In dottrina aveva sempre prevalso la prospettiva che interpretava il partito politico unicamente come un soggetto privato ed autonomo rispetto allo Stato anche se, come abbiamo ampiamente registrato, fin dagli anni della Costituente tale atteggiamento non era unanime tra i costituzionalisti⁴. Dal 1975, a seguito dell'introduzione del finanziamento pubblico ai partiti politici, il tema ha iniziato ad essere via via più sentito poiché la scelta di legittimare il finanziamento pubblico dei partiti, rendeva palese una contraddizione profonda, ovvero quella di finanziare i partiti senza riconoscerli giuridicamente.

Ovviamente, sia in dottrina che nel pensiero politico, le motivazioni della non regolamentazione erano profonde e ben radicate. Secondo Barbera, per esempio, molti giuristi e politici ritenevano che un'eventuale regolamentazione avrebbe fatto perdere ai partiti il loro fondamentale ruolo di corpo intermedio, solidamente radicato nelle regole della società. Inoltre si riteneva che i partiti fossero comunque una "variabile dipendente della forma di governo e della legislazione elettorale" e che quindi essi avrebbero potuto subire effetti positivi indirettamente grazie alle opportune riforme istituzionali.⁵ Secondo Ridola il tentativo di trasformare la forma partito, al fine di emanciparne le proprie caratteristiche pubblicistiche, rendendo trasparente il proprio funzionamento interno, è rimasto bloccato tra le restrizioni dell'apparato politico e le modalità di organizzazione politica appiattite sui rapporti di forza esistenti nella società.⁶

Negli anni successivi all'approvazione della Costituzione vi era dunque grande diffidenza rispetto all'intervento statale nella regolazione dei partiti poiché vi era la convinzione che una norma a fattispecie aperta, quale l'articolo 49 come approvato, avrebbe meglio

⁴ Interessante al riguardo lo scambio di lettere tra Sandulli e Maranini quando, negli anni 60, il primo era giudice costituzionale. Il tema delle missive pubbliche riguardava i processi di democratizzazione interna ai partiti politici. Il giudice costituzionale, in una lettera inviata al Corriere della Sera, pur mantenendo la sua prospettiva liberale, ammise la necessità di un intervento dello Stato per regolare la modalità di assunzione delle decisioni all'interno dei partiti. L'obiettivo era riuscire a ridurre l'influenza delle segreterie di partito sulle decisioni politiche importanti: al giudice i partiti apparivano eccessivamente oligarchici e il rischio era che la selezione della classe dirigente tramite cooptazione ne avrebbe fatto, nel tempo, diminuire l'autorevolezza.

Ma anche in quegli anni e precedentemente, sul tema della regolamentazione, erano favorevoli alcuni illustri costituzionalisti. C. Lavagna *Alcune impressioni e proposte sulla forma di governo* (1947), Ferri *Studi sui partiti politici* (1950), A. Predieri *Democrazia nei partiti nella determinazione della politica nazionale. Equilibri e garanzie costituzionali in studi politici* (1960), F. Benvenuti *I partiti politici in Jus* (1960)

⁵ A. Barbera, op. cit. pag. 247

⁶ P. Ridola, op. cit. pag. 35

garantito il funzionamento reale del sistema partitico piuttosto che una norma stringente per la libertà dei partiti politici.⁷

Dal canto loro i partiti spingevano in modo serrato per difendere la propria autonomia sociale e la separazione rispetto alla sfera istituzionale e dunque per evitare eventuali controlli rispetto al proprio funzionamento interno. Anche un giurista come Cheli⁸, alla fine degli anni '50, faceva notare che la stragrande maggioranza della dottrina aveva accettato l'interpretazione del concetto di metodo democratico nella direzione di mera tutela del principio della competizione pluralista. Si era di fatto giunti ad un adattamento complessivo della dottrina ai dubbi che continuavano a permeare la politica circa il rifiuto di porre lo Stato in una posizione di predominanza giuridica rispetto all'autonomia dei corpi sociali.

Anche autori come l'Esposito, propensi nei primi anni '50 all'intervento con legge per regolare i partiti politici, nel corso del tempo iniziarono ad ammettere che, stante i fatti, avrebbe potuta essere lecita l'assenza di una disciplina normativa⁹. Precedentemente, infatti, l'Esposito aveva scritto che sarebbe stato necessario strutturare i partiti internamente in modo democratico, vincolati da una interpretazione estensiva dell'articolo 49 della Costituzione. Queste, inizialmente, le parole dell'Esposito: “se nell'articolo 49 si legge che i partiti sono strumenti perché i singoli possano partecipare alla vita del paese e queste parole non sono in libertà l'unica interpretazione sensata di questo articolo è questa: i singoli debbono avere tale posizione nei partiti, parteciparvi in tal modo, debbono tanto determinarne l'indirizzo che attraverso tale partecipazione ai partiti in seconda istanza i cittadini contribuiscono pure a determinare l'indirizzo politico dello stato”.¹⁰ Poi, assunta la condizione politica conflittuale ed il sistema politico polarizzato ed ideologizzato, il giurista in *I partiti politici nella costituzione italiana* finirà con lo scrivere che per “le condizioni esistenti oggi in Italia un'integrale regolamentazione dei partiti(...)potrebbero porre in pericolo (...) la democrazia dello stato italiano, in misura assai maggiore della lacuna delle leggi”¹¹.

⁷ T. Frosini *E' giunta l'ora di una legge sui partiti politici?* In *Diritto e storia* (2003)

⁸ E. Cheli *Intorno al problema della regolazione giuridica dei partiti politici* in *Studi senesi* (1958)

⁹ Dagli atti del congresso dei giuristi cattolici tenutosi nel 1958

¹⁰ C. Esposito *I partiti politici nello stato democratico* in *Scritti giuridici scelti* (1958)

¹¹ C. Esposito, op. cit. pag. 161

Allo stesso modo Mortati, che si era battuto già prima dell'Assemblea costituente¹² per una forte giuridicizzazione dei partiti ampliando il portato dell'articolo 49 e del suo metodo democratico, alla fine degli anni 50 riconobbe le volontà espresse dal costituente, ammettendo che quel "metodo democratico" si sarebbe dovuto limitare al rispetto della competizione pluralista¹³. Le posizioni di quei giuristi che sollecitavano un intervento legislativo per regolare la vita interna ai partiti politici¹⁴ rimasero dunque inascoltate dal Legislatore e tutt'altro che condivise dalla maggioranza della dottrina, come vedremo meglio ora.

Fino alla XV legislatura furono decisamente pochi i tentativi effettuati in questa direzione. Il più importante fu indubbiamente quello compiuto nel 1958 da Luigi Sturzo¹⁵

¹² Nel 1946 Costantino Mortati elaborò un progetto di regolamentazione giuridica dei partiti composto da 18 articoli. Vi erano i requisiti che i partiti avrebbero dovuto possedere per svolgere la propria attività, modalità di verifica perché i requisiti siano mantenuti (Primo Presidente Cassazione, Presidenti Camere, Consiglio di Stato e Corte dei Conti, 4 docenti in materie giuridiche). L'assenza di democraticità avrebbe fatto perdere il diritto a partecipare alle elezioni. I partiti sarebbero stati soggetti di diritto pubblico, i gruppi dirigenti eletti attraverso primarie chiuse agli iscritti. Si trattava insomma di un complesso progetto dettagliato nei minimi particolari per regolare la funzione pubblica dei partiti ed il loro regolamento interno.

¹³ Queste parole sono molto chiare nel testo *Note introduttive a uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*.

¹⁴ All'inizio della storia repubblicana pure si esprimevano a favore di un intervento legislativo sia Lavagna che teme l'eccessivo potere dei partiti rispetto alle istituzioni che il Virga. Questi vedeva positivamente l'intervento del legislatore per regolare i partiti, in particolare "per quei partiti che pur perseguendo fini programmatici anti istituzionali e possedendo una forte organizzazione antidemocratica, mantengono la loro azione entro i limiti della legalità" (S. Bonfiglio pagina 108). "Egli riteneva che solamente quando l'esercizio del diritto di associazione politica da parte dei cittadini avviene in conformità alle norme e ai principi dell'ordinamento giuridico può attuarsi la cooperazione di tutti i partiti alla determinazione dell'indirizzo politico statale." (ibidem) Ancora: Mario D'Antonio, nel 1958, scriveva: "poiché il ciclo della determinazione della politica nazionale è tutto racchiuso nell'attività di partito e la determinazione si realizza con l'uso degli strumenti di partito ne consegue che assumono rilevanza costituzionale proprio gli ordinamenti interni di partito, quelle norme statutarie, cioè che regolano i modi di formazione della volontà di partito.(...) Occorre perciò che il legislatore intervenga regolando con legge le procedure interne di partito fissando i principi che assicurano il concorso del cittadino iscritto in tutte le fasi di formazione della volontà dei partiti." (M. D'Antonio, *La regolazione del partito* pag. 23 - 1958). Per questo l'autore giunse a parlare addirittura di "regolazione del partito come un adempimento costituzionale per il legislatore" (ivi, pag. 34). Analogamente il Ferri sostenne che "la norma, pur non facendo esplicito richiamo o rinvio al legislatore ordinario è delle specie di quelle che implicano per la loro applicazione effettiva, l'attività del legislatore ordinario". In direzioni analoghe si erano spinti anche Biscaretti di Ruffia, Pergolesi, e Predieri.

¹⁵ L'on. Don Sturzo ebbe modo di scrivere: "Se si parla di moralizzare la vita pubblica, il primo e il più importante provvedimento deve essere quello di togliere la grave accusa diretta ai partiti e ai candidati dell'uso indebito del denaro per la campagna elettorale." Egli attaccava il sistema occulto che vigeva in tema di finanziamento privato dei partiti politici; per risolvere a monte questo problema si trattava anzitutto di "affrontare il problema giuridico della figura e dell'attività dei partiti". "Per precisare la responsabilità occorre anzitutto che il partito, pur conservando la libertà che deve avere il cittadino nella propria attività politica, sia legalmente riconoscibile e sia posto in grado di assumere anche di fronte alla legge le proprie responsabilità. Con il DDL viene fatto obbligo ai rappresentanti dei partiti di depositare nella cancelleria del tribunale competente lo statuto e le successive variazioni, firmato dal Presidente e dal Segretario generale." Sturzo precisa però che "non ho previsto il caso che lo statuto contenga disposizioni non consentite al metodo democratico prescritto dalla costituzione perché manca sin d'oggi una definizione che possa giuridicamente fare stato per ciò che precisa il metodo democratico e quali possano essere gli effetti legali di una sua omissione e o violazione. Ciò nonostante la discussione sul metodo democratico dei partiti

mediante una proposta di legge volta ad attribuire personalità giuridica ai partiti, ma essa non venne mai presa in considerazione dal Parlamento, nonostante l'autorevolezza del proponente. Il problema era profondo: l'attuabilità di un controllo esterno sull'esistenza di procedimenti democratici interni avrebbe presupposto, come avevano intuito sia Aldo Moro che Costantino Mortati in Assemblea costituente, un'idea condivisa di partito. Partito politico inteso, dunque, come associazione nelle quali le finalità avrebbero dovuto essere decise in maniera continuativa dagli stessi cittadini associati e non discendere da ideologie pre-costituite. C'era di più: probabilmente influiva anche la preoccupazione che forme di regolamentazione avrebbero potuto compromettere quei finanziamenti occulti che costituivano il fondamento economico della sopravvivenza dei partiti di massa, almeno fino all'introduzione del finanziamento pubblico.

Riguardo al tentativo dell'On. Sturzo vi furono numerose reazioni sia nello scenario politico che in dottrina. Tra coloro che si fecero sostenitori della proposta fu significativo un articolo di Maranini raccolto ne il *Tiranno senza volto*. "Finché il partito non avrà per legge un preciso statuto giuridico, finché non è tenuto a rendere noto il suo statuto, finché non solo il paese, ma anche la massa degli aderenti a un partito manca di ogni mezzo di controllo valido sopra il funzionamento delle strutture del partito, finché soprattutto il segreto continua ad avvolgere il finanziamento dei partiti, possiamo ben dire che tutto il sistema delle garanzie giuridiche espresso dalla lunga esperienza delle libertà occidentali appare vanificato ed escluso"¹⁶. L'autore proponeva inoltre di integrare la proposta Sturzo con interventi volti ad introdurre modalità di apertura dei partiti come il ricorso a primarie per la scelta dei candidati alle cariche monocratiche.

La proposta Sturzo non riuscì ad imporsi, comunque, né all'interno del dibattito politico, né in quello dottrinario. In quegli anni rimanevano molto più forti le posizioni contrarie alla regolazione dei partiti politici attraverso un intervento normativo. Come detto più volte, l'inerzia del legislatore italiano nel primo dopoguerra riguardo ad un intervento normativo che attuasse pienamente l'articolo 49 della Costituzione trovava la sua

prenderà aspetto concreto in base ad una elaborazione teorica e pratica che non mancherà da parte di giuristi e di interessati. Nella fase attuale è meglio lasciare che gli studi in merito diano sufficienti indicazioni per un susseguente atto legislativo." Se quindi nel disegno di legge Sturzo non era previsto alcun vincolo in tema di democrazia interna ai partiti, successivamente l'On. avrebbe introdotto il controllo pubblico sui rendiconti dei partiti, vietando infine finanziamenti privati non controllati, compresi quelli rivolti alle elezioni dei singoli candidati. Il tema sarà approfondito nei prossimi paragrafi

¹⁶ Maranini *op. cit.* pag. 47

motivazione principale nella paura che lo stato si intromesse nell'autonomia dei partiti¹⁷. Risultavano ancora attuali le parole di Lelio Basso. "Da una norma chiaramente diretta a privilegiare i partiti nell'ordinamento costituzionale italiano si son volute ricavare conseguenze addirittura vessatorie per i partiti stessi, pretendendo di sottoporli ad un regime di controllo che finirebbe per annullarne la funzione"¹⁸. Quindi " si può dire che il testo approvato presti il fianco ai propositi di coloro che vorrebbero trasformare i partiti in una qualunque associazione o in un qualunque ente sottoposto al controllo dell'apparato di governo?"¹⁹ Dubbi analoghi erano stati espressi in modi simili da tutti i partiti di sinistra sia nel corso dell'Assemblea costituente che nel corso delle prime legislature repubblicane²⁰.

Come già notato, vi era una forte resistenza tra i costituzionalisti rispetto all'idea di sostenere un intervento del legislatore su ambiti riservati all'autonomia di soggetti privati²¹. I partiti, in quanto associazioni non riconosciute di diritto privato, avrebbero dovuto godere di tutte le garanzie riconosciute nell'articolo 18 della Costituzione²². Inoltre, ad impedire una qualunque regolamentazione del partito, oltre all'articolo 18 Cost. vi sarebbe *lo status* di associazione non riconosciuta che (secondo alcuni) si desumerebbe dall'articolo 49 Cost.²³. In virtù di ciò, non solo a questa specifica categoria di associazioni politiche non si potrebbe imporre alcuna limitazione statutaria, ma si dovrebbero anche rispettare tutti gli ulteriori limiti che la Costituzione pone per garantire l'autonomia e la pluralità delle associazioni, quali l'assenza di qualsivoglia autorizzazione e di ogni tipo di vincolo teleologico. Secondo Alessandro Pace, per esempio, "l'articolo 18 della Costituzione detta la disciplina generale di tutte le associazioni quale che sia il

¹⁷ "La regolazione del partito lo tramuterebbe in una procedura, in un momento interno dell'ordinamento statale che inghiotte il partito come una sua componente essiccando così l'altra attribuzione del soggetto politico, quella di momento parziale della società!" M. Prospero " *Elogio della mediazione*" in " *Democrazia e diritto*" (2009)

¹⁸ Lelio Basso, (op. cit.)

¹⁹ Ivi pagina 146

²⁰ In verità analoghe argomentazioni sono state riportate nel dibattito anche più recentemente.

Esemplificative sono quelle di Gianni Ferrara (*Le risultanze della commissione Bozzi: un giudizio in Democrazia e Diritto*, 1985) rivolte alla riformulazione del testo dell'articolo 49 della Costituzione ad opera della Commissione Bozzi (poi mai approvata). "Sarebbe pericoloso, perché di tipo necessariamente ideologico e "di parte" un controllo e/o una prescrizione autoritativa della forma di democrazia da ottenere nella vita interna dei partiti politici".

Si noti che sulla medesima onda di ragionamento si è posto, in questi mesi, anche Beppe Grillo, leader del Movimento 5 Stelle. Egli accusa i partiti classici di voler impedire l'affermazione del suo movimento anche attraverso una legge attuativa dell'articolo 49 della Costituzione, che sarebbe la via per censurare la libertà organizzativa di nuove forme politiche.

²¹ T. Martines. " *Formazioni sociali e libertà politiche*", in " *Studi in onore di Mazzotti di Celso*" (1995)

²² Tra gli altri Paolo Barile " *Corso Diritto Costituzionale*" Cedam (1964)

²³ *Ibidem*

fine da esse perseguito e questo significa che quelle particolari regole che possono essere per quelle associazioni che perseguono fini particolari previsti dalla Costituzione non possono comunque contraddire i principi fondamentali dell'articolo 18 e tra questi quello dell'assenza di qualsiasi previa autorizzazione²⁴. Secondo questa prospettiva la sola sanzione possibile per i partiti che non dovessero rispettare nessuna forma di democrazia interna sarebbe l'allontanamento spontaneo di iscritti ed elettori dal partito stesso²⁵.

Contemporaneamente nella discussione pubblica influiva l'argomentazione di chi sosteneva la necessità di tutelare una necessaria spontaneità sociale all'interno dell'organizzazione della politica: i partiti quindi, in quanto espressione della società civile, perderebbe parte della loro essenza qualora fossero perimetrati giuridicamente. Tale posizionamento è stato, comunque, anche più recentemente accreditato anche dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 396 del 1988²⁶.

Un'ulteriore argomentazione ha reso problematico il ricorso ad una legge sui partiti riguardava l'ammissibilità di limiti ad un diritto che la Costituzione riconosce espressamente ai cittadini²⁷. Una legge sui partiti secondo alcuni, infatti, avrebbe potuto essere limitativa del diritto costituzionalmente garantito di associarsi ed anche la facoltà di dare al partito l'organizzazione ritenuta più confacente²⁸. Infine, alcuni autori, ponevano il tema del rapporto più generale tra la politica ed il diritto sostenendo che sarebbe errato pensare di poter porre limiti autoritativi sui partiti, pensando di poterne imbrigliare giuridicamente le degenerazioni politiche²⁹. Proprio su questo punto è sempre stato pessimista il Pinelli, notando che "oggetto di formazione può essere solo un piccolo spicchio della c.d. realtà costituzionale"³⁰.

²⁴ Alessandro Pace *"Problematica delle libertà costituzionali"* secondo tomo, Cedam, 2003

²⁵ Lelio Basso, *"Il partito nell'ordinamento democratico moderno"* in ISLE "Indagine sul partito politico" Giuffrè 1966 e P. Barile *"I Diritti dell'uomo e le libertà fondamentali"*, Il Mulino, 1984 e ancora Pace op. cit. (2003)

²⁶ Corte cost.: 7 aprile 1988 n 396 "Non possono che essere assecondate le aspirazioni di quelle figure soggettive sorte nell'ambito dell'autonomia privata, di vedersi riconosciuta l'originaria natura: questa esigenza è imposta dal principio pluralistico che ispira nel suo complesso la costituzione".

²⁷ E. Rossi op. cit. (2010) pag. 42

²⁸ ibidem

²⁹ G. Ferrara, *Le risultanze della Commissione Bozzi* in democrazia e diritto (1985). Nell'articolo Gianni Ferrara contesta l'ipotesi della Commissione di giungere ad una regolamentazione dei partiti politici

³⁰ G. Pinelli (op. cit. 2003) pag. 192, Pur essendo l'autore d'accordo a regolamentare il partito politico

1.2 Il cambiamento della prospettiva

Come anticipato tali orientamenti complessi e generali hanno iniziato a modificarsi nuovamente verso la fine degli anni 80; la dottrina, nella sua maggioranza, è tornata ad ammettere la necessità e la possibilità di intervenire con legge per garantire una efficace attuazione dell'articolo 49 della Costituzione. Sono diventate preminenti posizioni come quelle originarie di Esposito e Crisafulli secondo i quali l'articolo 49 non tutelerebbe i partiti, ma la partecipazione dei cittadini alla determinazione della politica nazionale attraverso i partiti.³¹ A rafforzare questa impostazione sarebbe esemplificativo e sufficiente ricordare come l'articolo 49 della Costituzione non stia nella parte della costituzione relativa all'organizzazione dello stato, ma a quella dei diritti dei cittadini³².

Oggi secondo Ridola è necessario un intervento di disciplina legislativa “per allineare a standard minimi di democrazia almeno quei processi decisionali interni che incidono sulla formazione degli organi elettivi ed inoltre altrettanto irrinunciabile al fine di garantire la trasparenza dei processi decisionali e del legame con le sue fonti di finanziamento.”³³

Sulla stessa scia si è posto Pierre Avril: “Istituzionalizzare i partiti in questo senso significa istituzionalizzare l'associazione, cioè dotarla di una posizione giuridica speciale, nella preoccupazione di circondare il suo funzionamento di garanzie che rispondano al ruolo concreto che essa gioca”³⁴.

Per garantire una sponda giuridica a tali necessità, la maggioranza della dottrina ha iniziato a “sfidare” le tesi giuridiche maggioritarie durante l'egemonia dei partiti di massa.

³¹ V. Sica, *Le associazioni nella costituzione italiana*, Jovene (1957), V. Crisafulli, *I partiti nella costituzione*, in Ius 1969, T. Martines, *contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Giuffrè (1957) P. Ridola op. cit. (1982), M. D'antonio *Il partito politico di fronte allo stato, di fronte a se stesso*, C. Esposito (op. cit. 1954)

³² La stessa posizione è stata assunta, qualche decennio dopo, da molti autori tra cui Franco Bassanini. Secondo il giurista e importante Ministro della Repubblica il partito politico rappresentativo sarebbe un elemento strutturale della democrazia pluralista. Quindi in questo scenario sarebbe strumento necessario per l'esercizio della sovranità popolare che, enunciata all'articolo primo della Costituzione, si deve poter esprimere all'interno di istituzioni sociali riconosciute e garantite. “E' evidente che nessuna effettiva partecipazione all'esercizio di poteri sovrani può realizzarsi associandosi ad un partito personale o oligarchico, comunque non democratico, nel quale il cittadino non dispone di efficaci strumenti di partecipazione democratica.”³² Bassanini op. cit. pag. 224, ma anche Cermel Vol II op. cit. pag. 39, V. Sica *Le associazioni nella Costituzione italiana* Jovene (1957), T. Martines *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Giuffrè (1957) G. U. Rescigno *Vecchi e nuovi partiti e art. 49 della Costituzione in Lo stato delle istituzioni italiane* Giuffrè (1994)

³³ Ridola, op. cit. (2008) pag. 147

³⁴ P. Avril, op. cit. pag. 142

Anzitutto spesso si ricorreva, per impedire la regolamentazione, al paragone tra gli articoli 39 e 49 della Costituzione sostenendo che solo la registrazione dei sindacati sarebbe indicata in costituzione sebbene entrambi gli articoli fossero volti a tutelare corpi sociali autonomi. Per smentire questo argomento si è ricordato il ruolo quasi monopolistico dei partiti nel concorrere a determinare la politica nazionale entro le istituzioni ed i conseguenti privilegi di cui essi hanno lungamente goduto proprio in virtù di tale funzione³⁵.

In secondo luogo la teoria dell'auto imposizione all'interno dei partiti politici di efficaci modelli di democratizzazione interna al fine di non perdere iscritti e militanti si è dimostrata debole e fallace. Quest'ultimo argomento presenta una duplice debolezza: da un lato, come è stato sino ad oggi, l'organizzazione non democratica interna ai partiti ha portato ad una diminuzione di militanti e di iscritti, ma non ad uno spostamento da parte degli elettori per questo motivo, ma semmai ad un diffuso aumento del tasso di astensionismo. Dall'altro lato si è notato come, assecondando questo *modus operandi*, siano state premiate le dirigenze di partito che hanno operato in modo oligarchico in quanto esse hanno approfittato della situazione per rafforzare il proprio potere interno³⁶. Questo ultimo argomento ci porta direttamente ad un problema che per alcuni versi avrebbe potuto essere preliminare, ovvero l'alternativa tra auto ed etero regolamentazione della politica³⁷. Tra chi pensa che siano i partiti stessi a dover intervenire³⁸ e la tesi di coloro che giudicano urgente l'intervento con legge³⁹. "Il fuoco della questione sta laddove si tratta di stabilire fino a che punto ha senso spingere la giurisdizionalizzazione

³⁵ A. Barbera, op. cit. pag 245

³⁶ Elia, però, nota effettivamente come il problema sia da tenere stretto intorno alla legittimazione del partito dinanzi all'opinione pubblica e non sia un problema di costituzionalità.

³⁷ A. Ruggeri "Note minime in tema di democrazia interna ai partiti politici" in Rivista AIC n 1/2011: "L'alternativa è insomma tra quanti sollecitano l'adozione di interventi chirurgici anche radicali ma esclusivamente di natura politica all'interno dei partiti e la tesi di coloro che invece giudicano ormai necessario l'intervento ab extra, essenzialmente con legge"

³⁸ A sostenere questa tesi Maurizio Cermel (op.cit.) pag. 270: "Il rinnovamento dei partiti si può realizzare(...)attraverso questo cammino di autoriforma, imposto dalle circostanze, ma avvalorato dai veri protagonisti della vita politica, i cittadini, che già hanno sostenuto, contro l'inerzia delle oligarchie, le nuove leggi elettorali. Più difficile da percorrere appare invece la strada della regolamentazione legislativa(...)quanto perché i soggetti direttamente interessati sarebbero chiamati a legiferare su una materia che intimamente li concerne; pur nel mutato clima politico, è difficile immaginare che le dirigenze rinuncino ai propri privilegi acquisiti"

Allo stesso Modo, secondo Cesare Pinelli "la soluzione del problema richiede delle condizioni sistemiche particolari. Le leggi sui partiti sono approvate solo in fasi di grande consenso tra le forze politiche, quando c'è bisogno di legittimare o rilegittimare il sistema politico(...). Al momento per me la soluzione del problema della democrazia interna dei partiti non passa per le aule parlamentari" (Cesare pinelli, *Il dibattito sui partiti, qualità e disciplina della democrazia* pag. 772)

³⁹ Fanno il punto sulla questione Vigevani, sub art. 49, Rescigno, intervento in AA.VV "Partiti politici e società civile", Barbera, *La regolamentazione dei partiti, un tema da riprendere*, in quad. cost. 2006)

dei conflitti politici e dove invece essa deve arrestarsi a beneficio dell'autodeterminazione della politica negli ambiti suoi propri.”⁴⁰ “Secondo alcuni lo sviluppo dell'ordinamento può essere efficacemente determinato da interventi legislativi che incidano sullo schieramento stesso delle forze politiche esistenti, secondo altri, almeno normalmente, non è tanto in atti del legislatore che si può avere fiducia, quanto nella evoluzione dei partiti e del loro sistema”⁴¹. Ovviamente il problema si concretizza nel fatto che anche la legge è figlia di un legislatore politico⁴² e quindi, comunque sia, si tratterebbe di istituire un processo di autoriforma. Si deve comunque “coltivare la speranza che le regole giuridiche e le regolarità della politica possano alimentarsi a vicenda, immettendosi in un circolo virtuoso⁴³”, ma è evidente a tutti come, sino ad oggi, l'autodeterminazione della politica sia stata largamente insufficiente poiché ha permesso un'autonomia incontrollata a tutte le dirigenze verticistiche dei partiti.⁴⁴

Ormai, come segnalato anche dai più recenti risultati elettorali⁴⁵, sono sempre più insistenti le spinte che giungono dall'opinione pubblica nella direzione di una riduzione dei privilegi della politica e di una più stretta regolamentazione dei partiti. Entro questa dicotomia si sono espresse diverse posizioni variabili. Leopoldo Elia che si era sempre espresso a favore della necessità di autoriforma dei partiti a partire dalla “sua” DC, per esempio, alla fine giunse disilluso ad un parere favorevole ad una legge sui partiti perché-argomentava- attendere le modifiche del diritto sulla politica sarebbe rimasto vano. Secondo Cermel, invece, sarebbe stato necessario un percorso di autoriforma spinto dai propri iscritti in quanto era poco credibile che i gruppi dirigenti dei partiti legiferassero su una materia così vincolante. Diversamente Ruggeri ha argomentato come una, seppur minima regolazione normativa possa effettivamente aiutare i partiti ad intraprendere un processo di autoriforma. Anche perché, sinora, essi sono sempre sembrati impermeabili

⁴⁰ A. Ruggeri “*Note minime in tema di democrazia interna dei partiti politici*”, rivista AIC n.1/2011

⁴¹ L. Elia *Costituzione, partiti, istituzioni* Il Mulino (2009) pag.84

⁴² Ovviamente è controverso il punto di mediazione tra la politica ed il diritto. Fa notare Ridola (*op. cit.2008*) come, nel secolo precedente, ad esempio, “il processo politico fuoriesce dai canali dell'organizzazione costituzionale, nell'alveo dei quali le costituzioni liberali lo avevano preservato, e la politica, egemonizzata dalle grandi organizzazioni tende a prevaricare sui congegni regolativi assicurati dal diritto costituzionale” (pag. 24)

⁴³ A. Ruggeri *op. cit.*

⁴⁴ La democrazia nei e dei partiti politici è un tema attraverso cui si può rilevare a fondo lo iato tra le intenzioni del diritto ed i fatti. Un'amplia letteratura sociologica e politologica, in parte già citata nelle in precedenza (Michels, Weber, Ostrogorsky), ha mostrato come la realtà produca partiti rigidamente gerarchici, orientate al sostegno di qualche leader carismatico; associazioni che attraverso la loro influenza sugli organi costituzionali esercitano un potere che vanifica addirittura il tradizionale principio della tripartizione dei poteri.

⁴⁵ Ci riferiamo alle elezioni amministrative del Maggio 2012 ed alle Politiche del febbraio 2013 ed in particolare ai risultati ottenuto dal Movimento 5 Stelle e dai tassi di astensionismo elettorale registrati

alle regole, sia alle proprie che a quelle imposte dalle istituzioni. La differenza tra il ricorso ad una regolamentazione legislativa ed un processo di automazione è evidente e riguarda il fatto che solo nel primo caso i partiti sarebbero poi effettivamente costretti a rispettare le regole in quanto gli effetti sarebbero giustiziabili. Abbiamo visto la disinvoltura con cui i partiti hanno sistematicamente ignorato alcune delle norme imposte dai propri statuti. Sembra dunque interessante riportare il monito di Ruggeri secondo cui “la malizia del potere si combatte con la malizia della costituzione”.

Se dunque le voci che esprimevano la necessità di una regolamentazione giuridica dei partiti politici sono state rare (sebbene autorevoli) nel corso dei decenni precedenti, oggi, dinnanzi alla crisi dei partiti politici, la maggioranza della dottrina ha ammesso la costituzionalità di eventuali interventi volti a regolamentare i partiti politici, attuando l'articolo 49 della Costituzione.

2. L'attuale necessità di una legge sui partiti

Con il passare del tempo la maggioranza della dottrina ha iniziato a cambiare posizione riguardo al tema della democraticità interna ai partiti ed a ritenere non solo possibile, ma anche necessario un intervento del legislatore per regolare i meccanismi politici che avvengono in essi⁴⁶. L'intromissione eccessiva dei partiti nelle strutture dello Stato, le

⁴⁶ Così dimostrano il convegno dell'Associazione italiana dei Costituzionalisti tenuto a Napoli nel 2009, gli interventi, tra gli altri, di Paolo Ridola “*L'evoluzione storico costituzionale del partito politico*”, Stefano Merlini “*I partiti politici, il metodo democratico la politica nazionale*” ed Augusto Barbera “*Relazione di sintesi*”. Già a metà anni 80 Gianfranco Pasquino (*opera citata*) scriveva: “Regolamentare i partiti, nella loro vita interna, nei loro rapporti con la società, nei loro intrecci con le istituzioni, significa oggi ricreare le condizioni di reale rappresentatività delle preferenze dei cittadini, di effettiva competizione politica, di corrispondenza concreta alle intuizioni dei costituenti. Abbandonare la loro dinamica all'evoluzione dei reciproci rapporti di forza, alla lotta politica significa consentire ai germi della degenerazione di diffondersi in maniera incontrollabile ed imprevedibile, con effetti negativi sull'intero impianto democratico della Costituzione”. Barbera chiede: “Fino a che punto si può accettare che partiti siano chiamati a svolgere delicate funzioni di rilievo costituzionale, ricevendo a tal fine importanti finanziamenti pubblici, e possano espellere un iscritto violando lo statuto? O bloccare le iscrizioni in una zona non gradite ai vertici? O sciogliere un'organizzazione territoriale dissidente? O negare senza giustificato motivo l'iscrizione a chi la chieda? O svolgere a tavolino uno o più congressi provinciali distribuendo i delegati secondo equilibri correntizi? Oppure adottare importanti decisioni in assenza delle maggioranze previste dagli statuti? Altri autorevoli autori che recentemente si sono spinti a chiedere una regolamentazione dei partiti attraverso una legge di attuazione dell'articolo 49 della Costituzione sono stati, come vedremo meglio successivamente, Leopoldo Elia, Mantini, Emanuele Rossi, ma anche Valerio Onida, Giuliano Amato e Paolo Ridola.

storture riscontrate con l'inchiesta di Tangentopoli⁴⁷ ed il mutamento dello scenario internazionale hanno diffuso una profonda sfiducia nei confronti dei partiti e della loro capacità di autoregolamentazione. Inoltre, come si può percepire da un'osservazione del dibattito pubblico, tale sfiducia pare aggravarsi ogni giorno di più. Come ha sottolineato efficacemente Merlini, "la traumatica frattura politica del 1992, la scissione di partiti storici come la DC ed il PSI, la confluenza di frammenti di essi in partiti del tutto nuovi come Forza Italia, la mutazione ideologica innescata dalla caduta del muro di Berlino e dalla fine dell'Unione sovietica non solo nel partito comunista, ma anche nei partiti che si erano dichiarati estranei da posizioni di destra al sistema politico costituente, la nascita di partiti che rivendicano radici nazionali, ma che si riferiscono ad una *heimat* locale più o meno vasta, costituiscono novità di tale portata da far ritenere che i partiti di oggi non abbiano più titolo per rivendicare la qualifica di padri della costituzione e la titolarità del diritto come riteneva Lelio Basso di giudicare il se ed il quanto dell'attuazione nei loro ordinamenti interni e nella loro azione politica del principio del metodo democratico prescritto dall'articolo 49 della carta costituzionale".⁴⁸

Riecheggia oggi nella discussione pubblica il concetto di *partitocrazia senza partiti*. Flessibilità costituzionale e monopolio politico-istituzionale avrebbero prodotto l'occupazione delle istituzioni da parte dei partiti, a fronte di una loro incapacità di muoversi nello spazio sociale.⁴⁹ A partire dalla fine degli anni '70 essi hanno cominciato ad essere sempre più deboli o delegittimati nello svolgimento delle loro funzioni essenziali: la rappresentanza degli interessi, la selezione del gruppo dirigente, l'aggregazione delle opzioni e la sintesi politica e l'orientamento elettorale.⁵⁰ I centri decisionali si sono settorializzati e moltiplicati, le domande sociali disaggregate e corporativizzate.

⁴⁷ E' evidente come non si possa scindere il tema della crisi dei partiti dalle polemiche riguardo l'utilizzo del finanziamento pubblico: così accadde nel 1992, storia analoga si è ripetuta nel 2012. Non a caso si fa notare (F. Biondi op. cit. pag. 161) come "dovrebbe essere porta particolare attenzione a quali siano gli organi che decidono come spendere le risorse nella disponibilità dei partiti sulla base di quali procedure vengono assunte tali decisioni. Ciò è tanto più vero se si condivide il timore che la generalmente riconosciuta tendenza oligarchica e accentratrice nell'organizzazione dei partiti e i conseguenti processi di burocratizzazione e cristallizzazione degli apparati traggono un ulteriore incentivo dal finanziamento pubblico diretto." Così anche S. Gambino *Una rilettura dell'articolo 49 della Costituzione: la democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti* in *Studi in onore di F. Cuocolo* (2005)

⁴⁸ Merlini op. cit

⁴⁹ G. Amato *Note su una legge sui partiti e sull'attuazione dell'articolo 49* in www.camera.it

⁵⁰ *ibidem*

I partiti, che hanno mantenuto intatto il monopolio della rappresentanza istituzionale, hanno via via cessato di essere uno strumento di mobilitazione sociale: sembra esserci solo la loro occupazione dei gangli decisionali dello Stato.⁵¹ A fronte della crisi di legittimazione che li sta colpendo, infatti, i partiti continuano a mantenere un ruolo decisivo nel processo politico⁵², costituendo tutto'ora, "la sede nella quale sono assunte le decisioni e stipulati gli accordi successivamente recepiti nelle sedi istituzionali"⁵³. In altre parole essi conservano tutte le attribuzioni di cui godevano nei decenni passati, ma non mantengono più la medesima legittimazione pubblica, né la stessa capacità di costruire la partecipazione dei cittadini alla democrazia, o quella funzione pedagogica che tanta importanza ha svolto durante il secolo passato. Mentre quindi lo spazio e l'effettività della rappresentanza si è svuotato, lo spazio politico ed istituzionale controllato dai partiti è rimasto pressoché il medesimo⁵⁴. Inizialmente pilastri delle istituzioni, i partiti, nel tempo hanno finito per occuparle⁵⁵, appesantirle e subordinarle alla conservazione dei propri gruppi dirigenti.

Inoltre si ribadisca il fatto che, nonostante i partiti rimangano soggetti di diritto privato, essi continuano a svolgere un ruolo quasi monopolistico per il funzionamento delle istituzioni. Proprio in relazione ai suddetti compiti essi hanno ricevuto a lungo finanziamenti pubblici e numerosi riconoscimenti normativi. La stessa Corte Costituzionale, nell'ordinanza 79/2006⁵⁶, pur negando l'esistenza di attribuzioni costituzionali, riconosce il ruolo dei partiti come strumento di esercizio di un diritto individuale e come la realizzazione di un'esigenza di carattere istituzionale. Secondo tale ordinanza infatti ai partiti non sarebbero attribuiti poteri costituzionali, quanto però funzioni aventi rilevanza costituzionale⁵⁷. Proprio per questo, alcuni vincoli ai partiti

⁵¹ Elia, *op. cit.* pag. 134. L'autore si riferiva ai partiti nel quale militava, la Democrazia Cristiana, ma tale osservazione è generalizzabile per tutti i partiti

⁵² P. Ridola, "L'evoluzione storico costituzionale del partito politico". Convegno AIC 2008

⁵³ E. Rossi "La democrazia interna nei partiti politici" in Rivista AIC n 1/2011

⁵⁴ G. Azzariti "Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?" Convegno AIC 2008

⁵⁵ A. Barbera, *Democrazia dei partiti, democrazia nei partiti* su Quaderni Costituzionali pag. 234

⁵⁶ Corte Costituzionale Ord. n 79/2006. "Le funzioni attribuite ai partiti politici dalla legge ordinaria al fine di eleggere le assemblee che le funzioni attribuite ai partiti politici dalla legge ordinaria al fine di eleggere le assemblee – quali la «presentazione di alternative elettorali» e la «selezione dei candidati alle cariche elettive pubbliche» – non consentono di desumere l'esistenza di attribuzioni costituzionali, ma costituiscono il modo in cui il legislatore ordinario ha ritenuto di raccordare il diritto, costituzionalmente riconosciuto ai cittadini, di associarsi in una pluralità di partiti con la rappresentanza politica, necessaria per concorrere nell'ambito del procedimento elettorale, e trovano solo un fondamento nello stesso art. 49 Cost."

⁵⁷ Secondo Massimo Severo Giannini *Il pubblico potere* (1986) i partiti politici sono poteri pubblici, nonostante essi rimangano associazioni di fatto. Essi infatti sono portatori del potere di influenza,

dovrebbero essere ammessi proprio per garantire la tutela di interessi costituzionalmente rilevanti⁵⁸. “Allo stato attuale è innegabile che permanga una profonda tensione tra la natura formale, privatistica dei partiti politici e la sostanziale loro realtà di pubblici poteri con rilevanti funzioni”.

Tali osservazioni sono state effettuate anche dalla scienza politica: Pizzorno, tra gli altri, ha rilevato come i partiti mantengano intatta la propria funzione monopolistica di selezione della classe dirigente, ma l’organizzazione della società, l’integrazione sociale, la gestione della partecipazione ai processi, non passa più dai partiti politici, oggi incapaci di svolgere funzione di aggregazione politica.⁵⁹ In maniera ancora più cruda si è espresso anche Oreste Massari⁶⁰: “siamo ne più né meno in presenza di un potere oligarchico che esercita sovranamente il potere di cooptazione nelle varie istituzioni, potere guidato esclusivamente da criteri né di merito né di competenza né di rappresentatività sociale, ma solo di fedeltà, di appartenenza agli apparati o ai *leader*, talvolta a cordate, più o meno personali, e a clan, a volte persino familistici”.

In questo scenario molti autori, dunque, hanno iniziato ad esprimersi positivamente riguarda la necessità di intervenire prima possibile con una legge che attui l’articolo 49 della Costituzione imponendo anche il vincolo del “metodo democratico”.⁶¹ Secondo Bassanini la sfiducia nel ceto politico e l’insoddisfatta domanda di partecipazione rischierebbe addirittura di provocare l’implosione dell’intero sistema politico italiano⁶². Si tratta dunque di intervenire sia attraverso riforme istituzionali che con una qualche regolamentazione dei partiti per via legislativa.⁶³

Anche Elia aveva ammesso che senza una regolamentazione dei partiti qualunque riforma del sistema elettorale rimarrebbe sostanzialmente superficiale. “Rivitalizzare il patto tra cittadini e partiti, vuol dire indurre questi ultimi a rinunciare ad una parte del loro arbitrio,

concorrono a determinare gli indirizzi politici, propongono candidature nominando o candidando alle elezioni, nominano funzionari

⁵⁸ “Allo stato attuale è innegabile che permanga una profonda tensione tra la natura formale, privatistica, dei partiti politici e la sostanziale loro realtà di pubblici poteri con rilevanti funzioni” (P. Mantini op. cit.)

⁵⁹ A. Pizzorno op. cit. (1996)

⁶⁰ O. Massari *Il dibattito sui partiti: liberalizzazioni sì, ma anche nella politica* su *Quaderni Costituzionali* n.4 (2006)

⁶¹ P. Mantini op. cit. pag. 36 oppure anche P. Mantini *Una legge per i partiti politici in Italia oggi*, 8 nov. 1995

⁶² Indubbiamente, alla luce dei risultati elettorali delle elezioni avvenute nel 2013, la tenuta del sistema politico è stato messa a dura prova dall’elevato tasso di astensionismo e contemporaneamente dal risultato ottenuto dal Movimento 5 Stelle

⁶³ F. Bassanini, *Lo statuto democratico dei partiti e le elezioni primarie* Pag. 211 Nel corso degli anni anche Franco Bassanini ha ammesso di aver modificato opinione a riguardo, influenzato dalla crescente crisi di rappresentatività dei partiti, dalla crescita dell’antipolitica, dall’autoreferenzialità del ceto politico che acquiscono la percezione di distanza dai cittadini da una politica incapace di trovare risposte.

subordinandosi a leggi certe e trasparenti, rendendo pubblici i loro statuti oltre che i loro bilanci, dando più potere ad iscritti ed elettori.”⁶⁴ Intervenire sul sistema politico appare dunque necessario, con attenzione però a non limitare l’intervento ad una riforma del sistema elettorale pensando che possa essere sufficiente questa per ridurre “lo strapotere delle oligarchie senza partito”⁶⁵. Vi è infatti nel dibattito l’emersione di chi sostiene che la cura sufficiente potrebbe essere la legge elettorale, attraverso un ritorno al sistema delle preferenze. Si tratterebbe però, come detto, di un’accentuazione dei processi di frammentazione oligarchica, un ulteriore passo verso la personalizzazione della politica, uno svuotamento dei partiti a correnti e gruppi di pressione⁶⁶.

Nei prossimi paragrafi ricostruiremo le proposte che dottrina e Legislatore hanno effettuato per oliare il funzionamento del sistema politico attraverso la regolamentazione dei partiti e l’imposizione di un “metodo democratico”.

In chiusura segnaliamo un ragionamento contingente che però può essere di stimolo per successive riflessioni. Stefano Merlini, favorevole ad un intervento capace di regolamentare i partiti politici, ammette il rischio che una legge sui partiti potrebbe rafforzare, attraverso una loro istituzionalizzazione, anche i partiti più piccoli contribuendo a disgregare il sistema politico nel suo complesso. Per questo egli propone di provare a ragionare anche in termini di coalizioni politiche⁶⁷, da intendere come nuovo e possibile soggetto giuridico.

3. Le proposte di legge presentate sinora e le valutazioni della dottrina

Prima di imbattersi nei contenuti oggi necessari di una eventuale legge sui partiti per attuare l’articolo 49 della Costituzione è necessaria una sintesi delle proposte effettuate sinora sia dalla politica che dalla dottrina costituzionalista. Ci concentreremo sulle

⁶⁴ E. Frosini, op. cit.

⁶⁵ A. Barbera *La regolamentazione dei partiti, un tema da riprendere* su *Quaderni costituzionali* (2006)

⁶⁶ *Ibidem*

⁶⁷ Sulla stessa posizione si immette anche Ginevra Ferroni op. cit.

proposte che assumono con variabile indipendente i partiti politici e come variabile dipendente eventuali sanzioni relative al finanziamento pubblico⁶⁸.

Preliminarmente è utile ricordare che vi sono due potenziali ipotesi: l'opzione che prevede l'intervento con legge costituzionale e quella che ritiene sufficiente una legge ordinaria lasciando invariato l'articolo 49 della Costituzione. Sebbene sia la dottrina che la politica, in maggioranza, pensano sia sufficiente l'intervento con legge ordinaria, non mancano infatti coloro che ritengono necessario l'intervento con legge costituzionale.⁶⁹ Secondo Ruggeri, per esempio, "quando si ha che fare con il "cuore" della materia costituzionale(...) il modo più adeguato per aggredire uno dei nodi più fitti e ad oggi inestricabile è proprio quello di farvi luogo con lo strumento più forte, la legge costituzionale, ricongiungendo pertanto la forma costituzionali alla materia."⁷⁰ Nel corso della nostra trattazione abbiamo comunque dimostrato come tale ipotesi sia tutt'altro che necessaria perché è possibile già ricavare tra i parametri individuati dall'articolo 49 Cost. quei vincoli giuridici imponibili ai partiti anche affinché sia garantita anche la democrazia interna⁷¹. Se si decidesse invece di volere attribuire ai partiti funzioni costituzionali si renderebbe allora necessario un procedimento aggravato di revisione costituzionale *ex art. 138 Cost.*

L'antefatto alla discussione possiamo individuarlo in una proposta redatta da Costantino Mortati del 1946, antecedente non solo all'elaborazione della Costituzione, ma anche alla stessa Assemblea Costituente. Mortati aveva ipotizzato un testo di legge complesso, composto da 18 articoli. Secondo il giurista era necessario "un ordinamento interno disciplinato con norme relative al numero, modo di formazione, competenza e funzionamento degli organi, nonché alla modalità di ammissione dei soci", un minimo di 5.000 iscritti e "come scopo l'affermazione di indirizzi di politica generale". La norma proposta indicava i requisiti affinché i partiti potessero presentare le proprie liste di candidati alle elezioni, prevedendone, in caso contrario, la diretta esclusione. Le selezione

⁶⁸ Per una questione di ordine all'interno di questo paragrafo tralascieremo tutte le ipotesi opposte, cioè quelle che introducono forme di regolamentazione dei partiti attraverso una riforma del finanziamento pubblico. Tale notazione pare fondamentale in quanto più avanti vedremo che invece è stata proprio la Legge sul finanziamento pubblico il veicolo attraverso cui il Legislatore ha proposto una legge sui partiti.

⁶⁹ Anche Argonduzo in *Premesse teoriche per la legge sui partiti su forumcostituzionale.it* propone l'intervento attraverso una legge costituzionale.

⁷⁰ Ruggeri *op. cit.* pag. 8 propone innovazioni originali, quali misure premiali per i partiti che favoriscono nuovi ingressi e stranieri nelle assemblee elettive, incentivi a chi ricorre alle primarie; legando tali riforme ad altre di diversa natura: la rimozione delle liste bloccate, il bisogno di assicurare effettiva uguaglianza dei partiti.

⁷¹ P. Pisicchio *op. cit.* pag. 158

dei candidati sarebbe dovuta avvenire attraverso primarie chiuse. Prevedeva regolamenti molto precisi per eventuali primarie interne e per la partecipazioni alle assisi dove si sarebbe dovuto scegliere il gruppo dirigente. La valutazione sul rispetto dei requisiti sarebbe spettata ad un organo esterno, composto sia da membri elettivi che da tecnici. L'elaborazione del giurista assumeva però infondatamente la speranza che i partiti sarebbero stati soggetti di diritto pubblico e che, proprio per questo, i procedimenti interni avrebbero dovuto essere regolati in base a principi democratici.

Abbiamo analizzato con cura la discussione in Assemblea Costituente sull'articolo 49, discussione che andò molto diversamente rispetto alle speranze di Mortati.

Perché la politica tornasse sul tema si dovette aspettare il 1958 quando presentò la sua proposta di Legge l'On. Luigi Sturzo. L'ipotesi del Deputato Popolare era quella di mantenere una sinergia tra i processi di apertura dell'intero sistema politico ed interventi volti a rendere trasparenti i bilanci interni⁷². All'articolo 1 della proposta si prevedeva che fosse “fatto obbligo ai cittadini che si associano in partito per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale, di depositare il proprio statuto e le successive variazioni con le firme autenticate del presidente e del segretario generale, alla cancelleria del tribunale civile del luogo dove è fissata la sede centrale.” Questo avrebbe permesso ai partiti di assumere personalità giuridica e regolare in modo trasparente le modalità di finanziamento del partito. Interessante notare però che la proposta non prevedeva alcun riferimento al concetto di “metodo democratico”: “Non ho previsto il caso che lo statuto contenga disposizioni non consone al metodo democratico prescritto dalla costituzione, perché manca fin oggi una definizione che possa giuridicamente fare stato per ciò che precisa il metodo democratico e quali possano essere gli effetti legali di una violazione od omissione. Ciò nonostante, la discussione sul metodo democratico dei

⁷² Scriveva Sturzo, citazione tratta da Luca tentoni, *La regolamentazione giuridica del partito politico in Italia*, Giuffrè: “Se si parla di moralizzare la vita pubblica, il primo e il più importante provvedimento deve essere quello di togliere la grave accusa diretta ai partiti e ai candidati dell'uso indebito del denaro per la propaganda elettorale(...). Che i finanziamenti siano dati da stranieri, da industriali italiani, ovvero, ancora peggio, da enti pubblici, senza iscrizione specifica nei registri di entrata e uscita, o derivino da percentuali in affari ben combinati (e non sempre puliti), è il segreto che ne rende sospetta la fonte, anche se non siano state violate le leggi morali e neppure quelle che regolano l'amministrazione pubblica. Il dubbio sui finanziamenti dei partiti si riverbera su quelli dei candidati; e con molta maggiore evidenza se si tratta di persone notoriamente di modesta fortuna, professionisti di provincia, giovani che ancora debbono trovare una sistemazione familiare conveniente, impiegati e così di seguito.(...) Per ottenere questi scopi di pubblica moralizzazione, occorre anzitutto affrontare il problema giuridico della figura e dell'attività dei partiti.(...) Con il disegno di legge viene fatto obbligo ai rappresentanti dei partiti di depositare nella cancelleria del tribunale competente lo statuto e le successive variazioni, firmato dal presidente e dal segretario generale. Questo atto basta per poter attribuire al partito la personalità giuridica e in tale veste potere anche possedere beni stabili e mobili senza alcuna autorizzazione preventiva. (...).Consequente al primo articolo è il secondo che prescrive il deposito alla cancelleria del tribunale dei rendiconti annuali. “

partiti prenderà aspetto concreto in base ad una elaborazione teorica e pratica che non mancherà da parte di giuristi e di interessati. Nella fase attuale, è meglio lasciare che gli studi in merito diano sufficienti indicazioni per un susseguente atto legislativo.”

Nello stesso anno in cui Luigi Sturzo⁷³ presentò invano la propria proposta alla Camera dei Deputati, attraverso i suoi scritti Mario D’Antonio propose un’ipotesi di legge di regolamentazione dei partiti politici che si sarebbe dovuta fondare su alcuni punti imprescindibili. Anzitutto chiedeva che fosse chiarificata normativamente la distinzione tra associazioni generiche regolate *ex art.* 18 ed i partiti politici. I partiti individuati si sarebbero dovuti poi registrare obbligatoriamente presso la Corte Costituzionale con il dovere di rispettare alcuni requisiti necessari utili alla registrazione come l’adozione di uno statuto democratico che individuasse chiaramente i diritti delle minoranze, una rigidità formale sulle convocazioni dei congressi, la trasparenza dei bilanci e la pubblicità delle assisi dove si sarebbero decise le candidature. Ai partiti che avessero seguito tali imposizioni si sarebbero attribuite funzioni costituzionali, agli altri sarebbero state sospese tutte le funzioni. Infine D’Antonio proponeva anche la possibilità per coloro che erano stati espulsi dai partiti di poter adire in via principale la Corte Costituzionale.

A metà degli anni 70 la discussione venne ripresa indirettamente⁷⁴, ovvero attraverso la discussione sul finanziamento pubblico ai partiti⁷⁵. Essa però non produsse alcun risultato concreto riguardo la regolamentazione giuridica del partito politico: nonostante l’introduzione del finanziamento pubblico, i partiti rimasero associazioni non riconosciute

⁷³ Il testo fu riproposto dall’On. D’Ambrosio nel 1961 alla Camera dei Deputati, precisamente l’11 Novembre. Il testo si trova in *Il diritto dei partiti politici in Italia: 1945- 1970*.

⁷⁴ F. Biondi op. cit. pag. 61 per esempio fa notare come la relazione dell’On. Galloni ai progetti di legge Piccoli e Bertoldi, la legge sul finanziamento avesse il titolo di “intervento normativo di attuazione dell’articolo 49 della Costituzione”. “Il presupposto condiviso era dunque quello di valorizzare la funzione costituzionale svolta dai partiti come mediatori delle istanze societarie rispetto alle scelte politiche compiute all’interno degli organi di indirizzo politico, in altre parole, di prendere in considerazione principalmente i partiti come strutture organizzate.” Contemporaneamente però Galloni chiariva la distanza rispetto alla necessità di una regolamentazione: “Il finanziamento illecito viola il principio costituzionale contenuto nell’articolo 49 perché altera il libero concorso dei cittadini a determinare la politica nazionale”, ma “l’articolo 49 prevede un solo tipo di partito, quello non registrato e avente libera natura associativa. Non può il legislatore senza violare la costituzione, configurare un secondo tipo di partito, quello registrato o controllato, che dalla Costituzione non è previsto”.

⁷⁵ Sulla relazione tra riforme del finanziamento pubblico e regolazione dei partiti si veda F. Biondi op. cit. pag. 54-126. Nel 1974 vi fu un ennesimo scandalo economico politico e l’anno successivo venne approvata la legge n.195 /1975 che per prima introdusse il finanziamento pubblico ai partiti politici. Questa legge ebbe due “gambe”: la proposta socialista (Bertoldi) e la proposta Democristiana (Piccoli). Secondo il primo si sarebbe dovuto riconoscere personalità giuridica (diritto privato) ai partiti, imponendo anche l’introduzione di alcune norme statutarie vincolanti: I partiti avrebbero dovuto “indicare nel loro statuto gli organi i cui titolari sono abilitati a riscuotere; a questi è conferita la rappresentanza legale del partito. All’atto di erogazione del contributo, al partito è comunque riconosciuta la personalità giuridica di diritto privato”. Il secondo progetto invece, che fu base della discussione in commissione, si limitava ad introdurre controlli sull’uso dei fondi, ma senza scalfire la natura del partito come associazione non riconosciuta.

di diritto privato e non fu loro imposta alcuna modifica statutaria volta a favorire una loro trasparenza o democratizzazione⁷⁶.

Tra il 1975 ed il 1983 vennero presentate in Parlamento solamente due proposte di legge sulla regolazione del partito politico, rispettivamente degli onorevoli Birindelli e Agliata, ma senza che queste fossero davvero prese in considerazione.

Nel 1983 venne istituita la prima commissione bicamerale per le riforme istituzionali, composta da 21 Deputati, 20 Senatori e presieduta dal liberale Bozzi. Dopo una discussione lunga ed incerta, il Presidente della Commissione propose anche una modifica dell'articolo 49 della Costituzione, da subito legato al tema del finanziamento pubblico della politica ed alla consapevolezza che si sarebbe dovuto necessariamente affiancare alla riforma del sistema costituzionale un processo di autoriforma dei partiti politici. "Tutti i cittadini hanno diritto ad associarsi liberamente in partiti per concorrere, con strutture e metodo democratici, a determinare la politica nazionale. La legge disciplina il finanziamento dei partiti, con riguardo alla loro organizzazione centrale e periferica, e prevede le forme e le procedure atte ad assicurare la trasparenza ed il pubblico controllo del loro stato patrimoniale e delle loro fonti di finanziamento. Le legge detta altresì le disposizione dirette a garantire la partecipazione degli iscritti a tutte le fasi di formazione della volontà politica dei partiti, compresa la designazione dei candidati alle elezioni, il rispetto delle norme statutarie, la tutela delle minoranze". Il lavoro della Commissione Bozzi sui partiti politici risultò alla fine inutile in quanto il Parlamento non prese mai in considerazione la proposta di modifiche costituzionale presentata dal relatore.

Negli anni successivi, tra le poche registrate, è stata significativa la proposta effettuata da Mancina nel corso della XIII legislatura poiché completa dei diversi aspetti sui quali si sta ragionando. I partiti avrebbero dovuto approvare il proprio statuto attraverso un atto pubblico che sarebbe stato poi pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale. Tra le altre cose lo Statuto avrebbe dovuto indicare il funzionamento degli organi dirigenti e le modalità della loro elezione, le modalità di partecipazione delle minoranze agli organismi del partito ed al controllo delle risorse finanziarie, i diritti ed i doveri degli iscritti e le modalità di selezione delle candidature⁷⁷. La proposta Mancina si ricorda inoltre per un'insistenza

⁷⁶ E. Rossi *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana* (1989) pagg. 256- 267.

⁷⁷ a. gli organi dirigenti, le loro competenze e le modalità della loro elezione da parte di un organo rappresentativo degli iscritti; b. la composizione e la procedura di convocazione dell'organo rappresentativo degli iscritti; c. le procedure richieste per l'approvazione degli atti che impegnano la linea politica del

particolare su elezioni primarie aperte o su altre forme di consultazione tra i soli iscritti sia per la selezione delle candidature che per le selezioni dei gruppi dirigenti. I partiti che avessero optato per le primarie avrebbero avuto diritto al rimborso delle spese da parte dello Stato, in proporzione agli effettivi votanti, delle spese sostenute, dietro presentazione di un'apposita rendicontazione. Vi era inoltre disciplinata in modo chiaro ed esplicito tutta la normativa elettorale di contorno⁷⁸.

Negli anni immediatamente successivi a Tangentopoli si registrò paradossalmente un ulteriore rallentamento nella riflessione sul tema: si pensò verosimilmente che la riforma della legge elettorale e la riforma Bassanini sarebbero state sufficienti ad imporre un processo di autoriforma ai partiti politici. Effettivamente, come visto, a cavallo tra il 1992 ed il 1995 sorsero partiti completamente nuovi ad occupare lo scenario politico; il processo di democratizzazione però rimase completamente inattuato.

Il tema è recentemente tornato di attualità politica in seguito ad un susseguirsi di scandali politici ed in seguito ad un allontanamento sempre più forte tra i cittadini e le istituzioni politiche. Ripartendo da un dato statistico preme sottolineare che fino alla fine del 2011 le proposte registrate erano state poco più di una decina, ma sono più che raddoppiate nei

partito; d. le modalità della partecipazione delle minoranze alle strutture organizzative del partito, nonché alle risorse finanziarie; e. i casi e i motivi per cui può essere deciso lo scioglimento di un organo territoriale del partito, nonché le relative procedure di ricorso; f. i diritti e i doveri degli iscritti e i relativi organi di garanzia, precisando le modalità che assicurino la loro indipendenza rispetto agli organi di direzione politica; g. le misure disciplinari che possono essere adottate nei confronti degli iscritti, gli organi competenti ad assumerle e le procedure di ricorso da parte degli interessati; h. le modalità di selezione dei candidati da presentare alle elezioni per il Parlamento europeo, per il Parlamento nazionale, per i consigli regionali, provinciali e comunali, per le cariche di sindaco e di presidente della provincia.

⁷⁸ Avrebbero avuto diritto di partecipare alla votazione "tutti gli elettori che risultino iscritti al partito, nonché i cittadini che abbiano destinato in suo favore il 4 per mille della dichiarazione dei redditi. Gli statuti dei partiti prevedono i casi in cui sono ammessi a partecipare alle elezioni primarie gli elettori che abbiano fatto richiesta di iscrizione al partito medesimo, anche se non ancora accettata dagli organi competenti. Gli elettori che non possiedono i requisiti possono comunque partecipare alla votazione, qualora ne facciano espressa richiesta agli organi competenti dei diversi partiti politici, a condizione che dimostrino di non essere iscritti a nessun altro movimento o partito politico. Gli statuti dei partiti prevedono tassativamente i casi in cui può essere negata la partecipazione di tali elettori alle elezioni primarie". Gli statuti avrebbero potuto porre come condizione per la partecipazione il versamento di una somma. Era previsto il ricorso ad un Comitato di garanti, in caso di presunte irregolarità. Tempi e modalità di presentazione dei ricorsi "sono determinati dallo statuto del partito". I partiti "possono rifiutare, ove previsto dai rispettivi statuti, le candidature di elettori che risultino condannati per reati di corruzione, concussione e appartenenza ad associazioni di stampo mafioso". Può presentare la propria candidatura qualsiasi elettore, che possieda l'elettorato attivo "il quale risulti sostenuto da una lista di presentatori"; le candidature alle elezioni primarie "possono altresì essere sostenute da una o più strutture del partito presenti sul territorio interessato dalle consultazioni elettorali". Possono inoltre presentare la propria candidatura anche gli elettori non iscritti ad alcun partito politico, a condizione che sottoscrivano un impegno a candidarsi, in caso di esito favorevole delle elezioni primarie, nelle liste del partito che ha promosso le primarie. La sottoscrizione di più di un impegno "comporta la decadenza dell'elettore dal proprio diritto".

mesi successivi⁷⁹ a seguito degli scandali che hanno travolto i partiti politici principalmente all'interno di alcune istituzioni regionali.

Nonostante le numerose proposte di legge presentate nelle ultime due legislature, nessuna di esse è stata mai approvata (o bocciata) nel corso della discussione parlamentare. D'altro canto bisogna sottolineare come il tema della democrazia interna e della regolazione dei partiti sia stato invece affrontato contingentemente alle riforme del finanziamento pubblico ai partiti per due volte tra il 2012 ed il 2013.

In linea di massima la maggioranza delle proposte presentate recentemente in Parlamento non ha previsto il ricorso a modifiche costituzionali in quanto si è solitamente preferito non prevedere regolamentazioni che garantissero l'attribuzione ai partiti di funzioni costituzionali.

Quasi tutte le proposte depositate hanno previsto, in diverse forme, il deposito dello Statuto del Partito affinché diventasse regolamento pubblico. Si è proposto di depositarlo presso strutture *ad hoc*, strutture ministeriali, o più semplicemente attraverso la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale. Una Proposta di Legge (Camera n. 853) aveva previsto invece la registrazione degli statuti dei partiti presso gli uffici della Corte Costituzionale. Alcune proposte facevano seguire l'esistenza dello statuto e della sua registrazione alla trasformazione dei partiti in associazioni riconosciute di diritto privato⁸⁰.

In quasi tutte le proposte presentate si è preferito non prevedere l'adozione di uno statuto rigido, ma l'inserimento di alcuni elementi di garanzia all'interno di un quadro a maglie larghe: voti a scrutinio segreto, tutela normativizzata delle minoranze e controlli pubblici sulle finanze del partito⁸¹.

L'argomento che è comparso con più frequenza entro queste Proposte di Legge è quello che attiene alla selezione delle candidature, prevedendo misure di regolamentazione delle primarie o più generici momenti di consultazione degli eletti. Per esempio la Proposta

⁷⁹ Vi sono numerosi ricostruzioni. Ricordiamo per esempio E. Rossi (op. cit.) e F. Lanchester (op. cit.)

⁸⁰ Un terzo delle proposte presentate sul finanziamento lo subordinano alla giuridicità dei partiti

⁸¹ E' verosimile che le proposte di legge presentate insistessero più sulla trasparenza dei bilanci che sull'attribuzione di funzioni costituzionali visto il contesto politico culturale nel quale esse sono sorte. Gli scandali che hanno colpito i partiti riguardavano in prima battuta un uso personale o scorretto dei finanziamenti pubblici e quindi le proposte di legge si sono concentrate per provare a dare un sollievo generale all'opinione pubblica proprio in questa direzione.

Camera 1722 ha previsto genericamente che la selezione delle candidature debba avvenire attraverso il voto democratico degli organi previsti dallo statuto. Alcune proposte hanno insistito sull'inserimento delle primarie per la selezione delle classi dirigenti, ma solo poche le prevedono come obbligatorie (PDL Senato 112, Camera 3809)⁸², visto il rischio di incostituzionalità (come successo alla legge regionale della Calabria che le imponeva per la scelta del candidato Presidente)⁸³.

Le proposte si sono differenziate molto tra loro per i controlli e le sanzioni previste in caso di non rispetto della legge sui partiti. Alcune PDL (Senato 707, Senato 313 e Camera 1722) hanno proposto l'organizzazione di un organo interno di garanzia volto a controllare il rispetto degli statuti depositati, con l'obbligatorietà di prevedere che in tale organo fossero inserite anche le minoranze interne. Le proposte Cutrufo della XVI legislatura, così come quella Cirino Pomicino e Spini della XV Legislatura avevano immaginato il controllo sui partiti politici affidato a nuove autorità indipendenti *ad hoc* nominate dagli organi *super partes* e di garanzia⁸⁴. La proposta Camera 853 ha previsto invece l'istituzione di una corte statutaria interna volta a interpretare le norme regolamentari.

Anche le sanzioni raccolte nelle differenti Proposte di Legge ammettono un orizzonte di possibilità molto vasto. Si va dallo scioglimento coatto del partito "indisciplinato", all'impossibilità di accedere ai rimborsi elettorali⁸⁵ fino all'inserimento di formule vaghe e poco chiare. Altre proposte allargavano il campo degli incentivi, aggiungendo, per esempio la possibilità per i contribuenti di detrarre le donazioni a favore dei partiti registrati. Vi è infine chi avrebbe voluto subordinare le funzioni dei partiti, come la presentazione delle candidature, al rispetto dei regolamenti statutari in linea con la legge di attuazione dell'articolo 49 della Costituzione e chi⁸⁶, addirittura, avrebbe voluto introdurre norme penali speciali per i partiti che non dovessero rispettare il dettato normativo. Probabilmente tale ultima disposizione sarebbe stata contraria a Costituzione

⁸² In Ac 4170 ed 4194 esse sono facoltative.

⁸³ Vedi capitolo 6

⁸⁴ Presidente Camera e Senato, Presidente repubblica, Presidente Corte Cassazione e Corte dei Conti ed infine il Presidente della Corte Costituzionale.

⁸⁵ Per esempio la Proposta di Legge Camera1722 prevede che "il mancato adeguamento degli statuti e l'omessa applicazione delle disposizioni contenute nella presente legge comportino per i partiti la sospensione dell'erogazione di ogni forma di finanziamento pubblico e dei rimborsi elettorali".

⁸⁶ PDL Camera 853

perché “imporrebbe ai partiti un vincolo alla loro esistenza che fuoriesce da un ragionevole equilibrio tra la libertà di aut organizzarsi e funzioni pubbliche svolte”.⁸⁷

Sono poche le Proposte di Legge che provano a normare anche il contorno giuridico politico dei partiti politici. Per esempio sono poche le Proposte di legge che prevedono anche una definizione di partito politico e del sistema limitrofo. La PDL Camera 112 disciplinava che “per partiti politici si intendono le associazioni di uomini e donne accomunati da una medesima finalità politica, ovvero da una comune visione su questioni fondamentali della gestione dello stato e della società o anche solo su temi specifici e particolari”. Più semplice la proposta presentata dell’Onorevole Gozi: il partito è un’associazioni di cittadini che in forma organizzata partecipa alle elezioni. In modo più o meno analogo solo l’On. Sposetti in PDL Camera 1809 si è occupato di regolamentare il complesso mondo delle fondazioni partitiche. Infine pare notevole segnalare che nessuna proposta di legge si è concentrata sufficientemente sulle modalità di scioglimento del partito⁸⁸.

Su queste proposte si è recentemente espressa anche una parte della dottrina già favorevole all’introduzione di una legge di regolamentazione dei partiti politici. La maggioranza degli autori propende per un intervento minimo e leggero in termini di imposizione di funzionamento ai partiti politici, proprio al fine di rispettarne la possibilità di autodeterminazione⁸⁹. Semmai si preferisce chiedere che il Legislatore introduca alcune norme di chiarezza nel sistema normativo: Emanuele Rossi, per esempio, ritiene importante che una legge sui partiti non si dimentichi di dare una definizione di “partito”. Secondo Barbera sarebbe necessario che il legislatore provveda con un intervento minimo che imponga statuti pubblici rispettosi di alcuni requisiti minimi di democraticità necessari alla loro registrazione. Per Franco Bassanini sarebbe sufficiente una regolazione al minimo, escludendo intervento in qualunque tipo di scelta politica ed ideologica. Obbligo di statuto depositato e pubblico, indicazione nello statuto dei diritti degli iscritti e degli strumenti di selezione del gruppo dirigente⁹⁰, previsione esplicita dei diritti della

⁸⁷ Rossi, *Per una disciplina legislativa dei partiti politici*, In Dialogo (2010) pag. 57

⁸⁸ Visti i precedenti segnalati, dalla DC al PDL, si tratta di un *vulnus* importante

⁸⁹ P. Pisicchio: op. cit. “L’imposizione di onere di adottare uno statuto che contenga i requisiti minimi di democraticità stabiliti per legge, a tutela delle minoranze e della dialettica interna, per la più trasparente procedura di selezione delle candidature alle elezioni, per diritti e doveri dei soci e per la limpidezza dell’utilizzo di risorse. Lo statuto del partito rispondente ai requisiti richiamati e approvato con atto pubblico, pubblicato nella gazzetta ufficiale, rappresenterebbe la condizione per l’accesso ai rimborsi elettorali e ad ogni altro beneficio normativo”

⁹⁰ Senza prevedere obbligo di primarie

minoranza, regolamentazione inequivocabile per ammissione ed espulsione⁹¹. Inoltre ha proposto di aggiungere anche una normativa minima che legasse i partiti ai gruppi parlamentari, come il divieto di formare gruppi non collegati a partiti che abbiano presentato proprie liste alle elezioni, escludendo il gruppo misto.⁹²

Merlini opta per una soluzione morbida per cui la legge stabilirebbe solo i principi a cui dovranno attenersi gli statuti dei partiti. Non essendo una democrazia protetta, il metodo democratico della Costituzione italiana non potrebbe permettersi di indicare un modello di democrazia indicato ad un fine, ma visto che fini ed organizzazioni sono collegati, la costituzione può accettare massimo dei principi generali. Quindi “che siano previsti i diritti delle minoranze, le modalità di ammissione e di esclusione degli associati e relative garanzie, la partecipazione degli iscritti non solo a tutte le decisioni del partito che abbiano rilievo politico, ma anche alla nomina degli organi direttivi ed alla designazione dei candidati alle cariche pubbliche elettive e che siano previste forme di controllo da parte di tutti gli iscritti sulla gestione finanziaria del partito”⁹³

Altri autori, invece, auspicano l'imposizione normativa di uno statuto tipo che garantisca requisiti chiari di organizzazione interna: ammissione nuovi soci, le procedure elettive dalla base, la posizione degli eletti nel partito. Allo stesso modo secondo Oreste Massari⁹⁴ la regolamentazione dovrebbe prendere spunto da quella tedesca in modo da poter influire anche sul sistema politico nel suo complesso diminuendo il numero dei partiti ed imponendo un chiaro funzionamento democratico interno.

Recentemente anche l'ex Presidente del Consiglio Giuliano Amato ha proposto in una nota un intervento normativo volto a regolamentare i partiti politici. Anzitutto egli introduce la definizione dei partiti come associazioni di cittadini per promuovere la partecipazione alla determinazione della politica nazionale ed a tal fine “organizzano la partecipazione dei cittadini alla formazione degli orientamenti che verranno sostenuti dai loro rappresentanti “ e “ formano i cittadini alla trattazione delle questioni di interesse collettive e alla assunzione di responsabilità pubbliche.” Egli inoltre chiede di “indicare le attività pubbliche svolte dai partiti” come, per esempio, la presentazione di candidati. La legge può pretendere che gli statuti inseriscano le modalità attraverso le quali i cittadini

⁹¹ Secondo F. Bassanini queste sarebbero necessarie per dare attuazione all'articolo 49, mentre sarebbero errate quelle più incisive: riconoscendo diritti speciali ad alcuni iscritti, contraddire il divieto di mandato imperativo.

⁹² F. Bassanini, *Lo statuto democratico dei partiti e le elezioni primarie*, pag. 221

⁹³ S. Merlini op. cit. pag. 105

⁹⁴ O. Massari op. cit.

possono controllare ma è contrario alle punizioni economiche. Non si può imporre neanche un modello di democraticità, né che assicurino iscrizioni a tutti.

Allo stesso modo per Gianfranco Pasquino la legge sui partiti deve prevedere statuti che controllino i mezzi senza intaccare in nessun modo i fini. Inoltre in una visione complessiva, ricorda l'autore, non è sufficiente regolamentare la pubblicità del bilancio ma è necessario anche l'osservazione sui singoli candidati poiché non è possibile eludere il tema del rapporto del partito con la società e le istituzioni rappresentative. In modo simile pensa anche Fulco Lanchester: una legge che preveda la democrazia interna deve tenere in sinergia la regolazione con il contesto della legislazione elettorale poiché il tema principale non può che essere quello della selezione delle candidature.

4. I contenuti possibili di una legge sui partiti

Preliminarmente accertata sia la coerenza giuridica che la necessità politica di introdurre una legge attuativa dell'articolo 49 della Costituzione resta ora da affrontare il nodo successivo: quali contenuti per una legge specificamente rivolta alla regolamentazione dei partiti?

Anzitutto per poter regolare questa specifica categoria di associazioni è necessario circoscrivere il campo di cosa si intenda per partito o movimento⁹⁵ politico nel sistema giuridico italiano⁹⁶. Abbiamo precedentemente visto come l'auto definizione dei soggetti interessati non sia più sufficiente, né il ricorso alle classiche definizioni della dottrina o delle scienze politiche. Una delimitazione lessicale del campo finalizzata ad un intervento normativo pare necessaria proprio per tutelare l'articolo 18 della Costituzione. Si tratta di separare dal *genus* delle associazioni, le *species* di quei partiti politici che, svolgendo funzioni aventi rilevanza costituzionale, possono essere regolamentati in modo più

⁹⁵ Molti partiti si definiscono movimenti (più per assecondare la forte retorica antipartitica che attraversa l'Italia che per marcare un'effettiva differenza rispetto ai classici partiti) e le leggi che regolamentano i partiti od il sistema politico si rivolgono quasi sempre a "partiti o movimenti politici"

⁹⁶ P. Scoppola in *La democrazia dei partiti: da una necessità storica ad una crisi di sistema in Lo Stato delle istituzioni italiano. Problemi e prospettive* (1994) ha fatto notare come per quanto riguarda i partiti politici la definizione giuridica è spesso stata l'effetto e non la causa degli avvenimenti politici

restrittivo. In alternativa, senza una precisa definizione normativa “l’esatta individuazione dei confini cui riferire la disposizione normativa è rimessa all’opera interpretativa di chi sia chiamato ad applicare la disposizione, cui spetterà valutare la natura di partito politico”⁹⁷. Una definizione legislativa di partito politico è oggi necessaria anche per permettere una regolamentazione di tutto il sistema normativo limitrofo⁹⁸. Anzitutto una definizione di partito politico per delimitare anche il campo intorno ad essi⁹⁹, dal finanziamento, alla presentazione dei candidati attraverso la disciplina della legge elettorale alla normativa riguardante le regole della comunicazione politica e della campagna elettorale.¹⁰⁰ Vista la vaghezza dell’idea di partiti o movimenti “è quindi evidente che tali legislazioni presuppongano l’identificazione di quali debbano essere i soggetti beneficiari, individuati nei movimenti o partiti politici”¹⁰¹.

Alcune delle proposte successive, invece, dibattute anche nella discussione pubblica e non presentate in aula hanno presentato il vizio di restringere eccessivamente il campo del partito politico, descrivendolo in maniera minimale, oppure non riconoscendone la crisi. E’ evidente come la crisi dei partiti politici abbia aperto in Italia uno spazio politico considerevole ad altre forme organizzative che mirano a riempirne il vuoto politico, rifiutando ideologicamente e radicalmente tutte le possibili connessioni con la terminologia classica del partito politico. In Italia l’esempio più immediato è quello del Movimento 5 Stelle, organizzazione che come visto rifiuta in modo radicale il proprio accostamento ai partiti politici, ma che non può essere escluso da qualsivoglia regolamentazione giuridica dei partiti politici. Per questo è necessario che si riconosca anzitutto la complessità del fenomeno e il bisogno di includere nell’eventuale normativa tutti quei soggetti che, in modo generico, operino sul campo della rappresentanza istituzionale e politica¹⁰².

⁹⁷ E Rossi *op. cit.*, (2010)

⁹⁸ Ci riferiamo in particolare alle leggi che regolamentano le campagne elettorali o il finanziamento pubblico

⁹⁹ “Va da sé, infatti, che dare una definizione normativa di partito costituisce il contenuto minimo dell’attuazione delle norme costituzionali sui partiti”. F. Biondi *op. cit.* pag. 35

¹⁰⁰ E. Rossi *op. cit.* (2010)

¹⁰¹ E. Rossi *op. cit.* (2010) pag. 36

¹⁰² Sottolineiamo come sia preferibile un intervento largo, includente e non restringente, volto a democratizzare i soggetti che ambiscono a rappresentare all’interno delle istituzioni, piuttosto che restringendo il campo di coloro che avranno la facoltà di farlo.

Superato lo scoglio preliminare riguardante la circoscrizione del campo di intervento normativo possiamo passare a preventivare quali dovrebbero essere i contenuti fondamentali per una legge di attuazione dell'articolo 49 della Costituzione¹⁰³.

Anzitutto dovrà essere disciplinato l'obbligo di adottare uno statuto pubblico depositato presso un Ministero (sull'esempio della legislazione austriaca), ovvero pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, senza necessità di ricorrere agli uffici della Corte Costituzionale¹⁰⁴. Ovviamente, proprio al fine di continuare a tutelare l'autonomia politica dei differenti partiti, non si tratta di adottare uno statuto tipo, ma uno schema a maglie larghe. "La legge dovrà limitarsi a stabilire i principi fondamentali ai quali dovranno attenersi gli statuti dei partiti che saranno liberi, per il resto, di scegliere il modello associativo da loro ritenuto preferibile¹⁰⁵". Limiti troppo stringenti all'organizzazione interna potrebbero tradursi effettivamente in limiti alle finalità politiche, visto che, a differenza di quanto esiste in altri paesi, non esiste un modello costituzionale di partito politico¹⁰⁶ ed i partiti mantengono comunque una lunga tradizione di radicamento sociale in un paese ancora segnato da una cultura politica disomogenea e conflittuale. Quindi non si tratta di imporre un modello unico di funzionamento, ma l'imposizione di diversi "modelli democratici diversi ed adeguati alla storia ed alle finalità politiche che sono proprie di ciascun partito¹⁰⁷". Rimane però il bisogno che questi statuti pubblici prevedano alcune chiare norme per garantire il diritto dei "cittadini di partecipare alla determinazione della politica nazionale", imponendo la previsione di chiare regole per determinare i diritti degli iscritti, delle minoranze interne, delle organizzazioni regionali e di base.

Come visto nei precedenti capitoli gli statuti dei partiti dovrebbero muoversi in più direzioni. Anzitutto l'individuazione di formule chiare per motivare il diniego di tesserare qualcuno (pur nel rispetto assoluto dell'autonomia decisionale dei partiti) e soprattutto una chiarezza sui procedimenti validi per espellere un iscritto, coinvolgendo le stesse

¹⁰³ Su questo punto la dottrina ancora pare divisa. Se, per esempio, da un lato Emanuele Rossi sostiene che sarebbe necessario introdurre una chiara regolamentazione attinente anche ai diritti ed ai doveri degli iscritti ai partiti (estendendo ai partiti la normativa prevista dall'articolo 10 del decreto legislativo sulle Onlus, come diritto di voto per l'approvazione dello statuto e dei regolamenti, voto per la nomina degli organi direttivi dell'associazione), dall'altro Augusto Barbera ritiene che una legge dei partiti non potrebbe prevedere specifiche forme di elezione degli organi di un partito, in quanto essa dovrebbe limitarsi a regolare esclusivamente gli ambiti nei quali il partito svolge una funzione pubblica.

¹⁰⁴ Effettivamente la larga maggioranza delle proposte di legge presentate recentemente in parlamento esplicitano la necessità di adozione con atto pubblico dei rispettivi statuti (C1722, S707, S 313, S112, C244)

¹⁰⁵ S. Merlini op. cit. (2010)

¹⁰⁶ ibidem

¹⁰⁷ ibidem

opposizioni interne. Non si tratta tanto di mettere in discussione il diritto di autotutela dell'organizzazione nei confronti di soggetti terzi, quanto di tutelare gli iscritti appartenenti a minoranze interne negli organismi decisionali. Queste tutele chiederebbero lo sforzo di immaginare organigrammi degli organi di garanzia che comprendano necessariamente anche le opposizioni congressuali.

Inoltre entro gli statuti probabilmente non saranno eludibili elezioni a scrutinio segreto (aperte o chiuse) per l'elezione di tutte le cariche interne, previsioni di sanzioni anche al gruppo dirigente qualora rifiutasse di convocare i congressi ad ogni livello territoriale nei tempi previsti dallo Statuto, ma anche tutele statutarie delle minoranze politiche in ogni momento di vita del partito. Vi dovranno inoltre essere norme chiare riguardanti i procedimenti per eventuali modifiche dello statuto¹⁰⁸.

Sarebbe positivo poi se lo statuto contribuisse a decentrare il partito, disciplinando anche la modalità di divisione delle risorse tra il centro e la periferia, sebbene tale scelta alla fine sarebbe meglio ricadesse nelle disponibilità dei singoli partiti, liberi di organizzarsi coerentemente con la propria impostazione culturale di fondo. Allo stesso modo, per quanto riguarda la scelta delle candidature è più convincente la prospettiva che lascia liberi i partiti di agire come meglio credono, ma pur sempre nel rispetto delle minoranze nel caso non si decidesse di utilizzare il meccanismo delle primarie.

La difficoltà principale riguarda l'individuazione di organi e procedure mediante le quali controllare il rispetto delle norme ed eventualmente punire le violazioni¹⁰⁹. Per quanto attiene al controllo delle violazioni ci pare coerente iniziare con lo scartare quasi a priori la previsione di istituzioni di controllo interno¹¹⁰ al partito in quanto si è oramai ampiamente registrato come gli organismi di garanzia previsti dai diversi statuti non siano stati sufficienti a garantire la democraticità interna. Ad oggi essi sono eletti internamente al gruppo dirigente con la regola della maggioranza, lasciando alle opposizioni interne ruoli tanto più marginali quanto più il partito è verticistico e

¹⁰⁸ Si potrebbe pensare di trasporre la falsa riga di quanto la legge 266/1991 indica come requisiti per le associazioni di volontariato per poter essere iscritte nei registri regionali: nello statuto devono essere presenti, oltre a quanto il codice civile indica per le diverse modalità organizzative, che l'organizzazione assuma la democraticità della struttura, i criteri di ammissione e di esclusione dei soci ed i loro obblighi e diritti.

¹⁰⁹ A. Ruggeri op. cit.: qui nuovamente "torna in rilievo la questione cruciale di teoria della costituzione, cui si è sopra fatto cenno, vale a dire nel modo con cui può essere efficacemente preservato l'equilibrio tra costituzione e politica, tra regole giuridiche e regolarità della politica".

¹¹⁰ La p.d.l. 1722 prevede l'elezione di un "comitato di garanzia per la certificazione del rispetto delle procedure statutarie eletto con deliberazione pubblica dalla propria direzione nazionale". Analogamente la p.d.l. S707 che prevede l'istituzione di un comitato di garanti secondo modalità che assicurano la rappresentanza delle minoranze.

leaderistico. Anche qualora si modificasse il funzionamento degli organismi di garanzia risulterebbe egualmente difficoltoso immaginare di lasciare ad un organo giuridico politico un controllo che invece dovrebbe essere interamente giuridico.

Analogamente risultano fallaci quelle proposte che immaginano di devolvere il controllo ad organi eletti dal parlamento. Per trovare i difetti di quest'ultimo modello è sufficiente attualizzare le dichiarazioni di Togliatti e Marchesi in Assemblea costituente quando essi rigettavano con forza l'idea di sottoporre l'organizzazione delle minoranze politiche di uno Stato al controllo da parte della maggioranza.

Occorre dunque istituire una forma di controllo esterno che non sia eccezionale e limitato alle ipotesi estreme di intervento del giudice¹¹¹. Una proposta in tal senso potrebbe essere quella di affidare tale controllo alla Corte Costituzionale sulla falsa riga di quanto avviene oggi in Germania e come avevano avanzato sia Mortati che Calamandrei in Assemblea Costituente. Indubbiamente però non ci può sfuggire come oggi, in modo particolare in Italia, possa essere pericoloso affidare ad un organo giuridico il sindacato sui partiti: si rischierebbe di esacerbare quel clima di ostilità tra politica e potere giudiziario. Inoltre per proseguire su questo modello sarebbe necessario un tortuoso percorso di revisione costituzionale che potrebbe diventare facilmente l'ennesimo alibi per non legiferare in materia. Analogamente sarebbe preferibile evitare di demandare al giudice comune un potere di scioglimento (o anche solo di sanzionamento) dei partiti politici: meglio lasciar loro il potere di pronunciarsi su specifiche questioni, come in alcuni casi, per altro, già avviene oggi.¹¹²

Una soluzione diversa potrebbe essere quella di creare un organo indipendente preposto unicamente a controllare l'osservazione delle disposizioni di legge concernenti i partiti. Questa è per esempio l'esperienza spagnola, dove un organo speciale del tribunale ha la competenza a dichiarare lo scioglimento giudiziario di un partito quando questo viola in modo reiterato il regolamento pubblico sull'organizzazione interna. Per esempio, secondo la p.d.l. S112 tale organo indipendente potrebbe essere costituito da tre membri "di specchiata moralità e di altissima qualificazione tecnica in materia amministrativa, contabile o finanziaria": uno nominato dalla Corte Costituzionale, uno dalla Corte di Cassazione ed uno dalla Corte dei Conti. Tale nomina, secondo altri disegni di legge,

¹¹¹ G. Rescigno, *"Potere politico e sistema dei partiti: limitare il sovrano"* in *"Politica del diritto"* (1984)

¹¹² Ruggeri op. cit. (2011)

potrebbe, invece, essere delegata anche ad altri organi di garanzia quali i Presidenti delle due Camere ed il Presidente della Repubblica¹¹³.

Il secondo aspetto di difficoltà riguarda l'individuazione delle possibili sanzioni, in quanto a differenza di quanto succede per esempio in Germania od in Spagna, in Italia i partiti non hanno attribuzione di funzioni costituzionali. Allo stato attuale i partiti sanzionati potrebbero perdere la personalità giuridica acquisita, ma rimarrebbero comunque associazioni di diritto privato e potrebbero "continuare a perseguire finalità di tipo politico senza andare incontro a rilevanti svantaggi funzionali"¹¹⁴. Anche la sanzione più estrema, lo scioglimento¹¹⁵, non impedirebbe al partito di continuare la propria azione come soggetto non riconosciuto, permettendogli anche di presentare i propri candidati alle elezioni. Per provare a superare questo blocco alcune proposte di legge presentate¹¹⁶ disciplinano sanzioni economiche, prevedendo che l'accesso dei partiti ai rimborsi elettorali¹¹⁷ venga subordinato al rispetto delle norme presenti nella suddetta legge¹¹⁸. La sanzione finanziaria, che si presenta comunque efficace, cova in sé il problema della discriminazione tra "partiti ricchi e partiti poveri, partiti di massa e piccoli partiti, partiti aziendali e partiti popolari¹¹⁹". La sanzione economica potrebbe rivelarsi maggiormente significativa qualora si riuscissero ad inserire vincoli e tetti di spesa annuali ai partiti politici. Questo ragionamento trova un'eco parziale dinnanzi all'ultima decisione del Legislatore di vincolare la nuova riforma del finanziamento ai requisiti di democraticità interna. Rimane però evidente, come si verificherà, che essendo la democrazia interna la

¹¹³ In questa direzione vanno sia il dl Cutrufo, che quelle di Cirino Pomicino e Spini, entrambi presentati alla Camera dei Deputati

¹¹⁴ S. Merlini, (2008) *op cit.*, p. 106 " Se è vero infatti che una legge di attuazione dell'articolo 49 della Costituzione potrebbe prevedere la attribuzione della personalità giuridica a quei partiti che accettassero di conformare il loro ordinamento interno ai principi del metodo democratico e se è vero che sarebbe ragionevole prevedere che, in caso di violazione di quei principi, fosse applicata ai partiti la sanzione massima della perdita di personalità, è anche vero che i partiti sanzionati sarebbero degradati, in tal caso a semplici associazioni: ma potrebbero pur sempre continuare a perseguire finalità di tipo politico senza andare incontro a rilevanti svantaggi funzionali, almeno fino a quando una legge non attribuirà ai partiti registrati funzioni o poteri costituzionalmente rilevanti"

¹¹⁵ Nel dl Cutrufo

¹¹⁶ Nel dl Ceccanti, Castagnetti

¹¹⁷ Mentre scriviamo il dibattito politico è incentrato sulla questione dei finanziamenti pubblici ai partiti in seguito a due scandali che hanno sconvolto la Margherita e la Lega nord, proprio per uso privato di finanziamenti pubblici. Nonostante una parte dell'opinione pubblica chieda l'eliminazione del rimborso elettorale, non ci sembra che a breve questo possa essere cancellato, ma semmai potrà essere introdotto un controllo più severo sui bilanci dei partiti.

¹¹⁸ A favore di tale prospettiva A. Pace *Problemativa delle libertà costituzionali. Parte generale* (1992), R. Borrello *La disciplina del finanziamento della vita politica in Italia in giornale di diritto amministrativo* 2008

¹¹⁹ S. Merlini (2008), *op. cit.*

variabile dipendente del finanziamento pubblico, non è possibile immaginare sanzione differente da quella monetaria¹²⁰.

Contemporaneamente, come anticipato, è assolutamente necessario evitare che le sanzioni possano rappresentare un tentativo di arroccamento da parte dei partiti politici per rafforzare il proprio monopolio. Questo, per altro, finirebbe con l'esacerbare ulteriormente il clima di astio nei confronti dei gruppi dirigenti dei partiti politici. Per esempio, la proposta di legge presentata nella XVII Legislatura da Finocchiaro e Zanda¹²¹, senatori del Partito Democratico, prevedeva che i partiti che non avessero depositato uno statuto acquisendo personalità giuridica sarebbero anche stati esclusi dalle competizioni elettorali future¹²². Tutto ciò aiuta a spiegare come, pur tutelando l'autonomia politica dei partiti, oggi una parte della dottrina propone che una legge di attuazione dell'articolo 49 Cost., preveda un passaggio ulteriore: da un lato un riconoscimento pubblico delle funzioni dei partiti¹²³ e dall'altro la normativizzazione di un processo di democratizzazione interno. In alternativa si sostiene che se una legge sui partiti non dovesse prevedere interventi volti alla democratizzazione degli statuti dei partiti, ma unicamente l'attribuzione ad essi di funzioni pubbliche, ci ritroveremmo con soggetti politici legittimati e forti nel rapporto con il potere statale, ma sempre più deboli nella loro presenza sociale¹²⁴. Specularmente, la semplice previsione di modelli di democrazia interna senza una normativizzazione sia della natura dei partiti che delle loro funzioni politiche renderebbe possibili le sole sanzioni economiche, sanzioni che

¹²⁰ F. Biondi op. cit. pag. 163 fa notare come il legislatore può seguire tre possibili modelli riguardanti la relazione tra il finanziamento pubblico e l'articolo 49. Anzitutto "riservare solo ai partiti che rispettano le prescrizioni legislative di attuazione dell'articolo 49 Cost. la partecipazione alle competizioni elettorali". Oppure "utilizzare il finanziamento pubblico come contropartita del rispetto di determinati requisiti di organizzazione". Infine "legare solo una parte del finanziamento pubblico al rispetto di alcune specifiche modalità organizzative o procedurali, per esempio nella selezione delle candidature"

¹²¹ DDL Senato 260, 22 marzo 2013. "Lo statuto, la denominazione, il simbolo e le loro successive modificazioni sono pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale. Una volta acquisita la personalità giuridica la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale è condizione necessaria per poter partecipare alle competizioni elettorali e referendarie e per poter accedere ai rimborsi per le spese elettorali in favore dei partiti"

¹²² Questa proposta ovviamente è stata interpretata giornalmisticamente come il tentativo dei partiti politici di chiudere a priori la competizione con il Movimento 5 Stelle, impendo di competere.

¹²³ Si tratterebbe in sintesi di esplicitare e raccogliere tutte quelle "funzioni aventi rilevanza costituzionale" dei partiti. Scrive S.Merlini, (2008), op.cit. "Continuiamo a chiederci perciò se lo status di partito politico non debba essere modificato più in profondità, riconoscendo ormai la sua natura costituzionale (...) e dotando di poteri e funzioni costituzionali condizionati alla esistenza di una democrazia interna ai partiti".

¹²⁴ Leopoldo Elia fa notare che per alcuni il tema è l'attribuzione di funzioni pubbliche ai partiti, come si era discusso in Assemblea Costituente, mentre altri hanno esteso il possibile contenuto della legge anche all'imposizione del metodo democratico. Tra i primi ad indirizzarsi in questo senso vi erano Predieri, Esposito, Crisafulli e lo stesso Elia.

indubbiamente oggi spaventerebbero meno i partiti aziendali od in alternativa legati a numerose *lobbies* economiche.

C'è però ovviamente di più, ovvero il richiamo di quanto sostenuto prima. Nel solco che si è creato tra cittadini e partiti e tra cittadini e istituzioni è importante fare in modo che eventuali leggi sui partiti non chiudano la possibilità a nuove forme di organizzazioni di partecipare ai processi democratici, anche in relazione alla legittimità popolare che queste assumono quotidianamente. E' quindi necessario volgere tali proposte in positivo, pensando incentivi ai soggetti virtuosi, cercando di coinvolgere gli altri a seguirli.

5. La regolamentazione dei partiti attraverso la riforma del finanziamento

Il finanziamento della politica è un tema limitrofo a quello studiato in questo lavoro, ma sicuramente costitutivo sia per il funzionamento della democrazia¹²⁵ che per comprendere l'organizzazione dei partiti.

I partiti di massa per poter rompere la tradizione dei partiti di notabili e poter organizzare strutture radicate sul territorio avevano introdotto differenti modalità di finanziamento diffuso, ottenute principalmente attraverso il meccanismo del tesseramento oneroso. Non si trattava più di individuare pochi, ricchi, donatori, ma di chiedere ai tanti iscritti un obolo per garantire il funzionamento dell'organizzazione. Anche negli anni d'oro della democrazia di massa, però i contributi degli iscritti non erano sufficienti alla sopravvivenza di strutture burocratiche imponenti: iniziò ad essere necessario il ricorso a finanziamenti esterni più o meno trasparenti. Per queste ragioni, in quasi tutta Europa, i

¹²⁵ “Una prima preoccupazione è che l'intervento del denaro in politica possa condurre ad un'ineguaglianza di fatto: il funzionamento della democrazia, in particolare l'attuazione del principio di uguale accesso dei cittadini alle decisioni pubbliche, necessita quindi di una serie di vincoli all'uso di risorse economiche per rafforzare alcuni soggetti politici a svantaggio di altri. Se l'eguaglianza di opportunità suggerisce controllare il finanziamento privato, vi è però la necessità di tutelare la libera espressione delle proprie preferenze, anche tramite contributi volontari a parte politica.” D. Dalla Porta, op. cit. pag. 146
Inoltre, come già segnalato precedentemente, la dottrina ha sottolineato come l'uso centralizzato delle risorse favorisca di fatto un accentramento decisionale, a scapito della partecipazione democratica interna.

Legislatori nazionali hanno optato nel corso dei primi decenni del secondo dopoguerra per introdurre forme di finanziamento pubblico ai partiti politici¹²⁶.

In Italia il finanziamento pubblico ai partiti politici è stato introdotto con la legge n.195 del 1974¹²⁷. Esso veniva distribuito ai gruppi parlamentari in modo proporzionale alla rispettiva consistenza e prevedeva sia i rimborsi per le spese elettorali che quelli per l'esplicazione delle proprie attività. Secondo la Legge inoltre i partiti che avessero ricevuto tali somme avrebbero avuto l'obbligo di presentare il proprio bilancio al "Collegio di revisori ufficiali dei conti".

La storia del finanziamento pubblico dei partiti in Italia, però, è sempre stata molto travagliata. Il meccanismo di legittimazione pubblica del sistema aveva retto fino a che i partiti avevano goduto di un forte radicamento popolare, ma dinnanzi alla crisi dei corpi intermedi la tendenza si è invertita: i cittadini hanno espresso, con sempre più forza, malumori crescenti nei confronti delle politiche del finanziamento pubblico ai partiti politici. Dall'inizio degli anni 80 la norma ha iniziato ad essere modificata più volte,¹²⁸ ma contemporaneamente i cittadini italiani iniziarono ad esprimere con sempre maggiore chiarezza la propria ostilità rispetto al finanziamento pubblico dei partiti. Tale sentore si espresse con grande chiarezza in un referendum popolare che si tenne nel 1993: con oltre il 90% dei voti validi i cittadini votarono, sull'onda degli scandali registrati a Tangentopoli, l'abolizione del finanziamento pubblico ai partiti politici. L'anno successivo, però, il finanziamento pubblico ai partiti venne reintrodotta, di fatto, attraverso il meccanismo del rimborso elettorale. Da allora il tema è rimasto sempre latente nella discussione pubblica, ma con una sostanziale volontà di tutti i partiti di non modificare la norma alla radice. Questo clima si è venuto a modificare radicalmente nei primi mesi del 2012 quando l'agenda politica è stata segnata da due grossi scandali¹²⁹ che in qualche modo hanno rimesso al centro del dibattito l'insofferenza dei cittadini nei confronti del finanziamento pubblico della politica. Contemporaneamente pesava sulla riflessione del Legislatore il nuovo posizionamento e consenso elettorale di alcuni

¹²⁶ "Sul continente europeo ha prevalso un modello più statalista. Il finanziamento pubblico in genere prevede sia una quota di rimborso delle spese elettorali dei partiti rappresentati in Parlamento, sia una quota di contributi alle spese generali per il loro funzionamento.(...) Stati Uniti e Gran Bretagna hanno seguito invece un approccio liberale, orientato a incentivare finanziamenti privati". Ibidem

¹²⁷ Il DDL del Democristiano Piccoli fu votato da tutti i partiti in Parlamento con eccezione dei Liberali

¹²⁸ Legge 659 /1981 modifica, allargando il contributo pubblico ai partiti,.

¹²⁹ Rispettivamente il Caso "Lusi", ex tesoriere della Margherita, accusato di avere sottratto milioni di euro di finanziamento pubblico, ed uno scandalo che ha travolto la Lega Nord, a partire dal "cerchio magico" stretto intorno al leader, Umberto Bossi.

movimenti politici e candidati di alcuni partiti¹³⁰ che spingevano sulla necessità di abolire completamente il finanziamento pubblico ai partiti. Così, per far fronte ad una ulteriore vorticoso crisi di delegittimazione e ad un crescente consenso guadagnato dal Movimento 5 Stelle¹³¹ ed in generale dalle rivendicazioni antipolitiche, il Parlamento ha approvato una legge che ha modificato le modalità di finanziamento pubblico ai partiti¹³². In particolare essa ha prevedeva, tra le altre cose, una modifica dei contributi pubblici a favore dei partiti ed una revisione della disciplina per garantire trasparenza e controlli dei rendiconti degli stessi. L'articolo 1 della Legge aveva previsto la riduzione del 50% dei contributi ai partiti, compresi quelli che ancora erano in corso di liquidazione.

Questa riforma toccava però anche la materia che stiamo trattando, ovvero la regolamentazione del partito politico nel sistema istituzionale e politico italiano¹³³. Scatenando polemiche politiche in questo caso più strumentali e pretestuose che fondate¹³⁴, venne infatti introdotto un emendamento importante (articolo 5¹³⁵ della versione definitiva della legge approvata al Senato). Esso poneva un vincolo di pubblicità ai partiti (ed ai movimenti politici) per poter partecipare alla ripartizione dei rimborsi e dei contributi: essi avrebbero dovuto dotarsi di un atto costitutivo e di uno Statuto pubblico trasmesso ai Presidenti delle due Assemblee entro 45 giorni dalla data delle elezioni rispetto cui si chiedeva il rimborso. Lo statuto e l'atto costitutivo avrebbero dovuto, non solo essere atti pubblici, ma anche indicare l'organo competente ad approvare il rendiconto e l'organo responsabile della gestione dei finanziamenti pubblici o privati. Inoltre, si disciplinava che "lo statuto deve essere conformato a principi democratici nella vita interna, con particolare riguardo alla scelta dei candidati, al rispetto delle minoranze e ai diritti degli iscritti". Al comma 2 del precedente articolo si

¹³⁰ Ci si riferisce al Movimento 5 Stelle ed al candidato alle primarie del centrosinistra "Italia Bene Comune" Matteo Renzi

¹³¹ Percepito, a torto o a ragione, come l'unica forza politica "anticasta"

¹³² Il 5 Luglio il Senato ha approvato in via definitiva il ddl, che era stato approvato precedentemente dalla Camera dei Deputati.

¹³³ Quasi tutti i paesi Europei legano modalità di regolamentazione del partito politico a regolamentazione del finanziamento pubblico. Vi è, in generale, un modello che riserva il finanziamento ai partiti che mantengono uno statuto democratico e che sono i soli legittimati a partecipare alle elezioni democratiche oppure un modello "premiante".

¹³⁴ L'emendamento che ha avuto come primo firmatario Pierluigi Mantini dell'Udc ha scatenato le reazioni del Movimento 5 Stelle e dei giornalisti che hanno immediatamente definito l'intervento del deputato centrista come "l'emendamento antigrippo"

¹³⁵ Al Senato ddl 3321, Norme in materia di riduzione dei contributi pubblici in favore dei partiti e dei movimenti politici, nonché misure per garantire la trasparenza e i controlli dei rendiconti dei medesimi. Delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle leggi concernenti il finanziamento dei partiti e dei movimenti politici e per l'armonizzazione del regime relativo alle detrazioni fiscali

disciplinavano le sanzioni: “I partiti ed i movimenti politici, ivi incluse le liste di candidati che non siano diretta espressione degli stessi, che non trasmettano al Presidente del Senato della Repubblica o al Presidente della Camera dei deputati gli atti di cui al comma 1, nel termine ivi previsto, decadono dal diritto ai rimborsi per le spese elettorali e alla quota di cofinanziamento ad essi eventualmente spettante.”

Rispetto a quanto scritto nei paragrafi precedente questo articolo costituiva indubbiamente un passo avanti verso la democratizzazione interna dei partiti politici. Esso subordinava, come avevamo ipotizzato precedentemente, la possibilità di accedere al rimborso statale alla presenza di uno statuto pubblico che disponesse un’organizzazione democratica con particolare attenzione ad alcune caratteristiche che avevamo posto come necessarie (scelta dei candidati, diritti degli iscritti, riconoscimento e tutela delle minoranze interne). Positivamente, inoltre, tali modalità di organizzazione democratica lasciavano possibilità ai diversi partiti di organizzarsi in modo maggiormente conforme alle proprie aspirazioni politiche ed ideologiche. Questo però costituiva anche il problema della Legge approvata: i buoni propositi di questo emendamento rischiavano di rimanere vacui in quanto era ben determinata la sanzione, ma non la modalità con cui tale democraticità avrebbe potuto essere valutata. Non solo quindi sarebbe stato necessario chiarire chi sarebbe stato il valutatore, ma soprattutto secondo quali criteri esso avrebbe valutato¹³⁶.

La rapida evoluzione sul tema non si è però arrestata. Le vicende politiche contingenti hanno portato il governo Letta a dichiarare in sede di votazione di fiducia che avrebbe abolito il recente cofinanziamento pubblico ai partiti politici¹³⁷. Mentre scriviamo l’*iter* di approvazione del Disegno di Legge non si è ancora concluso. La Camera ha approvato¹³⁸

136 Così scrivevamo prima dell’approvazione dell’attuale legge: “Per non sprecare l’opportunità che offre questa prima norma approvata si rende dunque ancora più importante un percorso rapido per approvare una specifica legge sui partiti politici. Una legge dunque capace di legarsi strettamente a quella riguardante il finanziamento pubblico, che delimiti il campo normativo di intervento e che disciplini chiaramente la modalità con cui valutare il rispetto della democrazia interna da parte dei partiti politici.”

¹³⁷ Altri Deputati hanno proposto comunque modifiche alla legge 96/2012 anche nell’attuale XVII legislatura. Per esempio una proposta di legge presentata l’11 aprile 2013 alla camera dei deputati (733) a prima firma Boccadutri. La nuova proposta di modifica del finanziamento era ancora una volta strettamente connessa all’attuazione dell’articolo 49 Cost. “Le liste, i partiti e i movimenti politici, anche ai fini dei rimborsi previsti dalla presente legge sono tenuti all’iscrizione in un elenco nazionale appositamente istituito presso la Camera dei Deputati. L’iscrizione si perfeziona con il deposito presso la Camera dello statuto, nonché di ogni eventuale successiva modifica e deve prevedere: a) lo svolgimento di un’assemblea congressuale democratica almeno ogni tre anni b) la presenza di organismi decisionali plurali che decidono sulla base del principio democratico c) la presenza di organi di garanzia (...)

¹³⁸ Si consideri che inoltre la discussione alla Camera ha modificato il DDL quando prevedeva una serie di benefici non monetari ai partiti.

e passato al Senato il DDL del governo in materia di “finanziamento, trasparenza e regolamentazione dei partiti politici” il 16 ottobre 2013. Mentre si stava concludendo il lavoro, il 13 dicembre 2013, il governo ha approvato un decreto legge che recepisce i medesimi contenuti del DDL che sarebbe dovuto essere approvato dal Senato ¹³⁹. Il testo del DL, infatti, è il medesimo del DDL precedentemente approvato .

Il punto che più ci interessa è che la possibilità di accedere alle suddette agevolazioni rimane subordinato a requisiti di democraticità e trasparenza poiché, come espressamente dichiarato, “l’osservanza del metodo democratico ai sensi dell’articolo 49 della Costituzione, è assicurata anche attraverso il rispetto delle disposizioni della presente legge”. Infatti, tra le altre cose, è previsto un registro dei partiti politici cui necessariamente registrarsi per poter accedere ai benefici fiscali.

Il Capo II del DDL come approvato dalla Camera dei Deputati (e del DL) riguarda infatti “Democrazia interna, trasparenza e controlli”. Anzitutto sono definiti i partiti politici come “libere associazioni attraverso le quali i cittadini concorrono con metodo democratico a determinare la politica nazionale”. Vi è dunque anzitutto una descrizione di cosa si intende per partito politico; si tratta di una descrizione vaga, ma necessaria per determinare legislativamente l’intero sistema normativo. E’ evidente sia il richiamo implicito all’articolo 49 della Costituzione, che (probabilmente) l’ambizione di accogliere potenzialmente nel registro anche tutte quelle associazioni che non si definiscono propriamente “partiti politici”.

La legge disciplina poi i seguenti punti: “I partiti politici che intendono avvalersi dei benefici previsti dalla presente legge sono tenuti a dotarsi di uno statuto, redatto nella forma dell’atto pubblico.” Lo statuto “nell’osservanza dei principi fondamentali di democrazia, di rispetto dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali” deve contenere al proprio interno:

- a) “Il numero, la composizione e le attribuzioni degli organi deliberativi, esecutivi e di controllo, le modalità della loro elezioni e le durate dei rispettivi incarichi, nonché il soggetto fornito della rappresentanza legale”
- b) “la cadenza delle assemblee congressuali nazionali”
- c) “Le procedure richieste per l’approvazione degli atti che impegnano il partito”

¹³⁹ Si è trattato di un intervento indubbiamente volto a ridurre i tempi “della politica”, al fine di dare una risposta più rapida a cittadini in attesa di forti segnali simbolici.

- d) “I diritti ed i doveri degli iscritti e i relativi organi di garanzia; le modalità di partecipazione degli iscritti all’attività del partito”
- e) “I criteri con i quali è assicurata la presenza delle minoranze negli organi collegiali non esecutivi”
- f) “Le modalità per promuovere e assicurare, attraverso azioni positive, l’obiettivo della parità tra i sessi negli organismi collegiali e per le pratiche elettive”
- g) “Le procedure relative ai casi di scioglimento, chiusura, sospensione e commissariamento delle eventuali articolazioni territoriali del partito”
- h) “I criteri con i quali sono assicurate le risorse alle eventuali articolazioni territoriali”
- i) “Le misure disciplinari che possono essere adottate nei confronti degli iscritti, gli organi competenti ad assumerle, e le procedure di ricorso previste, assicurando il diritto alla difesa e il rispetto del principio del contraddittorio”
- l) “Le modalità di selezione delle candidature per le elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all’Italia, del Parlamento nazionale, dei consigli delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano e dei consigli comunali, nonché per le cariche di sindaco e di presidente di regione e di provincia autonoma”
- m) “Le procedure per modificare lo statuto, il simbolo e la denominazione del partito”
- n) “L’organo responsabile della gestione economico finanziaria e patrimoniale e della fissazione dei relativi criteri”
- o) “L’organo competente ad approvare il rendiconto di esercizio”

Non è tutto: come anticipato i partiti politici devono trasmettere il proprio statuto al presidente del Senato e della Camera che la girano alla “commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici”. Questa valuterà se iscrivere il partito nel registro nazionale e successivamente pubblica lo statuto sulla Gazzetta Ufficiale.

Qualora il Senato non modificasse in profondità l’assetto è evidente come questa normativa richiamerebbe le proposte di legge sui partiti politici, rovesciandone però l’approccio. La regolazione e la democratizzazione “leggera” del partito politico sarebbe necessaria per poter godere di numerosi vantaggi fiscali ed economici. La registrazione non sarebbe obbligatoria e quindi non escluderebbe altri soggetti dal poter competere a “determinare la politica nazionale”, a meno che non si desideri godere di tali benefici. Anche rispetto alla legge 96/2012 è evidente come vi sia una maggiore attenzione rispetto

ai meccanismi per tutelare la democrazia interna ai partiti politici, compresa una definizione dettagliata di cosa si intenda per statuto democratico. La debolezza principale riguarda ovviamente la prospettiva da cui si muove: la variabile indipendente sono le agevolazioni economiche. Uno dei punti di difficoltà nasce esattamente da questo punto. Gli studiosi ed i politici sono ancora molto discordi su quanto sarà l'impatto monetario effettivo di tale rimborso indiretto. Sarà infatti utile capire se e quanto ai partiti politici sarà utile conformarsi a tale norma.

6. La regolamentazione dei partiti politici tra diritto e politica

Qualora la riforma del finanziamento ai partiti venisse approvata al Senato mantenendo l'impianto già approvato dalla Camera dei Deputati si tratterebbe indubbiamente di un passo in avanti verso la regolamentazione dei partiti politici, al netto delle possibili valutazioni sulla complessiva modifica del finanziamento della politica. Volendo sorvolare sulle debolezze di una regolamentazione dipendente da un finanziamento di cui ancora non è chiara la consistenza, abbiamo visto come tale passaggio si fosse ormai reso necessario, seppure sicuramente non sufficiente.¹⁴⁰

Il problema fondamentale rimane la tendenza della politica ad autoregolarsi "nonostante il diritto", neutralizzare la democratizzazione degli statuti regolamentandone la forma, ma svuotandone l'essenza¹⁴¹. Indubbiamente affinché le garanzie statutarie possano effettivamente trovare un'applicazione piena è necessario che i rapporti di forza interni e l'organizzazione fattuale lo consentano¹⁴². I partiti politici sono infatti organizzazioni vive, che mutano forme e modalità in relazione ad alleanze ed accordi subordinati ad un sistema comunicativo e sociale in continua evoluzione. Non a caso

¹⁴⁰ Così scrivevamo prima che fosse approvata alla Camera la legge sul finanziamento dei partiti politici: Un'eventuale legge per attuare l'articolo 49 della Costituzione e regolamentare i partiti politici, sebbene necessaria al fine di ricostruire una sinergia tra gli organismi della rappresentanza ed i rappresentati, non sarebbe sufficiente se non fosse accompagnata da un vero processo di autoriforma interno ai partiti politici.

¹⁴¹ Pessimista è Pinelli: secondo l'autore il legislatore può fare poco sulla materia, in quanto si tratta di un campo in cui il problema si erge con l'innesto della politica sul diritto.

¹⁴² Non si può per esempio non tenere conto che nell'organizzazione di un partito assumono sempre più rilevanza coloro che svolgono ruoli consulenziali. Ebbene, né gli statuti, né la legge sul finanziamento regola le modalità con cui tali consulenti si dovranno rapportare ai gruppi dirigenti eletti in seno al partito

Angelo Panebianco ha sostenuto che “nelle organizzazioni complesse il gioco di potere è un gioco sottile, sfuggente, sovente ambiguo”. Tra le costanti dell’evoluzione delle organizzazioni di massa vi è l’incapacità del diritto di arginare la politica, a meno che non siano i rapporti di forza interni alla politica stesso, a garantirlo¹⁴³. La questione di fondo che non può mai essere elusa è il rapporto dei partiti politici con il potere, sia nella sua versione micro, ovvero individuale-professionale, che nella sua versione macro, ovvero pubblica, di controllo sulla gestione delle risorse pubbliche. Oggi, infatti, abbiamo visto come i gruppi dirigenti dei partiti ambiscano a leggere la democrazia attraverso meccanismi plebiscitari: il *leader* che si relaziona direttamente con gli elettori e che dunque vincola il funzionamento del partito al rafforzamento della propria posizione interna. Per questo gli organismi dirigenti vengono cooptati premiando la fedeltà più che i singoli “capitali sociali”. Con numeri di iscritti e militanti sempre minori la cooptazione si esprime con facilità anche attraverso il controllo del partito. Per questo sembra ingenuo poter pensare che sia sufficiente introdurre meccanismi di voto segreto per la selezione delle cariche per risolvere il problema del controllo del partito da parte del gruppo dirigente, come vedremo anche nel paragrafo in cui illustreremo il meccanismo delle primarie dei parlamentari. Su questo tema concordiamo con Barbera¹⁴⁴, quando, retoricamente, si chiede quanto l’esistenza di una regolamentazione interna avrebbe potuto limitare la trasformazione dei partiti politici in partiti personali.

Il problema fondamentale pare essere l’assenza odierna di una vera e propria motivazione ideale per la lotta politica. Finite le grandi appartenenze ed un chiaro posizionamento politico dei partiti la tendenza diffusa è diventata quella di utilizzare i partiti politici al fine di soddisfare unicamente le singole ambizioni personali. Ci sentiamo, quindi, di ammettere come, in assenza di tensioni ideali vere, i partiti politici siano destinati ad essere quasi unicamente soggetti che permettono ai singoli di guadagnare posizioni individuali di potere.

Al fondo, la crisi dei partiti politici non è altro che la crisi della rappresentanza dei corpi sociali : il fine dei partiti è organizzare una rappresentanza sociale entro le istituzioni,

¹⁴³ Possiamo azzardare un esempio per spiegare meglio. Alcuni partiti nel corso della propria storia statutaria ad un certo punto hanno deciso di promuovere l’elezione diretta del segretario nazionale, effettuata direttamente dagli organismi di base senza passare dai livelli provinciali. Ogni circolo o sezione aveva dunque diritto ad un delegato che votasse al congresso nazionale per eleggere gli organismi dirigenti. Si è immediatamente verificata, almeno in alcuni casi, lo “spacchettamento” dei circoli più grandi, i quali hanno approfittato della norma per dividersi al fine di avere garantito un maggior numero possibile di delegati al congresso nazionale.

¹⁴⁴ A. Barbera, op. cit. (2008)

organizzare le domande sociali e produrre risposte politiche. La loro efficacia sarà ancora misurata attraverso tali indicatori.

Per questo oggi è più che mai lecito riconoscere che la democratizzazione dei partiti politici non può diventare un fine, ma deve rimanere un mezzo. I partiti politici debbono rimanere corpi intermedi parziali con vocazioni partigiane, non tramutarsi in procedure neutrali. La democratizzazione, in questo senso, è il mezzo fondamentale che i partiti dovrebbero cavalcare per ricostruire una “connessione sentimentale¹⁴⁵” con coloro che dovranno rappresentare. Per questo è necessario sperimentare meccanismi di apertura delle classi dirigenti, affinché i partiti sappiano valorizzare intelligenze diffuse nella società al fine di ricostruire meccanismi di rappresentanza funzionanti.

Sarebbe necessario affiancare la regolamentazione normativa ad alcune innovazioni autoregolamentative. La sfida che i partiti politici si debbono porre complementariamente all'intervento del Legislatore deve muovere da queste premesse: essi devono riuscire a ricostruire sinergie tra gli iscritti ed i dirigenti, rinnovando le motivazioni ideali e collettive che stanno alla base del rapporto che i partiti instaurano per la gestione del potere.

Per esempio sarà necessario organizzare luoghi decisionali capaci di valorizzare maggiormente la base, anche in termini di responsabilizzazione individuale, immaginando che i gruppi dirigenti centrali cedano sovranità agli organismi di base. Bisognerebbe iniziare a immaginare che alcune decisioni politiche importanti, riguardanti temi politici e non candidature personali, possano essere delegate ad un gruppo decisionale più ampio del gruppo dirigente¹⁴⁶. Si potrebbe, per esempio, pensare di istituire un “albo dei sostenitori”, ovvero di tutti coloro che pur non essendo iscritti al partito intendono partecipare a decisioni politicamente costitutive,¹⁴⁷ ma che esulano dalla scelta sui singoli nomi.

Contemporaneamente i partiti potrebbero introdurre una propria normativa flessibile atta a ridurre al minimo le patologie e le degenerazioni tipiche delle organizzazioni di massa¹⁴⁸. Per esempio si potrebbe pensare che i segretari politici si possano candidare a

¹⁴⁵ A. Gramsci *Il materialismo storico* Editori Riuniti (1971)

¹⁴⁶ Nel dicembre del 2013, successivamente ai risultati elettorali, per esempio, la SPD tedesca ha organizzato un referendum rivolto ai propri iscritti affinché questi, in modo vincolante, accettassero o rifiutassero la proposta del gruppo dirigente di un nuovo accordo di Grossa Coalizione con la CDU.

¹⁴⁷ Per come lo immaginiamo l'albo dei sostenitori non competerebbe affatto con l'idea dell'albo degli elettori utilizzato dal PD. La sovranità rimarrebbe comunque nelle mani degli iscritti.

¹⁴⁸ L'esempio di patologia più eclatante è quella dei signori delle tessere e dei tesseramenti numericamente “gonfiati” precedentemente ai congressi.

ricoprire ruoli istituzionali unicamente previo consenso della maggioranza degli iscritti e solamente nelle istituzioni al livello territoriale corrispondente a quello ricoperto nel partito. Questo meccanismo sarebbe teso ad evitare l'utilizzo dell'organizzazione territoriale del partito per poter guadagnare elezione in Parlamento, fenomeno che tra le altre cose causa l'ulteriore indebolimento del radicamento del partito della società¹⁴⁹. Altro vantaggio non risibile: si eviterebbe così che chi ricopre ruoli apicali all'interno delle diverse istanze territoriali del partito costituisca organismi dirigenti unicamente valorizzando il criterio della fedeltà per garantirsi una più facile ascesa nelle istituzioni. Oltre al già utilizzato sistema del "massimo doppio mandato (salvo deroga)", sarebbe interessante sperimentare modelli di rotazione delle cariche e di sorteggio delle stesse. Si potrebbe per esempio immaginare che gli iscritti votino alcuni candidati (anche ricorrendo alla possibilità del voto multiplo) ai ruoli apicali e che tutti coloro che hanno ricevuto un elevato numero di voti (con *quorum* da definire) possano essere estratti a sorte per ricoprire la carica per un determinato periodo di tempo. Questa modalità permetterebbe alle minoranze di rimanere organizzate e tutelate, ma anche di poter candidare i propri esponenti migliori per ricoprire le cariche massime, evitando un destino di perdurante *emarginazione*. Infine si potrebbe anche immaginare, per alcune cariche monocratiche dirigenziale, che esse vengano "sdoppiate" ovvero condivise tra un uomo ed una donna. In questo modo, non solo si favorirebbe il coinvolgimento delle donne nei processi interni ai partiti, ma anche contribuire a spersonalizzare la politica, attenuando l'identificazione tra una singola persona ed un ruolo politico.

¹⁴⁹ Un tema intimamente connesso riguarda la sperequazione economica eccessiva tra chi sta nelle istituzioni e chi nei gruppi dirigenti dei partiti. E' necessario che chi svolge una funzione entro le cariche pubbliche svolga un lavoro in stretta connessione con gli iscritti al partito e che rinunci a parte del suo stipendio per dividerlo con chi svolge altre funzioni interne al partito; in caso contrario la finalità dei gruppi dirigenti dei partiti rimarrà quella di svolgere il proprio ruolo per andare a ricoprire cariche pubbliche.

CAPITOLO 6. APPENDICE.

LE PRIMARIE COME SOLUZIONE ALLA CRISI DI DEMOCRAZIA INTERNA?

1. Cosa sono le primarie

Molte proposte di legge presentate in parlamento per la regolamentazione dei partiti politici prevedono l'introduzione (facoltativa o obbligatoria) di elezioni primarie per selezionare la classe dirigente del partito ed i candidati dei partiti alle elezioni.

Il dibattito sulle primarie, infatti, caratterizza la discussione politica con sempre maggiore insistenza negli ultimi anni. Agli antipodi tra loro si pongono coloro che ritengono che le primarie siano la svolta definitiva nei processi di democratizzazione dei partiti politici e coloro che, invece, le interpretano come un ulteriore elemento di verticalizzazione e di rafforzamento del potere dei vertici sulla base.

L'aspetto che in questa sede ci preme affrontare è l'analisi dell'impatto delle primarie sui partiti politici ed una loro eventuale, ma effettiva, capacità di contribuire al processo di democratizzazione dei partiti.

Quando si parla di primarie si intende quel "procedimento finalizzato a influenzare e/o determinare la selezione dei candidati a successive elezioni, ai quali in via di principio partecipi, ancorchè con alcune limitazioni e ad alcune condizioni, lo stesso corpo elettorale di queste ultime, e che siano promossi da quanti intendano appunto presentare candidati per l'elezione di cariche esecutive monocratiche ovvero per l'elezione a cariche rappresentative in assemblee, a qualsiasi livello di governo."¹ Coloro che si recano al voto primario contribuiscono alla selezione dei candidati e non alla selezione di coloro che copriranno una determinata carica pubblica e pertanto non si può dunque parlare di primarie come di una vera e propria elezione². "I soggetti chiamati a questo genere di consultazione dentro i partiti e dentro le coalizioni si esprimono sulla selezione dei

¹ Fusaro. *Elezioni primarie: prime esperienze e profili costituzionali* in quaderni dell'Osservatorio regionale toscano (2006),

²P. Marsocci *Le primarie. I partiti italiani alle prese con il metodo democratico*, rivista aic 2/2011. Le primarie vengono definite piuttosto come "partecipazione solidaristica alla vita politica"

candidabili, dunque non eleggono. La loro decisione non ha l'effetto di determinare il contenuto della scelta, ossia di proporre a cariche i soggetti votati, ma solo di sollecitarne, quasi raccomandarne la candidatura.”³

Si tratta dunque di una modalità di partecipazione alla vita democratica interna a partiti o coalizioni, un procedimento che non può essere sicuramente annoverato tra le pratiche di democrazia diretta “perché non modificano immediatamente le realtà giuridica neanche precostituendo il contenuto dello scelto che l'ordinamento affida comunque alla competenza di altri soggetti e non lo sono di democrazia rappresentativa perché nessuno sarà eletto con quei voti”⁴.

Con il concetto di elezioni primarie Fulco Lanchester intende “una procedura di votazione elettiva infrapartitica o infracoalizionale, in cui vengono selezionati i candidati per le elezioni interpartitiche o intercoalizionali di qualsiasi tipo”.

Per mettere ordine nelle definizioni è necessario individuare alcune variabili attraverso cui è possibile catalogare le elezioni primarie.

La prima fondamentale distinzione riguarda le modalità organizzative delle primarie, a seconda che esse siano cioè organizzate in regime privatistico, oppure attraverso una disciplina pubblicistica. Nel primo caso sono le stesse organizzazioni o coalizioni che autoregolano per via privata la selezione delle candidature. Comparativamente questo avviene in Spagna, Francia, Gran Bretagna⁵ ed è quanto avvenuto quasi sempre nei casi primarie italiane . Nella seconda ipotesi, invece, è la Legge che regola le procedure e gli esiti della votazione. In Italia vi sono due casi attenenti a tale fattispecie: la Legge regionale toscana 70/2004 modificata dalla legge 15/2005 e la legge della Regione Calabria. Questo stesso è il modello che vige, ad esempio, anche negli Stati Uniti d'America per la selezione dei candidati a Presidenti della Repubblica.

Successivamente vi è una seconda grossa ripartizione all'interno dell'universo primarie e riguarda la selezione dell'elettorato attivo: si definiscono chiuse le primarie in cui i partecipanti sono soggetti già registrati in determinati albi o iscritti ai partiti⁶, mentre aperte si definiscono le primarie che non pongono limiti all'elettorato attivo⁷ (eccetto le ovvie limitazioni generali riferite all'età, alla cittadinanza ed altri requisiti generali). Tra i due poli vi sono le primarie semi aperte, ovvero situazioni a metà, che pongono alcuni

³ Ibidem

⁴ Ivi, pag. 2

⁵ P. Pisicchio, op. cit. pag. 305

⁶ Ibidem

⁷ E. Marra, *Primarie: come si vota?*, in S. Gambino (a cura di), *Elezioni primarie e rappresentanza politica* . Citazione in P. Pisicchio, op. cit.

limiti meno stringenti alla partecipazione, ma che comunque non sono aperte senza vincoli. Ad esempio si tratta di primarie semiaperte quelle in cui è richiesta una registrazione o l'iscrizione ad un albo che impegni l'elettore ad un comportamento coerente. Questa distinzione tra primarie chiuse ed aperte è rilevante per due motivi. Anzitutto perché ovviamente influisce sulle modalità della competizione ed anche sulla legittimazione degli esiti finali. In secondo luogo questa distinzione pone il tema della sovranità degli iscritti all'associazione, a seconda che le scelte fondamentali siano aperte a tutti oppure rimangano prerogativa di coloro che aderiscono al partito.

Altra distinzione riguarda le elezioni primarie atte ad eleggere cariche monocratiche da quelle invece utili a selezionare l'ordine per votazioni di lista (che siano esse bloccate o con voto di preferenza). Le primarie di lista appaiono più sensate in caso di lista chiusa, altrimenti, in caso di successivo voto con preferenza, questa modalità potrebbe evidentemente essere una ripetizione⁸.

Infine è utile sottolineare la complessità del termine primarie, per esempio differenziando le primarie propriamente dette da altre elezioni che "indicano" in modo non vincolante i candidabili. Gli esempi più significativi di questo ultimo caso si possono ritrovare in Italia. Le primarie di coalizione svolte per la selezione del candidato a Presidente del Consiglio, per esempio, non potranno mai essere rese obbligatorie o vincolanti perché, come indicato dall'articolo 92 della Costituzione, è il Presidente della Repubblica a nominare il capo del governo e le prerogative costituzionali del capo dello Stato non possono essere violate. Analogamente sono impropriamente definite primarie le modalità di selezione delle classi dirigenti interne ad un partito, perché regolano unicamente la vita interna di un'associazione e non hanno giuridicamente alcun vincolo istituzionale possibile. Ciò nonostante si è scelto, al netto di tale specificazione, di ricorrere ugualmente al termine primarie inteso in senso spurio, includendo cioè anche le elezioni dei gruppi dirigenti e selezioni non costituzionalmente rilevanti.

2. Le primarie in Italia, i casi più significativi

⁸ G. Fusaro *Elezioni primarie: prime esperienze e profili costituzionali* in *Quaderni dell'Osservatorio regionale toscano* (2006) pag. 55

In Italia, prima della fine degli anni 90, l'unico vero tentativo di introdurre le primarie nel sistema politico italiano è stato quello di Pierluigi Zambetti nel corso degli anni 70. Il politico democristiano ottenne però l'attuazione di un regolamento sulle primarie unicamente nella provincia di Trieste. Si trattava di primarie semi aperte, rivolte a tutti coloro che si dichiaravano elettori della Democrazia Cristiana. L'elettorato passivo era attribuito a soci e cittadini che condividessero "i principi politici e programmatici del partito"(art 4.⁹). La consultazione elettorale avveniva nelle sedi del partito, secondo la regola del voto di preferenza che serviva anche per la compilazione delle liste bloccate.

In Italia la classe politica tornò a parlare di primarie per la prima volta dopo il 1993 successivamente alla crisi del sistema politico. La riforma elettorale maggioritaria del 1993 si mostrò infatti insufficiente a ricostruire un rapporto sinergico tra i cittadini e le istituzioni politiche. Da allora le primarie sono intervenute con sempre maggiore frequenza e sono state organizzate proprio con il principale obiettivo di ridurre la distanza tra politica e cittadini, allargando la schiera di decisori all'interno delle questioni politiche.

Il ricorso alle primarie è stato favorito, inoltre, dalla presidenzializzazione delle cariche amministrative (sindaci, Presidenti di regione e di Provincia), processo avvenuto proprio a partire dal 1993. Le prime esperienze di primarie si sono svolte infatti per selezionare candidati ad elezioni amministrative, segnalando un interessante dinamismo politico locale. Questo dinamismo territoriale tende a riprodursi ogniqualvolta la politica nazionale è ritenuta incapace di produrre risposte alle domande che le vengono poste; così successe all'inizio degli anni 90, così è successo a partire dalla primavera del 2011¹⁰.

La prima esperienza fu il tentativo di Alleanza Nazionale che nel 1998 sperimentò l'introduzione di elezioni primarie per la costruzione della propria lista elettorale alle elezioni Provinciali di Roma. Questa elezione primaria si limitò a decidere l'elenco delle candidature all'interno della lista del partito, mentre la candidatura alla Presidenza della Provincia era stata decisa precedentemente tramite un accordo interno alla coalizione di centrodestra. Può essere interessante segnalare che è stato l'unico caso di elezioni

⁹ DC Trieste: elezioni primarie per la provincia: regolamento per le elezioni primarie per la scelta dei candidati della democrazia cristiana al consiglio provinciale (1970)

¹⁰ Inoltre, come fa notare G. Pasquino *Postfazione a M. Valbruzzi Primarie ,partecipazione e leadership* Bonania University Press (2005) le primarie in Italia fino al 2006 si sono tenute solamente in caso di incapacità della coalizione di trovare un accordo su un nome, per evitare una spaccatura politica. Tale notazione è importante per sottolineare come, in realtà, le primarie siano state strumento utilizzato inizialmente per necessità, più che per volontà.

primarie che ha riguardato un partito o una coalizione schierate nel campo politico del centrodestra.

Il secondo caso fu quella realizzato, nello stesso anno, dall'Ulivo bolognese per designare il futuro candidato sindaco, con l'obiettivo di risolvere una crisi politica tutta interna al centrosinistra locale. La proposta di candidatura di Silvia Bartolini, "messa in campo" da una parte dei Democratici di Sinistra, aveva creato una spaccatura sia nel partito che nella coalizione. In questo caso le primarie vennero dunque indette in quanto il nome indicato dal partito di maggioranza della Coalizione (appunto i DS) non piaceva né agli alleati di coalizione, né alle minoranze interne al partito. Le primarie ottennero un risultato di partecipazione importante: oltre 20.000 elettori si recarono alle urne (oltre il 15% dell'elettorato di centrosinistra bolognese), confermando con oltre l'80% dei voti la candidatura di Silvia Bartolini, proprio il nome che era stato scelto dalla segreteria dei DS. Quelle bolognesi furono le prime elezioni primarie di coalizione utili per eleggere il candidato ad una carica monocratica. Questo esperimento partecipativo non ebbe però le ricadute sperate oltre gli steccati del proprio elettorato consolidato. Il risultato delle amministrative, sia detto per inciso, non fu infatti felice per il centrosinistra: per la prima volta il centrodestra vinse le elezioni comunali a Bologna e Guazzaloca divenne sindaco del capoluogo emiliano.

Per una seconda tornata di primarie si dovette aspettare il 2004, in vista delle elezioni regionali che si sarebbero tenute l'anno successivo. In quella stagione elettorale i sondaggi indicavano forti vantaggi da parte delle coalizioni di centrosinistra in molte regioni italiane, producendo un'accelerazione di competizioni e conflitti infracoalizionali: ove non si riuscì a trovare l'accordo di coalizione su un nome, lo stesso centrosinistra si accordò per indire le primarie.

Due casi meritano una notevole attenzione. Anzitutto l'esperienza calabrese, dove il centrosinistra sperimentò un sistema di primaria chiusa che venne utilizzato unicamente in quell'esperienza: la c.d. *convention*. I "grandi elettori" di quella selezione furono individuati dai partiti, dagli eletti della coalizione uscente e dal mondo del volontariato e dell'associazionismo regionale e dunque il diritto di voto attivo venne dunque selezionato precedentemente in base ad alcune categorie ristrette. Alla fine, anche in questo caso, prevalse il candidato *in pectore*, Agazzo Loriero, che poi divenne Presidente della giunta regionale¹¹”.

¹¹ E. Rossi e L. Gori, *Le primarie in Italia: dalla prassi alle regole* su *Quaderni costituzionali* (2009) pag. 624

L'altra regione in cui si celebrarono le primarie fu la Puglia. Il maggiore partito di centrosinistra aveva deciso di candidare Francesco Boccia, il cui profilo politico era però invisibile alla parte sinistra della coalizione che, a sua volta, propose la candidatura di Nichi Vendola¹². Le primarie pugliesi furono disciplinate attraverso un regolamento regionale sottoscritto da tutte le forze della coalizione che prevedeva l'indizione di primarie aperte in cui avrebbero votato tutti coloro che avessero versato un euro e sottoscritto il programma elettorale. La sottoscrizione del programma ed il versamento di una quota venne ripreso in numerose altre primarie, come strumento di "garanzia" per la correttezza delle procedure. La partecipazione fu, anche in questo caso, molto elevata e portò alla vittoria del candidato di Rifondazione Comunista, Nichi Vendola. Il 16 Gennaio votarono 79.296 cittadini e la vittoria andò appunto al candidato di minoranza che conquistò il 50,8% dei voti. Come Agazzo Loriero anche Nichi Vendola divenne Presidente di regione.

In Puglia, peraltro, uno scenario analogo si è riverificato anche nel 2010, quando, per alcune decisioni dei vertici del PD, si proposero nuove primarie invece che la riconferma a tavolino di Nichi Vendola. Incredibilmente gli elettori del centrosinistra si trovarono, 5 anni dopo, dinanzi alle stesse primarie del 2005: Nichi Vendola ed il Democratico Boccia a contendersi la *leadership* all'interno del medesimo schieramento e con le medesime regole. Il risultato diede ancora ragione al Presidente della Giunta regionale, questa volta con maggioranze decisamente più larghe. Fu in questa tornata elettorale che fecero la propria comparsa le Fabbriche di Nichi, comitati elettorali sperimentali, che hanno contribuito al dibattito sulle forme e le modalità dell'aggregazione politica. Il tentativo di legittimare pubblicamente le coalizioni non garantisce, dunque, il rafforzamento dei partiti politici, ma ne può semplicemente rappresentare la crisi. In molti casi, vedremo che proprio il ricorso alle primarie ha stimolato la nascita di nuove forme di partecipazione politica a scapito dei partiti che pure le avevano indette e promosse.

L'anno seguente si tennero invece le prime elezioni primarie nazionali. Il 16 ottobre del 2005 si votò per selezionare il *leader* della coalizione di centrosinistra che avrebbe sfidato Silvio Berlusconi alle elezioni politiche del 2006¹³. L'organizzazione prevedeva primarie aperte organizzate in forma privatistica. Correvano Romano Prodi appoggiato dai maggiori partiti della coalizione, ma anche i segretari di 4 partiti della coalizione

¹² Per specifiche osservazioni M. Giaffredda *Le primarie in Puglia: la selezione di una nuova Leadership in Quaderni dell'osservatorio elettorale regione Toscana (2006)*

¹³ Rossi e Gori *op. cit.* pag 633. Sul tema anche un'interessante valutazione politologica di Pasquino, in *op. cit.* pagg. 282 - 292

(Mastella dell'UDEUR, Fausto Bertinotti di Rifondazione Comunista, Alfonso Pecoraro Scanio dei Verdi, Antonio Di Pietro dell'Italia dei Valori) e due altri candidati espressione di movimenti di sinistra. La necessità di quelle primarie era dovuta al fatto che il “predestinato *leader*”, di fatto esterno ai partiti, avesse bisogno di rafforzare la propria posizione attraverso una legittimazione popolare. Gli altri candidati, dal verso loro, invece non puntavano a competere, ma più che altro miravano a contare il proprio futuro peso entro la coalizione. Ovviamente trattandosi di dover selezionare il candidato Presidente del Consiglio, dalle primarie sorgeva un'obbligazione politica e non giuridica¹⁴.

Il regolamento quadro per la disciplina delle elezioni primarie nacque da un accordo di coalizione firmato da tutti gli attori interessati. Questo individuava un Ufficio di Presidenza che aveva ampi poteri di nomina nei confronti degli altri organi istituiti (collegio dei garanti e i componenti dell'ufficio tecnico amministrativo) e che di fatto avrebbe regolato giuridicamente la tornata elettorale¹⁵. L'elettorato attivo era composto da tutti i cittadini elettori per la Camera dei Deputati che avessero sottoscritto il *progetto per l'Italia*¹⁶. Gli elettori avrebbero dovuto dare l'assenso affinché il proprio nome rientrasse in un elenco pubblico di sostenitori del progetto politico. Questo è l'elemento che, introducendo una qualche forma di controllo, ha reso le primarie semi aperte.

Inoltre sono stati ammessi al voto gli immigrati residenti da almeno tre anni ed i minorenni che avrebbero compiuto i 18 anni entro la scadenza naturale della legislatura. L'elettore accettava che il proprio nominativo venisse registrato in un elenco pubblico: la sottoscrizione del progetto per l'Italia rappresentava una presa pubblica di posizione. Per quanto riguarda l'elettorato passivo, invece, la candidatura sarebbe stata legittima se presentata insieme ad almeno 10.000 firme valide, distribuite in modo equo tra le regioni. C'era una limitazione esplicita per impedire candidature esterne: la c.d. norma anti Sgarbi¹⁷. “ I candidati non devono aver svolto, nel corso della XIV legislatura, attività politica a sostegno del centrodestra”. Interessante anche la legislazione elettorale di contorno per quanto riguarda la campagna elettorale: fu previsto un tetto massimo di spesa pari a 300.000 euro ed “il divieto di azioni che danneggino l'immagine degli altri candidati e dell'Unione”. Il numero degli affluenti alle primarie fu importante: il 16

¹⁴ Vedi paragrafi successivi

¹⁵ Rossi Gori, op. cit. pag 631

¹⁶ Un testo che conteneva linee guida e programma

¹⁷ Rossi Gori op. cit. pag. 633

ottobre 2005 hanno espresso il proprio voto oltre 4 milioni di persone. Romano Prodi, come da previsione, si è imposto con oltre il 70% dei voti.

L'esperienza del governo Prodi, come noto, è durata meno di due anni, al termine dei quali si è assistito ad una vera e propria ricomposizione dello scenario politico. Nel campo del centrosinistra nacque il PD, nel centrodestra il PDL.

Nel 2007 il neonato Partito Democratico ricorse alle primarie per eleggere la propria *leadership* interna. Non più dunque il ricorso ad un congresso, ma una forma di partecipazione allargata che richiamasse alla scelta un mondo più largo di quello che si identificava strettamente con il Partito Democratico. La fase elettorale è stata gestita dal *Comitato promotore dell'assemblea del Pd* che ha approvato un *regolamento quadro per l'elezione dell'assemblea*. Non ci soffermeremo oltre sulle primarie interne al PD, in quanto già ampiamente disaminate nei paragrafi precedenti. Il caso è comunque particolare perché la scelta aperta agli elettori sul candidato Presidente del Consiglio si sovrappose alla scelta riguardante la *leadership* del nuovo soggetto politico.

Le primarie nazionali si svolsero anche nel 2012, all'interno della coalizione di centrosinistra *Italia Bene Comune* composta da PD, socialisti e SEL. La competizione, troppo attuale e ancora fonte di discussione politica per essere analizzata scientificamente, di fatto avvenne entro il Partito Democratico, tra la candidatura di Renzi e quella di Bersani, allora segretario del partito. Nichi Vendola, Bruno Tabacci e Laura Puppato hanno svolto un ruolo tendenzialmente marginale. Due notazioni riguardo queste primarie, più che altro di cronaca politico/giuridica: il PD ha dovuto modificare il proprio statuto per permettere a Matteo Renzi di partecipare alla tornata elettorale, in quanto, prendendo la norma precedente alla lettera, il candidato alla Presidenza del Consiglio o alle primarie di coalizione, avrebbe dovuto essere il segretario del partito. La discussione entro il PD è stata molto aspra, con toni tipici da confronto congressuale. La conflittualità si concentrò sulle regole per la selezione dell'elettorato attivo. Altra caratteristica rilevante è stato l'inserimento del doppio turno, due domeniche di fila nel caso nessun candidato avesse raggiunto il 50% più uno dei consensi al primo turno. Al secondo turno la diatriba sull'elettorato attivo non si placò: i sostenitori di Renzi spingevano per rendere il secondo turno aperto a tutti, mentre i sostenitori di Bersani preferivano ammettere al voto tutti coloro che avessero già votato al primo turno.

Di fatto, dalle ultime stagioni politiche le primarie sembrano ineludibili. Sono state registrate in quasi tutte le elezioni regionali, in numerosissime elezioni amministrative di città grandi e piccole.. Esse hanno segnato in particolare una stagione politica, quella

delle amministrative del 2011, in cui, eccetto Torino, in tutte le altre grandi città ha prevalso il candidato appoggiato dalla presunta minoranza di sinistra della coalizione. Questi per esempio i noti casi Pisapia, Zedda, e Doria dell'anno successivo. Tutti questi candidati passati attraverso le elezioni primarie sono diventati sindaci. Diversamente è invece andata sia a Napoli che a Palermo. In queste città le primarie non sono state sufficienti a mantenere compatta la coalizione: la vittoria di un candidato sgradito ad una parte politica ha comportato, in modi diversi, la rottura dell'accordo e la successiva presentazione di un ulteriore candidato alle elezioni successive. I regolamenti per le primarie registrate nelle grandi città¹⁸ testimoniano comunque, in generale, il tentativo di aprire le primarie anche ai minorenni, talvolta studenti e lavoratori fuori sede, ed immigrati regolarmente risidenti. E' sempre stato previsto un piccolo obolo¹⁹ per sostenere le spese e la sottoscrizione di una dichiarazione in cui si sottoscrive pubblicamente l'adesione al progetto politico.

3. La regolazione pubblicitica delle primarie

Come sottolineato precedentemente, le primarie possono avvenire in regime giuridico di diritto privato, oppure esse possono essere organizzate direttamente dalle istituzioni pubbliche. Si tratta di due modelli evidentemente diversi che però si trovano molto spesso a convivere anche in uno stesso paese. In Italia, per esempio, ai tantissimi esempi di primarie privatistiche elencati precedentemente si affiancano due modelli di elezioni primarie previsti e regolamentati per legge. Questi sono i casi delle regioni Toscana e Calabria.

Studiare questi casi è fondamentale perché è evidente come un'eventuale previsione di primarie in una legge di attuazione dell'articolo 49 della Costituzione si tradurrebbe inevitabilmente in un modello di primarie di tipologia pubblicitica.

¹⁸ M. Croce *Le regole delle primarie comunali nelle grandi città, una prospettiva di sintesi* su *Forumcostituzionale.it*

¹⁹ Sul tema Rossi e Gori, op. cit. pag 645 “in questo caso nulla quæstio (giuridicamente parlando) se si tratti di primarie di partito o di coalizione deliberate e organizzate in modo autonomo; diversa l'ipotesi nel caso di primarie imposte o incentivate. In quest'ultimo caso infatti si potrebbe configurare un limite alla partecipazione politica costituito da ragioni di carattere economico: limite forse superabile qualora detto contributo fosse di lieve entità o ad offerta libera, più problematico in caso diverso”

Il modello di primarie pubbliche approvato in Toscana trova il proprio antecedente nella legge elettorale regionale 25/2004. Questa aveva modificato il sistema elettorale toscano in senso maggioritario, ma aveva impedito il voto di preferenza per l'elezione dei consiglieri regionali in quanto si stava producendo un'incontrollabile competizione infrapartitica²⁰. Di conseguenza nel 2004 la Regione Toscana approvò una legge regionale (70/2004, poi modificata con la 16/2005)²¹ che prevedeva la possibilità per i partiti politici e per le coalizioni di ricorrere a primarie pubbliche non obbligatorie. Le primarie sono così diventate parte integrante della competizione e, seppur facoltative, sono indette con decreto del Presidente di Regione. La legge 70/04 ha disciplinato primarie pubbliche cioè regolamentate dagli uffici regionali e dall'amministrazione regionale, ma organizzate fattivamente dai Comuni per quanto riguarda le responsabilità del personale e dei seggi.

Nella legge toscana è prevista una possibilità di ricorso alle primarie sia per la scelta della candidatura del Presidente della Regione che per la compilazione delle liste dei partiti.

Il modello previsto rimane tuttora quello della primaria aperta, tuttavia non è vietato il ricorso a *convention*, primarie semi aperte o a modelli di volta in volta proposti dalle forze politiche e sottoposti ad una commissione di garanzia regionale. Le primarie possono essere sia aperte che semi aperte (ovvero con la richiesta di requisiti particolari per essere ammessi a godere del diritto di voto attivo), ma la scelta deve essere vagliata dalla commissione regionale di garanzia istituita *ad hoc*.

Le primarie, valide sia per la candidatura dell'organo monocratico che per la compilazione delle liste dei candidati al consiglio, sono, come detto, non obbligatorie. La legge si limita a stabilire il numero massimo di candidature presentabili (tre per la carica di Presidente e dieci per il Consiglio), permettendo di fatto ai partiti un primo filtro per selezionare coloro che poi saranno candidati alle primarie. Riguardo questa scelta alcuni autori si sono espressi negativamente²² perché imbriglierebbe il diritto di candidarsi a persone non riconosciute dalla dirigenza di partito. Se questa affermazione è vera, probabilmente bisogna anche ragionare cautamente su cosa sarebbero i partiti e le loro dirigenze se neanche avessero la possibilità di decidere chi candidare alle elezioni primarie.

²⁰ Rossi e Gori, op. cit. pag. 626. Per un quadro completo A. Floridia *Le primarie in Toscana: la nuova legge, la prima sperimentazione*, in *quaderni dell'osservatorio elettorale-regione Toscana*. (2006)

²¹ Floridia, op. cit. e C. Fusaro *La legge regionale toscana sulle primarie* in *Le Regioni* n. 3 (2005)

²² Rossi e Gori, op. cit. pag. 627; Sull'attuazione della legge sulle primarie si veda: *Quaderno di ricerca* n. 5 a cura del Consiglio regionale toscano *Attuazione della legge 70/2004: le primarie del 2009*. A cura del settore Analisi della Normazione

Inizialmente la legge prevedeva una sola scheda per ciascuna primaria: l'elettore avrebbe dovuto richiedere solo quella per cui avrebbe votato, mostrando pubblicamente la propria futura intenzione di voto, violandone la segretezza. Per questo motivo è intervenuto il garante della Privacy che, con alcuni rilievi informali, ha sostenuto che tale pratica avrebbe violato la riservatezza di dati sensibili e di voto. Alle sollecitazioni del garante ha risposto il Consiglio Regionale Toscano che ha approvato una riforma della legge (16/2005) prevedendo che tutti i candidati di tutte le formazioni partecipanti stiano sulla medesima scheda. Per tutelare la segretezza del voto si rischia di incentivare fenomeni di interferenza opportunistica²³. La seconda questione che dovette affrontare la regione Toscana prima dell'approvazione della legge fu il vincolo posto dall'esito della primaria: in caso di primarie interne ad una coalizione o ad un partito organizzate privatisticamente il vincolo deducibile è solo di tipo politico, in caso di elezioni primarie pubbliche sarebbe anche giuridico. Il punto difficile da risolvere (vista la non obbligatorietà delle primarie stesse) erano le penalità da infliggere a chi non avesse rispettato l'esito del voto. Nel caso specifico si stabilì che se qualcuno fosse venuto meno al rispetto dell'esito elettorale avrebbe dovuto pagare una penale ad un precostituito organismo di garanzia. L'ultimo nodo da sciogliere riguardo la legge regionale toscana che regola le primarie è l'esito vincolante o meno delle stesse. All'atto della registrazione tutti i partiti depositano 5.000 euro a titolo di cauzione. I soldi saranno ridati soli qualora gli esiti delle primarie siano rispettati al momento definitivo della consegna della lista, salvo ovviamente il caso in cui il risultato debba essere alterato per il rispetto delle quote di genere²⁴. Il vincolo è solo una cauzione di 5000; tale somma viene consegnata all'inizio dai partiti ed effettivamente restituita se i risultati sono rispettati (al netto del necessario riequilibrio di genere).

Le primarie si sono tenute nel 2005 ed hanno registrato una buona partecipazione elettorale, anche da parte di coloro che non risultavano precedentemente iscritti a partiti politici.²⁵ Poi però le liste dell'Ulivo decisero di correre unificate e dunque il collegio preposto alla garanzia verificò l'assenza dei DS dalla competizione, non vi fu rispetto degli esiti e i 5000 euro di cauzione non furono restituiti.

Questa è evidentemente la massima debolezza causata dalla legge: il ricorso alle primarie rimane facoltativo, ma se un partito dovesse realizzarle e successivamente non rispettarne

²³ Una soluzione giuridica non appare però irraggiungibile: basterebbe ammettere che esiste una differenza costituzionale tra la volontà di partecipazione politica (a nessuno può essere impedito di dichiarare pubblicamente le proprie decisioni politiche) e le regole che devono garantire la segretezza del voto. La segretezza del voto alle primarie attiene alla scelta tra i diversi candidati della lista.

²⁴ Rossi e Gori, op. cit. pag. 929

²⁵ *ivi*

l'esito sarebbe sanzionabile sia giuridicamente che economicamente. Un calcolo opportunistico potrebbe portare i partiti a non ricorrere a questa modalità. Con decreto del Presidente della Giunta regionale 30 ottobre 2009 n. 179 vennero convocate primarie anche il 13 dicembre 2009 cui parteciparono, ancora una volta solo i partiti della coalizione di centrosinistra (PD e SEL).

Ricalcando l'esempio della Toscana anche la Calabria adottò una normativa pubblicistica sulle primarie (25/09). Il contesto istituzionale politico aveva previsto un precedente un rafforzamento delle prerogative del Presidente e della giunta all'interno delle norme statutarie. Il tentativo calabrese mirava ad introdurre consultazioni primarie aperte regolate per via pubblicistica per la sola candidatura a Presidente della Regione, ma a differenza della Toscana le primarie erano immaginate come obbligatorie pena impossibilità per il partito inadempiente di partecipare alle elezioni successive. La legge 25/2009 è stata successivamente impugnata dal governo²⁶ davanti alla Corte Costituzionale a causa dell'obbligatorietà e della normativa prevista sui rimborsi. Per quanto attiene al primo rilievo, il governo faceva notare che l'impossibilità di partecipare ad una tornata elettorale si traducesse in una procedura di incandidabilità, ledendo il principio fondamentale del diritto di elettorato passivo. Inoltre, proprio il diritto di voto è materia statale e dunque sottratta alla potestà legislativa regionale. Complementare era il tema del rimborso elettorale previsto per sostenere le spese organizzative delle primarie. La legge prevedeva un rimborso di 50 centesimi a voto ricevuto, ma senza alcuna differenziazione di scala rispetto alla grandezza dei partiti.

La Regione Calabria quindi decise di non aspettare la pronuncia della Corte Costituzionale, ma di modificare precedentemente la legge, accogliendo nella Legge 44/2009 i motivi che avevano portato il governo alla scelta di impugnare la versione precedente. In seguito alla modifica legislativa le primarie sono state rese facoltative ed è stato eliminato sia l'obbligo di versare una cauzione, sia l'obbligo imposto ai comuni di conservare le schede. A seguito di rendiconto, anche in questo caso possono essere rimborsate, ma non forfettariamente. L'ordinanza della Corte n. 148/2010 si limitò dunque a dichiarare estinto il processo.

²⁶ A. Spadaro *Elezioni primarie in Calabria: la Regione, re melius perpensa, riconosce l'errore* in www.forumcostituzionale.it (2009) e L. Gori *Tre questioni di costituzionalità sulle elezioni primarie regionali: la legge calabrese 25/09 dinnanzi alla Corte Costituzionale* in www.forumcostituzionale.it (2010)

4. Le *parlamentarie*, ovvero le primarie per eleggere i parlamentari

Le primarie, come ribadito più volte, sono ormai un elemento imprescindibile della discussione politica in Italia. Per affrontare il tema della distanza della politica dai cittadini, alcuni soggetti politici, all'alba della presentazione delle liste elettorali in vista delle elezioni politiche del 2013, hanno svolto alcune forme di consultazione non regolamentate dagli statuti per selezionare l'ordine dei candidati nelle liste elettorali. Non è nuova infatti la polemica che riguarda l'attuale legge elettorale 270/2005 che prevede le liste bloccate e quindi un accentramento del potere di selezione del gruppo parlamentare in mano alle dirigenze nazionali dei partiti. Nelle tornate precedenti in cui si era votato con la medesima legge elettorale la lista dei candidati era rimasta appunto nelle mani dei *leader* di partiti, affiancati dai responsabili dell'organizzazione e da ristretti gruppi dirigenti. I criteri con cui venivano selezionati i candidati erano molto diversi da partito a partito, ma sempre discrezionali: i leader di partiti grossi, con un consenso già diffuso, fecero generalmente prevalere le ragioni della fedeltà, preferendo blindare il futuro gruppo parlamentare attraverso la presenza di politici fedeli alla linea della dirigenza. Partiti minori, invece, talvolta hanno preferito riesumare notabili locali dall'incerto posizionamento politico e dall'incerto grado di fedeltà, ma dal sicuro consenso elettorale. Nel primo caso i criteri di fedeltà sono stati successivamente premiati, ma come contrappasso si ebbe la conseguenza di una generale debolezza dei gruppi parlamentari rispetto ai gruppi dirigenti del partito ed una scarsa presenza dei partiti nei territori. Nel secondo caso, invece, si è assistito ad alcuni casi di trasformismo. Infine, i partiti con una struttura più tradizionale, invece, si trovarono ad affrontare tutte queste questioni contemporaneamente, mettendo in lista, ovviamente nei posti eleggibili, quei dirigenti nazionali particolari fedeli alla dirigenza, quei dirigenti locali particolarmente apprezzati sul territorio e soggetti esterni (o della cosiddetta società civile) capaci di recuperare voti anche fuori dal classico voto di appartenenza e di rafforzare il voto di opinione. La vigilia della tornata elettorale del 2013 è stata quindi segnata dalla volontà di alcuni partiti di istituire modalità differenti e pubbliche per compilare le liste dei candidati alla Camera dei Deputati e al Senato della Repubblica.

In primis ci fu la scelta del Movimento 5 Stelle di selezionare le candidature attraverso votazioni *online*, sulla cui trasparenza pubblica permangono tutt'ora alcuni dubbi non spiegati, soprattutto sul fatto che la garanzia del voto fosse stata affidata ad un non meglio identificato “*staff* di Beppe Grillo”. Il regolamento che disciplinò le selezioni apparve proprio sul *blog* di Beppe Grillo: “Il MoVimento 5 Stelle (M5S) promuove la presentazione alle prossime elezioni politiche del 2013 di liste di candidati che si riconoscano nel Programma del movimento e nel suo capo politico Beppe Grillo”. Anzitutto era disciplinato l'elettorato passivo, in modo molto severo: “I candidati al Senato ed alla Camera per il MoVimento 5 Stelle potranno essere tutti coloro che si sono presentati alle elezioni comunali o regionali certificati con il logo del MoVimento 5 Stelle o Liste Civiche 5 Stelle e avranno compiuto almeno 25 anni a febbraio 2013. Saranno escluse le persone facenti parte di liste diffidate dall'uso del simbolo del MoVimento 5 Stelle. Saranno inoltre escluse le persone che hanno incarichi da eletti al 29 ottobre 2012. Infine non potranno partecipare le persone che successivamente alla certificazione per le elezioni amministrative abbiano perso i requisiti che erano stati richiesti per la certificazione della candidatura per le elezioni amministrative.”

In sostanza si sarebbero potuti candidare solamente coloro che si erano già candidati ad elezioni locali con il Movimento 5 stelle, ma senza essere eletti. La *ratio* era evidente: premiare coloro che nel tempo avevano mostrato fedeltà al progetto. Il rischio, però, era altrettanto evidente: la necessaria valorizzazione di persone senza un consenso significativo e senza radicamento territoriale.

Riguardo l'elettorato attivo si diceva invece: “Potranno votare tutti i maggiorenni al momento delle votazioni *online* coloro che risultano iscritti entro il 30/9/12 al MoVimento 5 Stelle e che abbiano certificato la loro identità tramite il caricamento di un proprio documento entro venerdì 02/11/12 ore 24 ora italiana”. “Sarà possibile votare fino a tre candidati della propria circoscrizione di residenza, i cui nominativi, per ciascuna circoscrizione, verranno pubblicati sul sito.”

Infine, sempre sul sito, era disciplinata anche la modalità di formazione delle liste: “Le liste verranno redatte per circoscrizione in base al numero di voti ottenuti dai singoli candidati.

Tra i più votati coloro che avranno 40 anni o più entro febbraio 2013 e saranno inseriti nelle liste per il Senato fino a colmare il numero minimo per lista più sei. I candidati restanti saranno inseriti nelle liste per la Camera. Nel caso in cui più di un candidato in una stessa lista abbia lo stesso numero di voti, verrà inserito per primo chi ha ricevuto

l'ultimo voto per primo/a. Se un candidato non ottiene voti non sarà inserito nelle liste in ogni caso. Nel caso in cui non ci siano sufficienti candidati per compilare una lista circoscrizionale verranno acquisiti i candidati in funzione della classifica degli esclusi delle singole circoscrizioni (prima tutti i primi, poi tutti i secondi, ...). A parità di posizione in classifica verranno inseriti coloro che appartengono a circoscrizioni più prossime alla circoscrizione della lista. Si seguirà l'ordine del numero di circoscrizione per completare le liste. A parità di posizione in classifica e di vicinanza alla regione verrà inserito chi ha più voti, e, a parità di questi, chi ha ricevuto l'ultimo voto per primo. I votanti avranno la possibilità di verificare la correttezza dell'attribuzione del proprio voto attraverso il codice che la procedura attribuirà a ciascuna votazione.” Il tentativo importante di utilizzare il *web* ha però lasciato tuttora irrisolte alcune questioni nodali che hanno riguardato principalmente la trasparenza delle procedure e la ristretta base elettorale.

Alla fine del 2012 anche Il Partito Democratico e Sinistra Ecologia e Libertà hanno deciso di organizzare consultazioni pubbliche per la compilazione delle liste elettorali.

Si noti anzitutto che tra l'annuncio delle primarie ed il voto è passato un tempo molto risicato, rendendo difficoltosa l'organizzazione di una campagna elettorale per tutti i candidati che non avessero già alle spalle correnti, fazioni, un forte consenso o riconoscibilità personale.

Dall'apposito regolamento per le primarie del PD si leggeva che “ai fini della più ampia partecipazione e del rinnovamento della politica, il Partito democratico promuove primarie aperte per la selezione delle candidature al Parlamento nazionale per le elezioni politiche del 2013. Attraverso lo strumento delle primarie il Partito democratico intende selezionare i propri candidati in coerenza con i suoi principi statutari e con la vocazione di partito di governo, aperto alla società, in grado di promuovere nelle composizione delle liste, e in particolare nelle posizioni eleggibili, competenze di donne e di uomini. Come affermato nell'art. 1 dello Statuto, il PD si impegna a rimuovere gli ostacoli che si frappongono alla piena partecipazione politica delle donne e al raggiungimento della democrazia paritaria”.

Il partito democratico si proponeva di selezionare il 90% delle proprie liste attraverso le primarie, mentre un decimo dei posti sarebbe rimasto a discrezione della segreteria nazionale. “Non si voterà per le posizioni di capilista che saranno definite d'intesa tra la Direzione nazionale e le Unioni regionali”. Il voto è stato raccolto nei circoli del partito, attraverso un voto di preferenza, con preferenza multipla di differente genere. Anche

l'elettorato attivo e passivo era esplicitato con cura: "1. Possono partecipare al voto per la selezione delle candidature al Parlamento nazionale: a) le/gli elettrici/ori compresi nell'Albo delle primarie dell'"Italia Bene Comune"; b) le /gli iscritte/i al PD nel 2011 che abbiano rinnovato l'adesione fino al momento del voto"

Possono candidarsi: "Possono essere candidati/e alle primarie gli/le iscritti/e al PD e i/le cittadini/e che si dichiarino elettori/ici del PD, che abbiano i requisiti richiesti dalla legge e dal Codice etico del PD e che sottoscrivano gli impegni in esso previsti. Si può essere candidati in un solo ambito provinciale/territoriale." Riguardo questo tema si innestò una polemica interna sulla necessità di raccogliere le firme solo in alcuni casi: obbligo che in molti casi venne derogato. Decisero di candidarsi alle primarie tutti i membri della Segreteria del partito, con eccezione di Bersani, rinunciando ad entrare nel 10% garantito centralmente.

Un po' differente è stata la situazione in Sinistra Ecologia e Libertà: il regolamento, pur simile a quello del PD, probabilmente non aveva tenuto in sufficiente considerazione una diversa proporzione di eletti rispetto alle due liste di cui sopra. Così, la quota percentuale di eletti passati dalle primarie parlamentari di SEL è risultata piuttosto esigua rispetto alle premesse e comunque inferiore a quella del PD. Ovviamente tale vicenda ha scatenato polemiche interne, alcune hanno avuto ripercussioni nel dibattito politico nazionale²⁷.

Dentro i partiti, le primarie per la selezione dei parlamentari hanno comportato un duplice effetto. Se è vero che esse hanno mostrato un'apertura dei partiti ed un tentativo di allargare la sovranità decisionale anche per le liste dei parlamentari (provando a scavalcare il problema di una legge elettorale sostanzialmente sgradita ai cittadini), è altresì vero che attraverso queste i partiti hanno mostrato un loro aspetto correntizio/notabilare essendosi basate su una gestione del consenso territoriale e basate sulla gestione di preferenze interne al partito.²⁸

5. Alcuni cenni sui profili costituzionali delle primarie

²⁷ Il caso più significativo è stato quello di Renzo Ulivieri, iscritto a SEL e noto grazie al passato da allenatore di calcio in serie A. Ulivieri aveva vinto le primarie per i parlamentari al Senato in Toscana con oltre 2100 preferenze, ma è finito nel quarto posto di lista, preceduto da due nomi esterni al partito e da colei che aveva vinto le primarie per le donne, finendo con l'essere prevedibilmente non eletto al Senato.

²⁸ Si veda S. Bolgherini, F. Musella *Le primarie in Italia. Ancora e solo personalizzazione della politica?* In *Quaderni dell'osservatorio elettorale* (2006)

Come già anticipato precedentemente non tutte le primarie possono comportare un'obbligazione giuridica e conseguentemente alcune di esse sono destinate a rimanere strumenti di cui i partiti o le coalizioni decidono autonomamente di dotarsi. In questi casi è utile studiare il loro effetto sui partiti politici, ma non implicano conseguenze sull'assetto istituzionale del sistema politico.

Abbiamo già notato che casi di primarie pubbliche possono valere unicamente per selezionare candidature a cariche monocratiche direttamente elettive, mentre non possono essere effettuate per cariche monocratiche la cui scelta è demandata ad altri soggetti. Per questo la scelta del candidato alla Presidenza del Consiglio non potrebbe mai avvenire attraverso un percorso di primarie pubbliche. Obbligazioni giuridiche in capo ai partiti che parteciperebbero a questa primaria non se ne potrebbero porre perché la Costituzione all'articolo 92 demanda al Presidente della Repubblica il ruolo di nominare il capo del governo.²⁹ Una legge sulle primarie non potrebbe logicamente menomare i poteri del Presidente della Repubblica. Come scrive Fusaro “non è immaginabile istituire elezioni primarie pubbliche per cariche elettive nell'ordinamento inesistenti³⁰”. Diversamente accade quando si parla di cariche monocratiche elette direttamente, come il Presidente della Regione, della Provincia, il Sindaco. In questi ultimi casi una eventuale legislazione che preveda primarie pubbliche dovrebbe (come nei casi riassunti precedentemente) riconoscere come soggetti giuridici non solo i singoli partiti politici, ma anche le liste e le coalizioni.

Quando sono organizzate in forma privata ovviamente le primarie non incontrano alcun limite giuridico formale riguardo l'obbligazione a seguirne il risultato. Eventualmente il ricorso alle primarie aperte per selezionare il candidato di un partito alle elezioni potrebbe menomare di fatto il potere degli iscritti rispetto ai semplici elettori, ma sarebbe un problema politico o comunque risolvibile dal giudice comune cui si potrebbe rivolgere l'iscritto che sente menomate le proprie prerogative.

Il primo nodo da sciogliere nella nostra riflessione attiene dunque alla consapevolezza della liceità costituzionale del ricorso alle primarie pubbliche in quanto si tratta di un'apertura diretta ad allargare la partecipazione a “concorrere” a determinare la politica nazionale. Non pare vi possano essere limiti costituzionali all'inserimento delle primarie

²⁹ E. Rossi, *Proposte per una disciplina legislativa sui partiti*, in *La democrazia nei partiti*, In Dialogo (2010) pag. 15

³⁰ C. Fusaro *op. cit.* Pag. 55

in discipline che regolamentino l'articolo 49 della Costituzione³¹, tanto più che come visto l'articolo 49 della Costituzione è rivolto a tutelare anche il diritto del singolo cittadino. Qualche dubbio sorge invece nel caso di previsioni che rendano obbligatorio per i partiti il ricorso alle primarie in quanto deve essere comunque tutelata la libertà organizzativa delle associazioni. Questa imposizione di un metodo rigido di "democrazia interna" lascia molti dubbi, anche qualora le sanzioni giuridiche previste fossero leggere. Per quanto attiene alle garanzie che circondano il voto si tende a trasferire le tutele fondamentali anche alle primarie privatistiche (eguaglianza, segretezza, libertà e personalità). Semmai, al contrario, si è tentato di allargare il perimetro dell'elettorato attivo coinvolgendo finanche giovani al compimento del sedicesimo anno di età e stranieri residenti.

Il terzo problema attiene alla segretezza del voto. Come ha mostrato la Toscana, i problemi di *privacy* potrebbero risolversi celebrando tutte le primarie nello stesso giorno, tutelando contemporaneamente la segretezza del voto e la sua unicità (non si può votare sulla stessa scheda per due liste diverse). Se come visto, però, si accetta la tesi per cui le primarie non atterrebbero al voto, ma alla partecipazione politica, allora la segretezza del voto da tutelare sarebbe quello che avviene dentro l'urna e non la dichiarazione di voto per il partito.

6. Le primarie e la democrazia interna; gli effetti delle primarie sul partito

Le primarie hanno iniziato ad assumere un ruolo significativo nel dibattito politico successivamente all'approvazione della legge 81/1993 che istituì l'elezione diretta dei Sindaci e dei Presidenti di Provincia. Il ragionamento sulle primarie si innesta dunque sulle macerie proprio di quei partiti che erano crollati sotto gli scandali della Primavera 1992. E' dunque verosimile immaginare che crollo dei partiti, dinamismo politico locale e ricerca della democrazia attraverso le primarie siano un trittico il cui impatto deve inizialmente essere letto in modo congiunto. "Questo dinamismo locale si lega alla stagione di riforme elettorali che hanno riguardato gli enti locali e le regioni negli anni 1993 – 1995. L'elezione diretta del sindaco e del Presidente della Provincia ha infatti

³¹ E. Rossi e L. Gori op. cit. pag. 639

prodotto un profondo rinnovamento nel comportamento degli attori politici, specie se inquadrato nel contesto più ampio delle riforme elettorali maggioritarie per il Parlamento nazionale.³² I sindaci eletti dopo il 1993 hanno iniziato a godere di poteri prima sconosciuti ai “Primi Cittadini” e hanno iniziato ad instaurare rapporti diretti con i loro elettori, in parte compensando la crisi politica che invece stava travolgendo i partiti. Secondo Mauro Calise, addirittura “dalla bisaccia della storia italiana rispuntava il mito del principe, per giunta con la benedizione della legittimità democratica³³”.

La forza politica ed istituzionale che stavano assumendo i nuovi Sindaci apriva la necessità di trovare candidati capaci di rivolgersi ad uno spettro di elettori più ampio rispetto a quelli dei singoli partiti o delle singole coalizioni. La debolezza dei partiti, mai affrontata seriamente dopo il 1992 dalla classe dirigente politica italiana, offriva lo spunto ai partiti stessi di recuperare legittimità puntando su candidati che poi sarebbero stati selezionati direttamente dal popolo. Questi semi, coltivati più o meno volontariamente per vent'anni, producono oggi i loro effetti più impattanti. Non è un caso che ancora oggi siano i Sindaci vincitori delle primarie alcuni dei riferimenti politici più importanti d'Italia.

Attraverso le primarie sono entrati via via sulla scena politica soggetti nuovi, espressione del “civismo”, nuovi personaggi pubblici di riferimento, capaci di rovesciare i rapporti di forza tra i partiti, ma anche personaggi pubblici che non hanno l'immagine personale legata ad un simbolo politico. Se quindi a livello nazionale spesso le primarie sono state utilizzate per ratificare e legittimare scelte già assunte e definite, è proprio a livello territoriale che le primarie si innestano con più forza entro la crisi dei partiti politici. Ad onore del vero bisogna segnalare che, alla fine, i partiti sono quasi sempre riusciti a ricomporre le coalizioni anche dinnanzi a candidati monocratici provenienti dalla società civile e per di più sono quasi sempre riusciti a mantenere il consenso elettorale nelle elezioni per i consigli comunali. Le liste civiche del Presidente o del Sindaco non sono mai riuscite a ledere davvero la capacità dei partiti di porsi come garanti delle coalizioni. Tale dato, però, non riesce comunque ad essere sufficientemente incisivo; le giunte sono sempre più distanti dai corpi intermedi e i partiti troppo deboli rispetto ai vertici delle amministrazioni. Quando infatti arriva il momento delle scelte difficili, i partiti che sono chiamati a costruire il consenso intorno al governo territoriale vacillano e non hanno la forza per essere percepiti come gli attori della mediazione. Gli stessi gruppi consiliari

³² E. Rossi e L. Gori, *op. cit.* pag. 623

³³ M. Calise *op. cit.* Pag. 69

appaiono sempre più sfilacciati al loro interno, vittime anche della logica delle preferenze attraverso cui i suoi membri sono eletti.

A livello nazionale, come sempre verificatosi sinora, le primarie si sono limitate a ratificare le decisioni dei gruppi dirigenti, contribuendo a slegare ulteriormente il rapporto del *leader* con le basi del partito. Crisafulli nel 1960 auspicava di poter introdurre in Italia un sistema di selezione delle candidature analogo a quello statunitense, ma in uno scenario in cui i partiti erano ancora in grado di svolgere funzioni pedagogiche e soprattutto di integrazione sociale. Il rischio evidente oggi è la tensione, attraverso meccanismi leggeri di consenso, verso forme di democrazia plebiscitaria.

Oggi, dinnanzi alla crisi dei partiti assistiamo ad un duplice rischio, opposto. Da un lato percorsi autoreferenziali dei dirigenti dei partiti, incapaci di costruire rapporti organici con gli iscritti ed i militanti, chiusi in torri d'avorio istituzionali, ma ancora in grado di selezionare nomi e strategie del partito. Sotto questo aspetto le primarie rappresentano indubbiamente un potenziale e benefico allargamento della sovranità decisionale. Dall'altro lato si pone il rischio speculare, opposto: quello di cedere completamente alla vocazione personalistica della politica, rafforzando unicamente il rapporto diretto tra i vari *leader* che si succedono ed una massa di elettori atomizzati ed informi. Il pericolo è ovviamente ancora più forte se collegato al rischio attuale di campagne elettorale mediatizzate, in cui il lavoro dello *spin doctor* ha più impatto di quello delle direzioni politiche. Non sono deboli le critiche che evidenziano il rischio che le primarie possano enfatizzare le caratterizzazioni personalistiche della politica, richiamando una tendenza plebiscitaria né quelle che sottolineano con forza la preoccupazione che le primarie contribuiscano ad indebolire i partiti, alleggerendo la struttura intermedia dell'organizzazione. In particolare il rischio più forte evidenziato in letteratura pare essere quello di rendere troppo leggere le differenze tra gli iscritti e gli elettori, indebolendo ulteriormente la partecipazione politica e contribuendo ad indebolire la legittimazione interna dei gruppi dirigenti dei partiti nei confronti dei militanti³⁴. Non a caso le primarie

³⁴ Ci sembra più volte falsificata invece la teoria secondo cui ai partiti ed alle coalizioni non converrebbe ricorrere alle primarie perché in queste tornate andrebbero al voto i militanti la cui preferenza non sarebbe coincidente con quella dell'elettorato diffuso. Se le osservazioni empiriche infatti mostrano come effettivamente gli elettori delle diverse primarie siano quasi sempre stati i militanti più politicizzati, è stato più volte falsificato che il vincitore delle primarie farebbe più fatica a vincere le elezioni vere e proprio in quanto "radicale". E' una teoria su cui una parte della politologia si è espressa, soprattutto dopo l'esito delle primarie pugliesi. G. Sartori *La democrazia dei militanti* in *Corriere della Sera* 19 gennaio 2005; ma anche Panebianco dalle pagine de "il foglio", e Sabbatucci *Costa caro copiare gli americani* in *Il Messaggero* 18 gennaio 2005. Si tratta di una lettura che ammette come presupposto l'idea che gli elettori alla fine preferirebbero il candidato con le posizioni più vicine all'elettore mediano. Solo alcuni esempi a falsificare tale impostazione sono quelli nostrani di Nichi Vendola in Puglia, Giuliano Pisapia a Milano, Massimo

furono uno degli strumenti con cui si scardinarono i vecchi confini organizzativi dei partiti nord-americani. Per fare un esempio la legge che nel 1903 istituì le primarie obbligatorie nello stato del Wisconsin era motivata da una tendenza di forte rifiuto nei confronti dei partiti. Di fatto la letteratura statunitense mostra come l'uso disinvolto e la centralità delle primarie, di fatto, abbiano svuotato i partiti del tutto. Ciascun candidato si dota di una propria organizzazione autonoma, esattamente come succedeva con i partiti di notabili. Non a caso secondo Barcellona lo scenario attuale sarebbe definibile come lo stallo di una "democrazia di consenso senza partecipazione"³⁵.

D'altro canto molti studiosi hanno sostenuto come lo strumento posseda potenzialità importanti in quanto strumento capace di mobilitare i cittadini, di rinnovare quelle logiche di rappresentanza che all'interno dei partiti si erano affievolite negli ultimi due decenni e di riattivare un percorso diffuso di partecipazione. Esse producono una selezione delle candidature trasparente e non appannaggio di piccole oligarchie, oggi con una legittimazione popolare sempre minore. Possono inoltre favorire una più ampia legittimazione delle candidature stesse. Infine, tramite questo espediente, le coalizioni od i partiti possono anche verificare preventivamente l'efficacia, il consenso e la forza dei nomi proposti e creare un effetto mobilitante che può contribuire alla campagna elettorale. In questo senso però possiamo allora distinguere tra le primarie di partito e le primarie di coalizione. Se nel primo caso il rischio del cedimento al plebiscitarismo è molto marcato, nel caso di primarie tra i diversi partiti il pericolo è più sfumato e diventa più facile leggere le primarie come un allargamento della sovranità decisionale a tutti gli elettori della coalizione senza però menomare l'organizzazione interna del partito.

Le primarie in sé sono uno strumento neutro che si adatta all'ecosistema politico. Per questo motivo è probabilmente assurdo attribuire alle primarie colpe o meriti astratti riguardo la tenuta profonda della democrazia e della rappresentanza. Se quindi sinora sono state uno strumento fondamentale per ricostruire coalizioni politiche, mettere in campo operazioni di rinnovamento dei gruppi dirigenti e del linguaggio politico, si tende forse solitamente a sopravvalutarne pregi e difetti rispetto all'impatto sui partiti politici. Sinora la convocazione delle primarie è quasi sempre intervenuta assecondando motivazioni politiche piuttosto che valutandone l'impatto sul partito. Le dimostrazioni esemplari sono proprio le primarie che si sono registrate sia a Napoli che a Palermo. Il

Zedda a Cagliari. Per cambiare orizzonte di riferimento la stessa vittoria storica di Obama era ritenuta impossibile da quanti appunto insistevano sull'effetto malevolo delle primarie in cui si impone il candidato più vicino ai militanti, ma lontano dagli elettori.

³⁵ P. Barcellona "*Crisi dello stato nazionale e democrazia*" in *democrazia e diritto* 1993, n4, pag. 9

meccanismo è stato delegittimato unicamente in relazione all'incompatibilità delle diverse opzioni politiche con i risultati conseguiti.

C'è anche in caso di primarie di coalizione però l'evidenza di alcune conseguenze sui partiti politici. L'esperienza mostra come candidati ben più forti dei partiti abbiamo portato nelle fasi di campagna elettorale alla nascita di numerosi comitati elettorali che organizzano i cittadini e li coinvolgono molto più rispetto ai partiti politici. *Questo* è successo con le Fabbriche di Nichi³⁶ a sostegno di Vendola nelle primarie pugliesi e questo è successo a Milano e Genova con i Comitati Pisapia³⁷ ed i Comitati Doria. Tali comitati ambiscono poi spesso a stare in vita, ripensando il proprio spazio politico: sebbene non si siano mai proposti come luoghi di rappresentanza essi hanno evidentemente coperto un terreno competitivo con i partiti sul tema del coinvolgimento dei cittadini alla partecipazione della vita politica.

Infine qualche ultima riflessione ci pare necessario; domande le cui risposte sono da attendere nell'immediato futuro.

Anzitutto il ruolo forte del capo dell'organo esecutivo. Le primarie, come visto, hanno contribuito a rafforzare il ruolo dei Sindaci soprattutto nel momento in cui questi sono eletti attraverso primarie di coalizione. Cosa può succedere traslando questo meccanismo sul piano nazionale? Quali impatti si potrebbero registrare sulla forma di governo e quanto ne risentirebbe l'impianto costituzionale delineato attraverso l'articolo 49 della Costituzione? Si intende ragionare non tanto sul rafforzamento del ruolo del Presidente del Consiglio rispetto al Consiglio dei Ministri nel suo complesso, quanto alla prospettiva di un governo privato del ruolo, seppur oggi fragile, dei corpi intermedi.

³⁶ Critico O. Romano *Le Fabbriche di Nichi. Comunità e politica nella Postdemocrazia* Laterza. Il testo era stato anticipato da un articolo analogo pubblicato su *Democrazia e Diritto*. Diversamente invece *C'è un'Italia migliore. Nichi Vendola e le Fabbriche di Nichi* Fandango (2011), C.Rossi *La Fabbrica di Nichi* Manifesto Libri (2010)

³⁷ Per uno sguardo complessivo sulla cittadinanza attiva durante la campagna elettorale milanese del 2011 E. Gabardi (a cura di) *La rivoluzione gentile. La campagna x Pisapia Sindaco di Milano* Franco Angeli (2012)

Conclusione

I partiti politici sono una forma di organizzazione sociale e politica storicamente determinata. Essi sono stati gli attori politici protagonisti quasi indiscussi del secolo passato. Da oltre vent'anni stanno affrontando un'importante crisi di legittimità e di protagonismo. Questo processo, parallelo in quasi tutto il mondo occidentale, in Italia ha raggiunto più volte il suo apice. Ancora oggi, per esempio, i partiti sono percepiti dalla maggioranza dei cittadini italiani come soggetti corrotti ed inaffidabili.

Sebbene essi mantengano ancora quasi intatto il monopolio della rappresentanza finiscono per godere di uno spazio di legittimazione e di manovra sempre inferiore. Le recenti vicende politiche (dall'esperienza "tecnica" del governo Monti alla rielezione del Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano) mostrano esattamente questo quadro.

Questo problema si riflette negativamente con forza sull'intero assetto costituzionale italiano. L'articolo 49 della Costituzione, infatti, finisce oggi per disciplinare un mondo distante da quello attuale poiché riconosce come fondamentale per la democrazia il protagonismo di un attore politico sempre più in crisi.

L'indeterminatezza con cui fu approvato lo stesso articolo 49 della Costituzione, però, permette di coltivare in sé anche i germogli di un possibile "antidoto". Negli ultimi anni si è ormai radicata l'idea che sia giunto il tempo di concretizzare il precetto ivi contenuto di "metodo democratico", intendendo la necessità di un intervento legislativo che attui pienamente la Costituzione imponendo anche il rispetto della democrazia interna ai partiti politici.

Mentre si lavorava su questo testo la Camera dei deputati ha approvato una nuova riforma del finanziamento pubblico ai partiti politici che si occupa di regolamentare anche i meccanismi democratici al loro interno. Tale norma è stata fatta propria dal Governo che in data 13 dicembre 2013 ha emanato un Decreto Legge che ne ha recepito i contenuti, velocizzandone i tempi di attuazione.

La discussione su questi temi è troppo attuale perché possa essere valutata con parametri neutrali e scientifici. A prima sguardo si possono notare però almeno due riflessi positivi conseguenti a tale decisione. Anzitutto si è sottolineato come i partiti abbiano deciso di assumersi la necessità politica di modificare il proprio *status* giuridico, non sentendosi più legittimati ad operare al di sopra della legge e degli stessi principi costituzionali.

Contemporaneamente si potrebbe trattare di un primo, ma necessario, passo in direzione di una ricucitura con i cittadini italiani, i quali potrebbero apprezzare un primo sforzo dei partiti per regolamentarsi democraticamente e rendere trasparente il proprio funzionamento.

La regolamentazione legislativa approvata, pur conservando il vizio di fondo di essere nata per riformare il finanziamento pubblico e non i partiti, contiene alcuni elementi importanti, la cui necessità avevamo già provveduto a sottolineare nel corso di questo testo.

Sebbene dunque tale passaggio costituisca un primo passo necessario, tale svolta rischierà di rivelarsi tutt'altro che sufficiente se non si riuscirà ad evitare che, ancora una volta, la politica possa liberarsi dalla briglie del diritto. Nel corso dei precedenti capitoli abbiamo più volte fatto ricorso a valutazioni empiriche per mostrare come i meccanismi politici riescano spesso a neutralizzare i vincoli posti dalle regolamentazioni legislative. Per questo ci sentiamo di concludere sottolineando che la regolazione legislativa non sarà affatto sufficiente se non sarà affiancata da un serio processo di autoriforma dei partiti politici: il rischio è che i meccanismi oligarchici di scelta e di controllo del partito continuino verosimilmente a rimanere intatti riversandosi negativamente su tutta la vita democratica ed istituzionale italiana. In assenza di corpi intermedi funzionanti – questa è la nostra convinzione - si spiana la strada alla deriva populista. Come in Italia stiamo intravedendo da oltre 20 anni.

- AA. VV *Indagine sul partito politico. La regolazione legislativa*, ISLE, Giuffrè (1968)
- AA. VV *I partiti italiani, Iscritti, dirigenti, eletti* a cura di L. Bardi, P. Ignazi, O. Massari, Università Bocconi Editore (2007)
- AA. VV *Democrazia nei partiti*, a cura dell'Ass. "Città dell'Uomo", In *Dialogo* (2010)
- G. Alpa *Note sulla riforma dello Statuto giuridico dei partiti politici* in *Politica del diritto* (1993)
- G. Amato *Nota su una legge sui partiti in attuazione dell'articolo 49 della Costituzione* in ISLE, *Rassegna parlamentare* (2012)
- V. Angiolini *Il metodo nella scienza del diritto* in *Il metodo nella scienza nel diritto costituzionale*, Cedam (1997)
- P. Ardant, *La rappresentanza ed i partiti politici* in *Rivista di diritto costituzionale*, Il Mulino (1996)
- G. Argondizzo in *Premesse teoriche per la legge sui partiti* in *Forumcostituzionale.it* (2008)
- S. Arrighi, *Il lungo XX secolo*, Il Saggiatore (1996)
- P. Avril *Saggio sui partiti*, Giappichelli (1990)
- G. Azzariti *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?* In *Democrazia e Diritto*, Franco Angeli (2009)
- A. Barbera *La democrazia "dei" e "nei" partiti, tra rappresentanza e governabilità* in *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti* a cura di S. Merlini, Passigli (2009)
- A. Barbera *La regolamentazione dei partiti: un tema da riprendere* in *Quaderni costituzionali*, Il Mulino (2006)
- A. Barbera, S. Ceccanti *Primarie per l'Ulivo e non solo* in *"Italianieuropei" n. 5*, a cura della Fondazione Italianieuropei (2002)
- P. Barcellona *"Crisi dello stato nazionale e democrazia"* in *Democrazia e Diritto*, Franco Angeli (1993)
- A. Bardusco, *L'ammissione del cittadino ai partiti*, Istituto editoriale Cisalpino (1967)
- P. Barile *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Il Mulino (1984)
- P. Barile *Il soggetto privato nella Costituzione Italiana*, Cedam (1953)
- S. Bartole *Partiti politici* in *dig. Disc. Pubbl.*, Utet (1995 ed aggiornamento 2001)

- F. Bassanini *Lo statuto democratico dei partiti e le elezioni primarie* tratto dagli *Atti del convegno “La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti”* in Firenze (2007)
- L. Basso *La disciplina legislativa del partito politico* in ISLE, *Rassegna parlamentare*, Jovene (1963)
- L. Basso *Considerazioni sull’articolo 49 della Costituzione* in *Istituto per la documentazione e gli studi legislativi*, in *Indagine sul partito politico*, Giuffrè (1966)
- L. Basso *Il partito nell’ordinamento democratico moderno* in *Indagine sul partito politico* Giuffrè (1966)
- P. Bellucci, M. Maraffi, P. Segatti *PCI, PDS, DS. L’evoluzione dell’identità politica della sinistra di governo*, Donzelli (2000)
- A. Bianco *Il finanziamento della politica in Italia*, Giuffrè (2001)
- F. Biondi *Il finanziamento pubblico dei partiti politici*, Giuffrè (2012)
- R. Bin *Rappresentanza e Parlamento. I gruppi parlamentari e i partiti* in *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti* a cura di S. Merlini (2009)
- R. Biorcio. *La Padania promessa. La storia, le idee, e la logica di azione della Lega Nord*, Il Saggiatore (1997)
- P. Biscaretti di Ruffia *I partiti politici nell’ordinamento costituzionale* in *Il Politico* (1950)
- P. Biscaretti di Ruffia *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Giuffrè (1988)
- N. Bobbio *Oligarchia* in *Dizionario di politica* a cura di Bobbio, Matteucci, Pasquino, Utet (1983)
- S. Bonfiglio *Partiti politici e forma di governo nei dibattiti della dottrina italiana* in *Il politico n 3*, Giuffrè (1991)
- S. Bonfiglio *Forme di governo e partiti politici. Riflessioni sull’evoluzione della dottrina costituzionalistica italiana*, Giuffrè (1993)
- R. Borrello *La disciplina del finanziamento della vita politica in Italia* in *Giornale di diritto amministrativo*, Ipsoa (2008)
- G. Branca (a cura di) *Commentario della Costituzione italiana*, Zanichelli (1977)
- G. Brunelli *Struttura e limiti del diritto di associazione politica* Giuffrè (1991)

- P. Calamandrei *Discussione sul progetto di costituzione* in *La costituzione della repubblica* (1947)
- M. Calise (a cura di) *Come cambiano i partiti*, Il Mulino (1992)
- M. Calise *Dopo la partitocrazia. L'Italia tra modelli e realtà*, Einaudi (1994)
- M. Calise *Il partito personale. I due corpi del leader*, Laterza (2010- seconda edizione)
- M. Calise *Che ne sarà dei partiti?* in *Il Mulino* (2012)
- E. Canitano, *I limiti al diritto di associarsi in partiti politici*, in *Studi Ferraresi* (2005)
- A. Capelli *Gli anticorpi della democrazia. Contro il populismo nell'Italia contemporanea* in *Gli Argomenti Umani* n. 12, Il Ponte (2010)
- P. Caretti, E. Grassi *La giustizia interna nei partiti* in *Riv.tri. dir. e proc. Civ.* (1976)
- L. Carlassarre, *Principi costituzionali, sistema sociale, sistema politico* in *Costituzionalismo.it*
- S. Catalano *La presunzione di consonanza. Esecutivo e consiglio nelle regioni a statuto ordinario*, Giuffrè (2010)
- S. Ceccanti *I partiti politici nelle costituzioni e nella transizione italiana: eppur si muovono, ma verso quali alternative?* In *Forumcostituzionale.it* (2008)
- S. Ceccanti *Le democrazie protette e semi-protette da eccezione a regola. Prima e dopo le Twin Towers*, Giappichelli (2004)
- M. Cermel *La democrazia nei partiti. Vol. I. Dal periodo costituente all'insuccesso della formula maggioritaria (1943- 1953)*, Cedam (1998)
- M. Cermel *La democrazia nei partiti. Vol. II. Dal fallimento della "legge truffa" alla democrazia dell'alternanza (1953- 2003)*, Cedam (2003)
- E. Cheli, S. Passigli *Per un programma organico di riforma della politica* in www.Astrid.it
- R. Chiarini *Destra italiana. Dall'unità di Italia ad Alleanza nazionale*, Marsilio (1995)
- F. Cicchitto *Forza Italia, analisi dall'interno*, Bietti (2004)
- S. Colarizi *Storia dei partiti nell'Italia repubblicana*, Laterza (1994)
- L. Costantini *Dentro la Lega. Come Nasce, come cresce, come comunica*, Koinè (1994)

- V. Crisafulli in *“La sovranità popolare nella Costituzione Italiana. Note Preliminari”* (1954) ora in *Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Giuffrè (1985)
- V. Crisafulli *I partiti nella costituzione* in *Studi per il ventesimo anniversario dell’assemblea costituente*, Vallecchi (1969)
- M. Croce *Le regole delle primarie comunali nelle grandi città, una prospettiva di sintesi* su *Forumcostituzionale.it*
- C. Crouch *Postdemocrazia*, Laterza (2003)
- G. Cuomo *I partiti politici nella costituzione italiana*, Liguori (1966)
- C. D’Alimonte, C. Fusaro (a cura di) *La legislazione elettorale italiana*, Il Mulino (2008)
- M. D’Amato *Correnti di partito e partito di correnti*, Giuffrè (1965)
- M. D’Amico *Rappresentanza politica e genere* in *Il nuovo diritto antidiscriminatorio*, a cura di M. Barbera, Giuffrè (2007)
- M. D’Amico *Il mondo politico italiano e il monopolio maschile. Ovvero: la paura delle donne* in *Il mondo alla rovescia. Il potere delle donne visto dagli uomini* a cura di S. Luraghi, Franco Angeli (2009)
- M. D’Amico *Trasformazioni del sistema partitico e democrazia paritaria* in *Crisi della democrazia e crisi dei partiti in Italia e nel Mondo* a cura di G. Incorvati, F. Marcelli (2010)
- M. D’Amico, S. Catalano *Liste e rappresentanza politica di genere* in www.Federalismi.it (2008)
- M. D’Amico *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, Giappichelli (2011)
- M. D’Antonio, G. Negri *Raccolta degli statuti dei partiti politici in Italia*, Giuffrè (1958)
- M. D’Antonio, G. Negri *Il partito politico di fronte allo stato, di fronte a sé stesso*, Giuffrè (1983)
- R. Dahl *La democrazia economica*, Il Mulino (1989)
- G. De Vergottin *Diritto costituzionale comparato – Sesta edizione*, Cedam (2004)
- D. Della Porta *I partiti politici*, Il Mulino (2001)
- S. De Nardi *Nota a C. Cost 2009* in *Giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè (2009- fascicolo 6)
- M. Dogliani *La determinazione della politica nazionale* in *Costituzionalismo.it* (2008)

- M. Dogliani *Il partito come strumento della separazione della politica dall'economia* in *Democrazia e Diritto* (2011)
- A. Downs *Teoria economica della democrazia*, Il Mulino (1988)
- M. Duverger *I partiti politici*, Edizioni di Comunità (1961)
- M. Duverger, *Partiti politici* in *Enciclopedia del 900*, Treccani (1980)
- D. Easton *A system analysis of political life*, Wiley (1965)
- L. Elia *Realtà e funzioni del partito politico* (1963) in *Costituzione, partiti, istituzioni*, Il Mulino (2009)
- L. Elia *L'attuazione della Costituzione in materia di rapporto tra partiti ed istituzioni* (1965) in *Costituzione, partiti, istituzioni*, Il Mulino (2009)
- L. Elia *Governo (forme di)* in Aa. Vv., *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Vol. XIX (1970)
- L. Elia *Per una legge sui partiti* in *Studi in memoria di Franco Piga*, Giuffrè (1992)
- L. Elia *A quando una legge sui partiti?* in *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti* a cura di S. Merlini, Passigli (2009)
- L. Elia *Costituzione, partiti, istituzioni*, Il Mulino (2009)
- C. Esposito *I partiti nella Costituzione Italiana* in *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam (1954)
- G. C. Feroni *Partiti politici: una regolazione giuridica* in ISLE, *Rassegna parlamentare* n.4, Jovene (2007)
- G. Ferrara *Le risultanze della commissione Bozzi: un giudizio* in *Democrazia e Diritto*, Franco Angeli (1985)
- G.D. Ferri *Studi sui partiti politici*, Editore Dell'Ateneo (1950)
- G.D. Ferri *Ancora sui partiti politici* in *Scritti giuridici in memoria di V. E. Orlando I*, Cedam (1957)
- A. Floridia *Le primarie in Toscana: la nuova legge, la prima sperimentazione* in *Quaderni dell'osservatorio elettorale-regione Toscana* (2006)
- T. E. Frosini *E' giunta l'ora di una legge sui partiti?* in *Quaderni Costituzionali*, Il Mulino (2003)
- G. Fusaro *Elezioni primarie: prime esperienze e profili costituzionali* in *Quaderni dell'Osservatorio regionale toscano* (2006)
- S. Galeotti *Note sui partiti nel diritto italiano* in *Iustitia* (1958)
- S. Galeotti *I partiti politici* in *Verso una nuova Costituzione*, Giuffrè (1983)

- G. Galli *I partiti politici italiani (1943 – 2004)*, Bur (2006)
- G. Galli *I partiti europei*, Baldini Castoldi Dalai (2008)
- S. Gambino *Una rilettura dell'articolo 49 della Costituzione: la democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti* in *Studi in onore di F. Cuocolo*, Giuffrè (2005)
- M. S. Giannini *Il pubblico potere*, Il Mulino (1986)
- L. Gori *Tre questioni di costituzionalità sulle elezioni primarie regionali: la legge calabrese 25/09 dinnanzi alla Corte Costituzionale* in Forumcostituzionale.it
- A. Gramsci *Il materialismo storico* Editori riuniti (1971)
- A. Gramsci *Quaderni dal carcere*, Einaudi (1975)
- E. Hobsbawm, *Il secolo breve*, Rizzoli (1994)
- P. Ignazi *Il potere dei partiti. La politica in Italia dagli anni sessanta ad oggi*, Laterza (2002)
- P. Ignazi *I partiti politici in Italia. Da Forza Italia al Partito Democratico*, Il Mulino (2008)
- R. Inglehart *La rivoluzione silenziosa*, Rizzoli (1983)
- R.S Katz e P. Mair *The evolution of party organizations in Europe: three facets of party organizations* in *American review of Politics* XIV (1993)
- R.S Katz e P. Mair, *Changing models of party organization and party democracy* in *Party politics* vol. I (1995)
- H. Kelsen *Essenza e valore della democrazia* (1929) in *I fondamenti della democrazia ed altri saggi*, Il Mulino (1970)
- H. Kelsen *La democrazia*, Mulino (1981)
- O. Kirchheimer, *The transformation of the Western European Party System* (1966) ora in G. Sivini *Sociologia dei partiti politici* Il Mulino (1971)
- O. Kirchheimer *Politics, law and social change* Columbia University Press (1969)
- F. Lanchester *Il problema del partito politico: regolare gli sregolati* in *Rappresentanza, responsabilità e tecniche di espressione del suffragio*, Bulzoni (1990)
- F. Lanchester *I partiti politici tra comunità politica e istituzioni: la crisi di regime ed il riallineamento incompiuto*, in *Nomos* n. 1 (2004)
- F. Lanchester *Gli strumenti della democrazia*, Giuffrè (2004)
- F. Lanchester *Le elezioni primarie dirette di partito o di coalizione e la loro regolazione pubblicistica* in *Percorsi costituzionali*, Cedam (2011)

- C. Lavagna *Alcune impressione e proposte sulla forma di governo (1947)* in *Ricerche sul sistema normativo*, Giuffrè (1984)
- G. Leibholz, *La rappresentanza nella democrazia*, Giuffrè (1989)
- S. Lieto *La crisi dei partiti nella duplicità paradigmatica globale e locale* in *Rivista AIC n. 4* (2012)
- S.M. Lipset, S. Rokkan *Party System ed voter alignments*, Free Press (1967)
- A. Lombardo *Sistema di correnti e deperimento dei partiti in Italia* in *Rivista italiana di scienza politica* (1976)
- M. Luciani, *Il partito politico oggi*, in *Democrazia e diritto n. 3* Franco Angeli (2010)
- R. Lucifredi , *La nuova Costituzione Italiana*, Società editrice libraria (1952)
- S. Lupo *Partito e antipartito. Una storia politica della prima repubblica*, Donzelli (2004)
- P. Mair *La trasformazione del partito di massa in Europa* in *Come cambiano i partiti* a cura di M. Calise, Il Mulino (1992)
- G. Maestri *Appena tornata e già diffidata. La democrazia cristiana senza pace e i partiti senza regole* su *Forumcostituzionale.it* (2012)
- P. Mantini, *Verso il bipolarismo in Italia. Referendum elettorale, riforme costituzionale e partiti politici*, Maggioli (1998).
- A. Manzella *I partiti politici e le forme di governo nell'unione europea*, Il Mulino (2008)
- G. Maranini *Il tiranno senza volto*, Bompiani (1963)
- G. Maranini *La disciplina legislativa del partito politico* in *ISLE, Rassegna Parlamentare Jovene* (1993)
- P. Marsocci *Le primarie: i partiti italiani alle prese con il metodo democratico* in *Rivista AIC* (2011)
- T. Martines *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Giuffrè (1957)
- T. Martines *Voce Indirizzo politico* in *Enciclopedia del diritto XXI*, Giuffrè (1971)
- T. Martines. “*Formazioni sociali e libertà politiche*”, in “*Studi in onore di Mazziotti di Celso*” Cedam (1995)
- O. Massari *Come le istituzioni regolano i partiti*, Il Mulino (1994)
- O. Massari *I partiti politici nelle democrazie contemporanee*, La Terza (2004)

- O. Massari *La parabola dei partiti in Italia: da costruttori a problema della democrazia* in *Democrazia e Diritto* Franco Angeli (2009)
- Mastropaolo, *Crisi dei partiti o decadimento della democrazia?* In *Costituzionalismo.it* (2005)
- E. Melchionda *Alle origini delle primarie*, Ediesse (2005)
- S. Merlini *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale* in *Partiti politici e società civile. Annuario AIC*, Jovene (2008)
- S. Merlini (a cura di) *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Passigli (2009)
- D. Messineo *L'ammissione del cittadino ai partiti: osservazioni a margine del caso Pannella* in *Forumcostituzionale.it* (2011)
- R. Michels. *La sociologia del partito politico*, Il mulino (1966)
- M. Minghetti, *I partiti politici e l'ingerenza nella loro amministrazione* (1881), Edizioni scientifiche italiane (1992)
- M. Morandi *I partiti politici in Italia dal 1948 al 1924*, Le Monnier (1945)
- C. Mortati *Disciplina dei partiti nella Costituzione italiana (1950)* in *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale, raccolta di scritti* Giuffrè (1972)
- C. Mortati *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano (1957)* in *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale, raccolta di scritti* Cedam (1972)
- C. Mortati *Istituzioni di diritto pubblico II* Cedam (1976)
- G. Mosca *Retorica dei governi e governo parlamentare* (1883), Giuffrè (1968)
- G. Mosca *La classe politica (1896)*, Laterza (1966)
- F. Musella *Governi monarchici. La svolta presidenziale nelle regioni italiane*. Il Mulino (2009)
- S. Neumann. *Towards a comparative study of political parties*, Chigaco university press (1956). Trad. It. In *Sociologia dei partiti politici*, Il Mulino (1971)
- A. Oppo *Partiti politici*, voce enciclopedica in *Il Dizionario di politica* a cura di Bobbio, Matteucci, Pasquino. Utet (2004)
- Ostrogorski, *La democrazia et les partis politiques*, Seuil, (1979)
- A. Pace *Art. 18* in *Commentario della Costituzione italiana* a cura di G. Branca, Zanichelli (1977)
- A. Pace *Problematica della libertà costituzionali. Parte generale*, Cedam (1992)

- A. Pace (a cura di) *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione. Annuario AIC 2008*, Jovene (2009)
- L. Paladin, *Diritto Costituzionale (terza edizione)*, Cedam (1998)
- A. Panebianco *Modelli di partito*, Il Mulino (1982)
- M. Pannunzio. *Il problema degli apparati in Tempi Moderni* (1962)
- C. Paolucci *Un marchio in franchising: Forza Italia a livello locale* in *Rivista italiana di scienza politica XXIX* (1999)
- A. Papini, *Comunicare la politica nelle sue trasformazioni* in *Rivista italiana di comunicazione pubblica*, Franco Angeli (2004)
- G. Pasquino *Art. 49* in *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca – A. Pizzorusso Zanichelli (1992)
- G. Pasquino *Contro il finanziamento di questi partiti* in *Rivista il Mulino* (1974)
- G. Pasquino *Democrazia, partiti, primarie* in *Quaderni dell'osservatorio elettorale regione Toscana* (2006)
- G. Pasquino (a cura di) *Il Partito Democratico. Elezioni del segretario, organizzazione e potere*, Bonomia University Press (2009)
- G. Pasquino, F. Venturino (a cura di) *Le primarie comunali in Italia*, Il Mulino (2009)
- G. Perticone *Partito politico* (voce) in *Nss. Dig. It.* (1965)
- C. Pinelli *Discipline e controlli sulla democrazia interna dei partiti*, Cedam (1984)
- C. Pinelli *Possibilità e limiti di intervento dei giudici nelle controversie interne ai partiti nella recente esperienza italiana* in *Giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè (1991)
- C. Pinelli *Il punto su disciplina e finanziamento dei partiti* in *Rivista diritto Pubblico* Il Mulino (2000)
- C. Pinelli *Il dibattito sui partiti: disciplina e qualità della democrazia* in *Quaderni Costituzionali* Il Mulino (2006)
- P. Pisicchio *Tra cambiamento e declino. Aspetti del partito politico italiano*, Cacucci (2010)
- A. Pizzorno *I soggetti del pluralismo*, Il Mulino (1980)
- A. Pizzorno *Mutamenti nelle istituzioni rappresentative e sviluppo dei partiti politici* in *La storia dell'Europa contemporanea*, Einaudi (1996)

- E. Poli *Forza Italia, strutture, leadership e radicamento territoriale*, Il Mulino (2001)
- A. Predieri *I partiti politici* in *Commentario sistematico della Costituzione italiana* Diretto da Calamandrei- Levi (1950)
- G. Procacci *Storia del XX secolo*, Bruno Mondadori (2000)
- M. Prospero *Elogio della mediazione* in *Democrazia e Diritto n.3/4* Franco Angeli(2009)
- M. Regini *Stato e regolazione sociale. Nuove prospettive sul caso italiano*. Il Mulino (1987)
- F. Rescigno, *Il diritto di associazione in partiti politici ed il finanziamento della politica*, in *I diritti costituzionali*, a cura di R. Nania e P. Ridola, Giappichelli (2006)
- G. U. Rescigno, “*Potere politico e sistema dei partiti: limitare il sovrano*” in “*Politica del diritto*”(1984)
- G. U. Rescigno *Vecchi e nuovi partiti e art. 49 della Costituzione* in *Lo stato delle istituzioni italiane*, Giuffrè (1994)
- P. Rescigno *Sindacati e partiti nel diritto privato* in *Persona e comunità* Il Mulino (1952)
- M. Revelli *Finale di partito*, Einaudi (2013)
- P. Ridola *Voce Partiti politici* in *Enc. Del diritto XXXII*, Giuffrè (1982)
- P. Ridola *La legittimazione dei partiti politici nel conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato: organamento dei soggetti del pluralismo o razionalizzazione dei principi costituzionali del processo politico?* In *Giurisprudenza Costituzionale* Giuffrè (2006)
- P. Ridola *L'evoluzione storico costituzionale del partito politico* in *Annuario AIC (2008). Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Jovene (2009)
- P. Ridola *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Giappichelli (2011)
- M. Ridolfi *Storia dei partiti politici*, Bruno Mondadori (2008)
- M. Rizzoni *Commento all'articolo 49 della Costituzione* in *Commentario alla Costituzione Vol. I* a cura di Bifulco, Celotto, Olivetti, Utet giuridica (2006)
- S. Rokkan *Citizens, elections, parties: approaches to the comparative study of the process of development* (1970) trad. it. P. Ignazi Il Mulino (1982)

- C. Rossano *Partiti politici*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. XXII, Treccani (1990)
- E. Rossi, V. Casamassima *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana* Cedam (1989)
- E. Rossi e L. Gori, *Le primarie in Italia: dalla prassi alle regole* su *Quaderni costituzionali* Il Mulino (2009)
- E. Rossi, L. Gori A cura di, *Partiti politici e democrazia*, ed. Plus, Pisa, 2011
- E. Rossi “*La democrazia interna nei partiti politici*” in *Rivista AIC n 1/2011*
- A. Ruggeri *Note minime in tema di democrazia interna dei partiti politici* in *rivista AIC 1/2011*
- M. Ruotolo *Le libertà di riunione e associazione* in *I diritti costituzionali* a cura di Nania e Ridola, Giappichelli (2006)
- M. Salvadori *Democrazia senza democrazia*, Laterza (2010)
- M. Salvati *Il Novecento. Interpretazioni e bilanci*, Laterza (2001)
- G. Sartori *Correnti, frazioni e fazioni nei partiti politici italiani*, Il Mulino, (1973)
- G. Sartori *La Democrazia, cos'è?*, Rizzoli (1993)
- G. Sartori *Homo Videns*, La Terza (1999)
- A. Savignano “*Partecipazione politica*” in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè (1982)
- J. Schumpeter *Capitalismo, socialismo e democrazia* Comunità (1955)
- P. Scoppola *La democrazia dei partiti: profilo storico della democrazia in Italia*, Il Mulino (1991)
- P. Scoppola *La Repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico*, Il Mulino (1997)
- V. Sica, *Le associazioni nella costituzione italiana*, Jovene (1957)
- V. Sica *Il concorso dei partiti politici* in *Studi sulla Costituzione* (1958)
- G. Sivini *Struttura organizzativa e partecipazione di base nel Partito Comunista Italiano* in *Partiti e partecipazione politica in Italia*, Giuffrè (1969)
- L. Sola *Notabili* in *Enciclopedia delle scienze sociali*, Treccani (1996)
- L. Sturzo *I discorsi politici* (1958) in *Storia del movimento cattolico in Italia*, Il Poligono (1980)
- G. Urciuoli *La tutela del singolo nei partiti politici*, Edizioni scientifiche italiane (1990)

- M. Valbruzzi *Primarie. Partecipazione e Leadership*, Bononia University Press (2005)
- P. Virga *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Giuffrè (1948)
- M. Weber *Economia e società* (1922), Edizioni di comunità (1961)
- M. Weber *I partiti e il potere* in AA. VV *Sociologia dei partiti politici*, Il Mulino (1971)
- N. Zanon *Il libero esercizio del mandato parlamentare*, Giuffrè (1991)
- N. Zanon *Il trasfughismo parlamentare: attenti nel toccare quel che resta del libero mandato* in *Quaderni costituzionali* (2001)