

2 OTTOBRE 2017

Democrazia rappresentativa e partiti  
politici: la rilevanza dell'organizzazione  
interna ed il suo impatto sulla  
rappresentanza politica

di Filippo Scuto

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico  
Università degli Studi di Milano



# Democrazia rappresentativa e partiti politici: la rilevanza dell'organizzazione interna ed il suo impatto sulla rappresentanza politica \*

**di Filippo Scuto**

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico  
Università degli Studi di Milano

**Sommario:** 1. Organizzazione interna dei partiti e circuito rappresentativo. - 2. I partiti nella Costituzione e il *trend* europeo orientato ad una loro disciplina pubblicistica. - 3. I recenti interventi legislativi e la necessità di un cambio di passo. - 4. Le questioni aperte alla luce del contesto politico-istituzionale.

## 1. Organizzazione interna dei partiti e circuito rappresentativo

Il contesto attuale appare profondamente segnato dalla crisi della tradizionale rappresentanza politica alla quale si accompagna una evidente crisi dei partiti politici sotto il profilo della capacità di rappresentare le istanze provenienti dalla società e della loro legittimazione agli occhi dei cittadini. Questa crisi, peraltro, non riesce a trovare uno sbocco, o quantomeno un tentativo di risposta, nell'adozione di una legge organica di disciplina dei partiti politici che tenti di riannodare il filo del dialogo tra partiti e società civile. La crisi della rappresentanza politica e le difficoltà che deve affrontare il modello della democrazia rappresentativa nelle democrazie occidentali sono evidentemente connesse alle difficoltà di legittimazione dei partiti politici. I quali sono andati configurandosi sempre di più, a partire dalla seconda metà del Novecento e per mezzo delle Costituzioni rigide del Secondo Dopoguerra, come *gli* strumenti della rappresentanza<sup>1</sup>. È attraverso i partiti politici che si rafforza il collegamento tra il popolo sovrano dell'art. 1 della nostra Costituzione ed il circuito decisionale Parlamento-Governo. Un collegamento che è generale e permanente e riguarda tutte le fasi del circuito rappresentativo<sup>2</sup>, non riducendosi al momento del confronto elettorale.

Se, dunque, i partiti hanno progressivamente assunto il ruolo fondamentale di cerniera, di *trait d'union* tra cittadini e autorità politica, è evidente che le dinamiche della rappresentanza sono influenzate dai sistemi partitici e dal funzionamento interno dei partiti<sup>3</sup>. Il che porta a concludere che l'azione esterna dei partiti

---

\* Il contributo prende le mosse dal Convegno “*Democrazia diretta vs democrazia rappresentativa. Profili problematici nel costituzionalismo contemporaneo*”, tenutosi a Milano il 13-14 marzo 2017, ed è stato referato dal Comitato scientifico del Convegno stesso.

<sup>1</sup> Così V. CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento, Governo*, in *Stato, Popolo e Governo*, Milano, 1985, 207 ss.

<sup>2</sup> Cfr. P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1982, 67.

<sup>3</sup> Cfr. P. AVRIL, *Saggio sui partiti*, Torino, 1990, 189 ss.

ma anche la loro organizzazione interna e, in particolare, il livello di democraticità dei partiti politici in relazione al loro funzionamento, è una variabile da tenere in considerazione anche alla luce del suo impatto sulla qualità della rappresentanza politica. Il ruolo di assoluto rilievo esercitato dai partiti politici nel funzionamento della democrazia rappresentativa delineato dalla Costituzione trova conferma nell'art 49 Cost. il cui impianto mette in rilievo anche la funzione attiva della società civile nel circuito rappresentativo: i cittadini mediante i partiti – che fungono pertanto da strumento della rappresentanza – sono chiamati a concorrere, con metodo democratico, a determinare la politica nazionale.

Non fosse altro che per queste brevi considerazioni iniziali, il tema dell'utilizzo del metodo democratico all'interno dei partiti politici appare centrale<sup>4</sup>. La questione della democrazia nei partiti si pone, in particolare, in relazione ad alcuni aspetti del funzionamento di questa particolare tipologia di associazioni, quali, ad esempio: la selezione delle candidature per le elezioni; l'elezione delle maggiori cariche interne; la partecipazione degli associati al processo decisionale; i diritti dei singoli associati nel partito; le modalità di accesso ed iscrizione; le procedure di espulsione; la tutela delle minoranze interne. Se si pensa ad alcune delle vicende politiche degli ultimi anni si ricorderà che in diversi casi hanno riguardato conflitti interni ai partiti e, in particolare, gli aspetti appena richiamati relativi alla democrazia nei partiti. Questioni che sembrano porsi con sempre maggiore forza, tanto in relazione ai partiti più "tradizionali" che sono comunque in continua trasformazione e "scomposizione", quanto al Movimento 5 Stelle, nuovo movimento politico che è ormai da alcuni anni una delle maggiori forze politiche nel Paese.

Le questioni "interne" ai partiti sembrano dunque esercitare un'influenza sempre maggiore all'"esterno", nel circuito rappresentativo e, in particolare, sulla qualità stessa della rappresentanza politica. L'organizzazione interna di partiti e movimenti politici riguarda anche le modalità con cui viene data la possibilità di rendere effettivo, in concreto, quel diritto dei cittadini di associarsi in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale contenuto nell'art. 49 Cost. Di realizzare quindi, in ultima istanza, il modello di democrazia rappresentativa che prefigura la nostra Costituzione. Una democrazia rappresentativa "mediata" dalla partecipazione diretta dei cittadini che concorrono a determinare la politica nazionale attraverso i partiti e i movimenti politici. Il ruolo che l'art. 49 Cost. assegna ai partiti politici è anche finalizzato ad impedire uno dei principali effetti negativi della democrazia

---

<sup>4</sup> Sul tema della democrazia nei partiti si rimanda, in particolare, a C. PINELLI, *Discipline e controllo sulla democrazia interna dei partiti*, Padova, 1984; A. BARBERA, *La democrazia "dei" e "nei" partiti, tra rappresentanza e governabilità*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2008; 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*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2010; A. POGGI, *La democrazia nei partiti*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2015.

rappresentativa: il distacco tra rappresentante e rappresentato e la delega al rappresentante di tutte le decisioni.

Allo stato attuale, la dottrina giuspubblicistica italiana sembra convergere sull'opportunità di una disciplina legislativa relativa ai partiti politici<sup>5</sup>. Allo stesso modo, pur considerando le oscillazioni della classe politica sul punto, si deve comunque registrare un progressivo e costante aumento, nelle ultime legislature, delle proposte di legge sulla regolamentazione dei partiti politici. A cui si aggiunge un altro dato oggettivo di indubbio rilievo: l'approvazione, per la prima volta nell'esperienza repubblicana, di un disegno di legge sui partiti presso la Camera dei deputati nel giugno 2016 e attualmente all'esame del Senato<sup>6</sup>. In un contesto in cui, peraltro, il legislatore ha introdotto per la prima volta, a partire dal 2012, alcune norme riferibili all'organizzazione interna dei partiti e al contenuto dei loro statuti, anche se direttamente connesse alla questione relativa al loro finanziamento<sup>7</sup>. Le ultime, pur incomplete, evoluzioni di questi anni rappresentano comunque un passo in avanti in un ambito in cui, tradizionalmente, il diritto pubblico si incrocia con il diritto privato<sup>8</sup>, ma che, anche a causa della perdurante assenza di una disciplina legislativa sui partiti, ha sino ad oggi visto prevalere di gran lunga la dimensione privatistica in relazione alle norme di regolamentazione della vita dei partiti.

<sup>5</sup> Lo spartiacque, sul punto, può forse essere considerato il Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti del 2008 ed il relativo Volume che ne ha raccolto gli atti: AA.VV., *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione. AIC – Annuario 2008*, Napoli, 2009. Si vedano, in particolare, sul punto, i saggi di S. MERLINI, *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*; A. BARBERA, *Relazione di sintesi*; P. RIDOLA, *L'evoluzione storico-costituzionale del partito politico*. V., inoltre, G. AMATO, *Nota su una legge sui partiti in attuazione dell'art. 49 della Costituzione*, in Astrid on-line, 2012; S. GAMBINO, *Una rilettura dell'art. 49 cost.; la democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, in AA.VV., *Studi in onore di F. Cuocolo*, Milano, 2005. La dottrina si era comunque già confrontata in precedenza sull'opportunità di un intervento legislativo in materia. V., in particolare, V. CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento, Governo*, cit., 230 ss; G. PASQUINO, *Art. 49*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1975; T. MARTINES, *Partiti, sistema di partiti, pluralismo*, in *Studi parl. pol. Cost*, 1979 5 ss.; C. ROSSANO, voce *Partiti politici* in *Enc. Giur.*, Roma, 1990. Sulla questione della democrazia interna ai partiti nell'ambito di una disciplina pubblicistica degli stessi si veda, innanzitutto, C. PINELLI, *Discipline e controllo sulla democrazia interna dei partiti*, Padova, 1984.

<sup>6</sup> Si fa riferimento alla proposta di legge approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati l'8 Giugno 2016, recante "Disposizioni in materia di partiti politici. Norme per favorire la trasparenza e la partecipazione democratica".

<sup>7</sup> Le prime disposizioni erano contenute nella l. n. 96 del 2012, recante "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". Il successivo intervento, sempre in relazione al finanziamento pubblico dei partiti, è contenuto nella Legge 21 febbraio 2014, n. 13 - conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, recante "abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore".

<sup>8</sup> Come osserva S. BARTOLE, *Partiti politici*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Torino, 1995, 705 ss., diritto pubblico e diritto privato concorrono a disegnare la disciplina giuridica dei partiti politici, alla stessa stregua in cui l'assetto costituzionale del sistema dei partiti risente della posizione fatta nell'ordine giuridico ai partiti individualmente considerati. Posizione che, per un verso o per l'altro, è però condizionata dall'assetto costituzionale.

Un altro aspetto da prendere in considerazione in via preliminare è collegato a questioni, per così dire, definitorie. Ci si riferisce alla domanda su che cosa si debba intendere per partiti politici. La questione si pone, in particolare, se si prende in considerazione il fenomeno recente della nascita di movimenti politici che, in aperta opposizione rispetto a ciò che rappresentano o hanno rappresentato i tradizionali partiti politici, si presentano davanti al corpo elettorale rimarcando una netta discontinuità, di più, una diversità genetica, rispetto a questi ultimi. A tale riguardo si ritiene, comunque, che possa rimanere sempre valida l'identificazione di un partito politico con un'associazione politica che si caratterizza per l'elemento – essenziale – della partecipazione alle competizioni elettorali<sup>9</sup>. Tale questione terminologica, peraltro, va affrontata preliminarmente anche perché, attualmente, alcuni dei principali partiti politici italiani – Forza Italia; Lega Nord; Movimento 5 Stelle – si auto-definiscono, all'interno dei propri statuti, movimenti politici<sup>10</sup>.

## **2. I partiti nella Costituzione e il *trend* europeo orientato ad una loro disciplina pubblicistica**

Come si è accennato in precedenza, il fondamento della disciplina relativa ai partiti va certamente ricercato nella Costituzione e, in particolare, nell'art. 49 Cost. In questo articolo, il riferimento al diritto dei cittadini di associarsi in partiti – e, pertanto, la natura associativa degli stessi – rimanda alla libertà che il diritto privato garantisce ai partiti applicando in materia le norme codicistiche riferite alle associazioni non riconosciute<sup>11</sup>. Libertà collegata, quindi, al diritto di associazione che ha però finito per comprimere e limitare eccessivamente i diritti dei cittadini associati in partiti e gli strumenti di democrazia interna.

Tre sono gli elementi centrali su cui va ricostruita la questione dell'organizzazione interna dei partiti alla luce dell'art. 49 Cost.; la dimensione del diritto di associazione in partiti; il metodo democratico; il legame

---

<sup>9</sup> Cfr. V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in *Studi XX anniv. Assemblea Costituente*, Firenze, 1969, 120. Analogamente, del resto, anche la più rilevante dottrina politologica e sociologica ha individuato nella partecipazione alle elezioni politiche l'elemento decisivo che contraddistingue tali organizzazioni politiche, al di là della loro denominazione, dalle altre. Si veda, sul punto: G. SARTORI, *Parties and Party systems: A Framework for Analysis*, Cambridge, 1976, 63, secondo cui un partito è «any political group identified by an official label that presents at elections, and is capable of placing through elections (free or non-free) candidates for public office»; M. WEBER, *Economia e società*, Milano, 1974, 282 ss. secondo cui i partiti sono nella loro intima essenza delle organizzazioni liberamente create e miranti a un libero reclutamento il cui fine «è sempre la ricerca di voti per elezioni a cariche politiche».

<sup>10</sup> Rispettivamente: art. 1 dello Statuto di Forza Italia; art. 1 dello Statuto della Lega Nord. Per quanto riguarda il Movimento 5 Stelle, oltre a fare riferimento al suo essere “movimento” a partire dalla propria denominazione, nell'art 1 del suo “non Statuto” si dichiara una “non associazione”. Anche Fratelli d'Italia si definisce, nel proprio statuto, “movimento politico”. Viceversa, il Partito Democratico ed il Nuovo Centro Destra si autodefiniscono partito politico.

<sup>11</sup> Ci si riferisce alle norme del codice civile sulle associazioni non riconosciute che vanno dall'art. 36 all'art. 38. Sulla “prevalenza” del diritto privato sul punto, v. la tradizionale dottrina e, in particolare, P. RESCIGNO, *Sindacati e partiti nel diritto privato*, In *Persona e comunità*, Bologna, 1962, 139 ss.; F. GALGANO, *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati*, art. 36-42, in Scialoja- Branca (a cura di), *Comm. Cod. civ.*, Bologna, 1967, 161 ss..

dei primi due elementi con il “concorso” alla determinazione della politica nazionale. L’esame di quell’articolo, la cui eccessiva essenzialità è stata evidenziata a più riprese in dottrina<sup>12</sup>, non consente di individuare facilmente gli spazi di intervento del legislatore in materia. Questa tendenziale “incompletezza” dell’art. 49 Cost. è anche riconducibile, come noto, a motivazioni di carattere storico-costituzionale – sulle quali non ci si può soffermare in questa sede<sup>13</sup> - che caratterizzarono i lavori dell’Assemblea Costituente e, successivamente, tutta la prima fase dell’esperienza repubblicana sino al crollo del Muro di Berlino.

A livello europeo, peraltro, emerge un *trend* abbastanza evidente legato alla tendenza degli ordinamenti nazionali ad introdurre discipline pubblicistiche dei partiti politici<sup>14</sup>. Limitandosi ad una semplice

---

<sup>12</sup> Cfr. S. MERLINI, *I Partiti politici e la Costituzione (rileggendo Leopoldo Elia)*, in S. MERLINI (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, 2009, 9 ss., che parla di «debolezza, contraddittorietà ed incompiutezza» dell’art. 49. Evidenzia l’A. come la debolezza della soluzione trovata fu dimostrata dal fatto che il patto stretto tra i maggiori partiti era destinato a valere soltanto in quelle condizioni politiche e, non a caso, al mutare, dopo il 1947, di quelle condizioni politiche quel patto sarebbe stato di fatto modificato. La contraddittorietà è invece legata al fatto che l’apposizione di condizioni e limiti all’attuazione del principio democratico era il risultato di una non concordanza tra i partiti sul significato da attribuire al metodo democratico, dal momento che ogni partito aveva in realtà una sua idea di democrazia nell’azione dei partiti, sia sul piano esterno che su quello interno. Una sostanziale incompiutezza, dunque, dell’art. 49 che assomigliò, più che ad un compromesso, ad una tregua d’armi tra i partiti italiani in attesa degli sviluppi politici interni ed internazionali. A. PREDIERI, *I partiti politici*, in P. CALAMANDREI, A. LEVI, *Commentario sistematico della Costituzione italiana*, Firenze, 1950, 190 ss., muoveva diverse critiche all’art. 49 dal punto di vista del mancato coordinamento con altre parti della Costituzione e, nello specifico, sulla formula del “metodo democratico”, ritenuta «imprecisa ed infelice». Di «scarne indicazioni» e «lapidarietà» dell’art. 49 parla S. BARTOLE, *Partiti politici*, cit., 708. La dimensione dell’art. 49 come compromesso tra partiti in una chiave meno conflittuale all’interno della quale collocare la stessa approvazione della Costituzione come momento unitario e, nello specifico, lo stesso ruolo dei partiti emerge in P. RIDOLA, *Partiti politici*, cit., 70 ss.

<sup>13</sup> Fu anche il contesto del tutto particolare in cui venne a trovarsi l’Italia, legato all’avvicinarsi della guerra fredda che avrebbe favorito *la conventio ad excludendum* e alla presenza di un forte e strutturato partito comunista, che impedì un’elaborazione più approfondita della disciplina costituzionale relativa ai partiti politici che invece si è realizzata, ad esempio, nella Costituzione tedesca ed in quella spagnola. Il contesto politico generale, il clima esistente in Assemblea e alcuni passaggi cruciali in relazione alle scelte sul ruolo dei partiti vengono descritti da L. ELIA, *A quando una legge sui partiti?*, in S. MERLINI (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, 2009, 51 ss.; F. LANCHESTER, *Vincitori e vinti, veti e imposizioni degli Alleati nel processo di ricostruzione della democrazia in Italia, Germania e Giappone*, in S. MERLINI (cura di), *P. Calamandrei e la ricostruzione dello Stato democratico*, Bari, 2007, 67 ss. Osserva Leopoldo Elia che questa somma di elementi ha di fatto «handicappato» l’elaborazione costituzionale impedendo l’approvazione di norme costituzionali che aprissero la strada ad una regolazione seria del fenomeno partitico contemporaneo e, più in generale, ad una vera razionalizzazione della forma di governo parlamentare.

<sup>14</sup> Per un esame approfondito relativo alla disciplina dei partiti politici ed alle relative normative nei Paesi europei si rimanda a S. MERLINI, *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto europeo*, Torino, 2001; S. VASSALLO (a cura di), *Sistemi politici comparati*, Bologna, 2010; F. DI MASCIÒ, D. R. PICCIO, *La disciplina della politica. La regolazione dei partiti*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n. 2, 2015, 379 ss.; Dossier Camera dei deputati, *Attuazione dell’art. 49 Cost. in materia di disciplina dei partiti politici. Elementi di legislazione comparata*, n. 398/2, marzo 2016; D. NARDELLA (a cura di), *La legislazione sui partiti politici in alcuni Paesi dell’Unione europea: Austria, Francia, Germania, Spagna*, Firenze, 2008; Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per le riforme istituzionali, *Ricerca comparata in materia di diritto pubblico e costituzionale. Paesi europei: Germania, Spagna, Francia, Regno Unito*, in <http://www.riformeistituzionali.gov.it/media/2380/ricerca-sapienza-paesi-europei.pdf>. La ricerca è stata realizzata dal Dipartimento di Scienze politiche dell’Università “La Sapienza” di Roma.

ricognizione numerica, si evince che nella maggior parte degli Stati Membri dell'Unione europea i partiti politici sono menzionati dalla Costituzione ed hanno anche una disciplina legislativa di riferimento. I partiti sono richiamati da 23 Costituzioni nazionali e 18 Stati membri hanno adottato una legge sui partiti. Nella maggior parte dei Paesi, inoltre, la legge determina in misura più o meno ampia i requisiti minimi degli statuti dei partiti. Questa tendenza, peraltro, è in atto da tempo anche nell'ordinamento dell'Unione europea, in particolare dopo l'approvazione del regolamento del 2014 relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici europei<sup>15</sup>. Tradizionalmente, i primi punti di riferimento in Europa relativamente ad una significativa regolamentazione pubblicistica dei partiti, anche in relazione alla loro democrazia interna, sono considerati l'ordinamento tedesco e quello spagnolo<sup>16</sup>. Nel contesto europeo, la Costituzione italiana può essere collocata in una posizione intermedia tra la soluzione più radicale della Legge fondamentale tedesca che all'art. 21 vincola il legislatore ad adottare norme di democrazia interna ai partiti e quella, altrettanto radicale, ma in senso opposto, contenuta nella Costituzione francese il cui art. 4 accentua molto il profilo della libertà di azione dei partiti e riduce al minimo gli spazi di intervento del legislatore sulla loro organizzazione interna<sup>17</sup>.

L'art. 49 Cost. non contiene un esplicito richiamo alla democrazia nei partiti. Ci si potrebbe chiedere, allora, se sia necessario un intervento di revisione costituzionale per consentire al legislatore un pieno intervento in questa materia. Si tratterebbe, probabilmente, dell'opzione più lineare<sup>18</sup>. Ma il contesto attuale, specialmente dopo l'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, non sembra favorire la promozione di nuovi interventi di riforma costituzionale, soprattutto in materie come questa che richiederebbero un'ampia condivisione da parte delle forze politiche presenti in Parlamento.

L'opzione più realistica è allora quella dell'intervento legislativo in un contesto in cui, si ricorda, il legislatore ha già iniziato a muovere i primi passi con la l. n. 96/2012 e, successivamente, con la l. n. 13/2014. L'interpretazione dell'art. 49 Cost. non nega tale soluzione. Il «metodo democratico» può essere esteso all'organizzazione interna ai partiti alla luce dei principi costituzionali ed anche del contesto attuale che sembra richiedere una soluzione di questo tipo.

---

<sup>15</sup> Regolamento (UE, Euratom) n. 1141/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2014, relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee.

<sup>16</sup> Per un approfondimento della disciplina dei partiti e delle norme sulla loro democrazia interna nei due ordinamenti si rinvia, su tutti, al classico di C. PINELLI, *Disciplina e controlli sulla "democrazia interna" nei partiti*, Padova, 1984.

<sup>17</sup> Cfr. , in questo senso, P. RIDOLA, *Partiti politici*, cit. secondo cui i costituenti optarono per una soluzione intermedia rispetto al modello tedesco e francese. Si voleva evitare di lasciare che i partiti operassero nella completa indifferenza della Costituzione ma, al tempo stesso, si voleva garantire che la loro azione non venisse eccessivamente limitata per garantire l'esercizio della libertà di associazione in partiti.

<sup>18</sup> Si veda, sul punto, A. RUGGERI, *Note minime in tema di democrazia interna dei partiti*, cit. che esprime un favore, pur riconoscendo le difficoltà di realizzare in concreto tale intervento, per l'adozione di alcune nuove regole costituzionali sui partiti al fine di restituire un minimo di democrazia interna ai partiti.

È chiaro che lo spazio di azione del legislatore non può essere illimitato. La mancata previsione di una disposizione costituzionale che rimandi esplicitamente alla democrazia interna non consente di adottare soluzioni “alla tedesca”. Il che significa che le norme di legge in materia devono rappresentare un buon punto di equilibrio tra le esigenze di democrazia interna e la libertà di azione dei partiti legata alla forte tutela costituzionale data all’associazione-partito. Libertà che, però, si ricorda, deriva da un diritto fondamentale del cittadino, quello di associarsi in partiti per concorrere con metodo democratico alla determinazione della politica nazionale, che in assenza di un’effettiva democrazia all’interno dei partiti rischia di comprimersi significativamente.

In questo contesto, la giurisprudenza costituzionale<sup>19</sup> ha fatto emergere chiaramente il rilievo costituzionale dei partiti nel procedimento elettorale per quanto riguarda uno degli aspetti decisivi relativi al loro funzionamento e all’organizzazione interna, vale a dire la selezione delle candidature<sup>20</sup>. Rilievo confermato di recente anche dalla sentenza n. 37 del 2017 relativa al nuovo sistema elettorale previsto dalla legge n. 52 del 2015 (c.d. *Italicum*). La Corte costituzionale ha richiamato l’art. 49 Cost.<sup>21</sup> in relazione alla questione della composizione delle liste e, in particolare dei c.d. capilista “bloccati”<sup>22</sup>. La Corte, ritenendo che la disposizione relativa alla presenza nelle liste di capilista bloccati non fosse illegittima<sup>23</sup>, ha considerato rilevante, per la valutazione della disciplina in esame, la circostanza che la presentazione delle candidature, nonché l’indicazione dei capilista, sia «l’espressione della posizione assegnata ai partiti politici dall’art. 49 Cost.». L’indicazione di candidati capilista, prosegue la Corte, «deve essere svolta alla luce del ruolo che la Costituzione assegna ai partiti, quali associazioni che consentono ai cittadini di concorrere con metodo democratico a determinare, anche attraverso la partecipazione alle elezioni, la politica nazionale». Il che non esclude, comunque, una possibilità di intervento del legislatore che dia

---

<sup>19</sup> Non si affronta in questa sede la questione più generale della giurisprudenza costituzionale relativa all’art. 49 Cost. e dei suoi profili problematici. Si rinvia, sul punto, a G. RIVOCCHI, *I partiti politici nella giurisprudenza costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. 3, 2016.; R. BALDUZZI, *Corte, partiti politici, art. 49*, in R. BIN, C. PINELLI (a cura di), *I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1996, 17 ss.; G. GRASSO, *Democrazia interna e partiti politici a livello europeo: qualche termine di raffronto per l’Italia?*, in *Pol. Dir.*, fasc. 4, 2010, 651 ss.

<sup>20</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 203 del 1975; sent. n. 422 del 1995; sent. n. 429 del 1995

<sup>21</sup> L’art. 49 è stato evocato dal ricorrente tra i parametri costituzionali la cui lesione è lamentata insieme ad altri articoli (ossia gli artt. 1, 3, 48, primo comma, 49, 51, primo comma, e 56, primo comma, Cost.) che, però, come ha rilevato la Corte, sono stati evocati solo numericamente, senza una distinta motivazione delle ragioni per le quali ciascuno sarebbe violato.

<sup>22</sup> Queste le modalità di presentazione delle liste previste dalla legge n. 52 del 2015 che, a giudizio della Corte, si discostano dal sistema previgente per tre aspetti essenziali: le liste sono presentate in cento collegi plurinominali di dimensioni ridotte, e sono dunque formate da un numero assai inferiore di candidati; l’unico candidato bloccato è il capilista, il cui nome compare sulla scheda elettorale (ciò che valorizza la sua preventiva conoscibilità da parte degli elettori); l’elettore può, infine, esprimere sino a due preferenze, per candidati di sesso diverso tra quelli che non sono capilista

<sup>23</sup> La Corte ha stabilito l’illegittimità costituzionale della disposizione solo nella parte in cui consente «l’opzione arbitraria» ai capilista, vale a dire di scegliere in quale collegio risultare eletti in caso di elezione multipla.

applicazione al metodo democratico “interno” ai partiti. Del resto, la stessa Corte con la nota sent. n. 1 del 2014 ha dichiarato l’illegittimità della disciplina elettorale che consentiva un arbitrio pressoché assoluto alle oligarchie di partito nella composizione delle liste elettorali. Sotto questo profilo, l’adozione di norme sulla democrazia nei partiti, in questo caso nell’ambito della selezione delle candidature, potrebbe essere uno degli elementi che contribuiscono, oltre, ovviamente, alle regole elettorali, ad un più corretto funzionamento della rappresentanza *ex art. 67 Cost.* nel rapporto eletto-elettore.

### **3. I recenti interventi legislativi e la necessità di un cambio di passo**

I primi richiami all’esigenza di attuare il metodo democratico all’interno dei partiti contenuti in un testo di legge possono essere fatti risalire ad alcune disposizioni della l. n. 96 del 2012<sup>24</sup>. Queste prime norme rappresentano l’inizio di un percorso intrapreso dal legislatore che, però, non ha avuto come finalità l’adozione di una disciplina legislativa sui partiti e sulla loro organizzazione interna. Si è trattato, infatti, di leggi aventi ad oggetto la questione del finanziamento dei partiti e che hanno avviato un percorso di progressiva riduzione ed in seguito eliminazione del finanziamento pubblico diretto dei partiti. Vista sotto questo profilo, tale normativa dà luogo ad una prima, seria, perplessità di fondo sulla sua capacità di rivitalizzare e dare nuovo ossigeno alla democrazia rappresentativa nel nostro Paese. La scelta di eliminare il finanziamento pubblico diretto dei partiti finisce per assecondare, di fatto, la c.d. “antipolitica” e la crescente ostilità nei confronti dei partiti politici che negli ultimi anni si è diffusa in maniera preoccupante (anche per responsabilità dirette, va riconosciuto, della stessa politica e dei partiti). Il pericolo è quello di accettare, invece di contrastare, il rigetto nei confronti degli strumenti della democrazia rappresentativa che sta dando luogo ad una nuova “egemonia culturale” basata su questa logica<sup>25</sup> e che, nella sostanza, mina le fondamenta su cui poggiano la rappresentanza politica e la democrazia rappresentativa.

Venendo al contenuto della legge del 2012, il suo art. 5 (abrogato dal successivo intervento legislativo) legava la possibilità di usufruire dei rimborsi elettorali e dei contributi previsti dalla legge alla trasmissione, da parte di partiti e movimenti, ai Presidenti delle due Camere del proprio atto costitutivo e dello statuto, redatti nella forma dell’atto pubblico. Lo stesso articolo specificava che lo statuto doveva conformarsi

---

<sup>24</sup> L. n. 96 del 2012, recante “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”.

<sup>25</sup> Cfr. A. PANEBIANCO, *La resa culturale ai 5 Stelle*, in *Corriere della Sera*, 8 marzo 2017, che ha evidenziato l’emergere di una nuova egemonia culturale basata sulla volontà di delegittimare ed attaccare la democrazia rappresentativa e i suoi principi. Egemonia che si sta sviluppando anche perché, a suo giudizio, la classe politica appare eccessivamente “sulla difensiva” rispetto a questi temi e molti mezzi di comunicazione cavalcano, e amplificano, la cosiddetta «indignazione popolare contro la classe politica».

«a principi democratici nella vita interna, con particolare riguardo alla scelta dei candidati, al rispetto delle minoranze e ai diritti degli iscritti». Si tratta, quindi, delle prime norme adottate dal legislatore in cui è presente un esplicito richiamo ai doveri di democrazia interna ai partiti in relazione agli aspetti cruciali della materia che comprendevano anche le modalità di selezione delle candidature. Al tempo stesso, però, si trattava di disposizioni estremamente vaghe che non davano alcun tipo di indirizzo agli statuti sulle modalità con cui riempire di contenuto le indicazioni previste dalla legge. Lo stesso art. 5, poi, stabiliva che il requisito per il finanziamento fosse il deposito di uno statuto, ma non prevedeva alcun controllo sul suo effettivo contenuto. In altri termini, un partito avrebbe potuto ignorare le disposizioni sulla democrazia interna nel suo statuto ma depositandolo avrebbe potuto avere accesso al finanziamento.

Il decreto legge n. 149 del 2013 approvato dal Governo Letta<sup>26</sup> e convertito con modificazioni dalla legge n. 13 del 2014<sup>27</sup>, ha “radicalizzato” il percorso di riduzione del sistema di finanziamento dei partiti intrapreso in precedenza abolendo il finanziamento pubblico diretto e sostituendolo con forme di contribuzione volontaria fiscalmente agevolata e di contribuzione indiretta fondate sulle scelte dei cittadini<sup>28</sup>. Buona parte delle norme contenute nella legge del 2012 sono state abrogate. Per la prima volta è presente anche nell’intitolazione della legge, accanto al richiamo al finanziamento pubblico ed alle disposizioni sulla trasparenza, il requisito della «democraticità dei partiti». Il Capo II richiama poi esplicitamente il tema della democrazia nei partiti a partire dal titolo: «Democrazia interna, trasparenza e controlli». L’art. 2 fa riferimento al metodo democratico dell’art. 49 Cost. e si impegna ad affermare che

---

<sup>26</sup>Legge 21 febbraio 2014, n. 13 - conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, recante “Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore”. Non ci si sofferma, in questa sede, sulle perplessità derivanti dalla scelta di disciplinare la materia mediante la decretazione d’urgenza, tanto più se si considera che tale decreto era del tutto simile nel contenuto ad un ddl approvato dalla Camera ed all’esame del Senato. Si veda, sul punto, R. DICKMANN, *La contribuzione su base volontaria ai partiti politici prevista dal decreto legge n. 149 del 2013. Molte novità ed alcuni dubbi di costituzionalità*, in *Federalismi.it*, V, 2014; M. FRANCAVIGLIA, *La decretazione d’urgenza alla luce della vicenda dell’abolizione del finanziamento pubblico ai partiti*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2014.

<sup>27</sup> In generale, sul contenuto della legge si vedano M. R. ALLEGRI, *Prime note sulle nuove norme in materia di democraticità, trasparenza e finanziamento dei partiti politici*, in *Osservatorio costituzionale*, 1/2014, 1-23; ID., *Democrazia, controllo pubblico e trasparenza dei costi della politica*, in *Federalismi.it*, 9/2014; F. BIONDI, *L’abolizione del finanziamento pubblico diretto ai partiti politici e le regole introdotte dal d. l. 149 del 2013*, in *Studium Iuris*, 11/2014, 1284 ss.; G. MAESTRI, *Simboli dei partiti, controlli degli statuti e registrazione: gli effetti delle nuove norme sul finanziamento*, in *Federalismi.it*, 5/2014; R. DICKMANN, *La contribuzione su base volontaria ai partiti politici prevista dal decreto legge n. 149 del 2013*, cit.

<sup>28</sup> Sulle nuove forme di finanziamento dei partiti e della politica legate a questi interventi del legislatore, e sulla rilevanza di tali modifiche con cui, sostanzialmente, si è scelto di sostituire il finanziamento pubblico diretto con forme di finanziamento pubblico indiretto si veda G. TARLI BARBIERI, F. BIONDI (a cura di), *Il finanziamento della politica*, Napoli, 2016. In relazione alla questione, sempre più rilevante, del finanziamento privato ai partiti alla luce delle innovazioni introdotte dal d.l. n. 149 del 2013, v. G. TARLI BARBIERI, *Il finanziamento privato ai partiti nel decreto legge n. 149 del 2013: limiti e garanzie di trasparenza*, in *Il finanziamento della politica*, cit., 99 ss.; G. MARCHETTI, *Finanziamento dei partiti politici e lobbies*, in A. DI GREGORIO, L. MUSSELLI (a cura di), *Democrazia, lobbying e processo decisionale*, Milano, 2015, 171 ss.

le disposizioni della legge mirano a contribuire ad assicurarne l'osservanza. Si tratta, quantomeno da un punto di vista formale, di un passo in avanti abbastanza significativo sulla strada dell'intervento legislativo in materia di democrazia nei partiti.

Per avvalersi dei benefici previsti dalla legge, i partiti devono trasmettere copia del loro statuto, redatto nella forma dell'atto pubblico, ai fini dell'iscrizione in un apposito "Registro dei partiti politici". L'art. 3 fornisce le indicazioni sul contenuto dello statuto<sup>29</sup> che è tenuto, in via generale, al rispetto della Costituzione e dell'ordinamento dell'Unione europea. Si tratta di disposizioni che hanno arricchito di contenuto le lapidarie norme previste dal legislatore nel 2012. Questo elenco, però, si limita ad individuare il contenuto essenziale degli statuti senza fornire mai nemmeno delle indicazioni minime sulle effettive modalità di funzionamento di organi e procedure. Si tratta di norme che, di fatto, rimandano *in toto* agli statuti la disciplina delle regole sull'organizzazione interna dei partiti. Manca, infatti, ogni specificazione riguardo ad aspetti decisivi che attengono alle procedure per stabilire, ad esempio, le modalità di selezione delle candidature, di approvazione delle linee che il partito sceglie di adottare, di partecipazione degli iscritti, le modifiche dello statuto, la cadenza delle assemblee congressuali. Le disposizioni previste dal legislatore nel 2013 sono certamente meno generiche delle precedenti ma, al tempo stesso, non si può dire che abbiano introdotto una vera disciplina pubblicistica della democrazia nei partiti la cui determinazione continua a spettare alla libera scelta degli statuti.

---

<sup>29</sup> Si tratta di un elenco piuttosto lungo che, però, appare opportuno riportare. Lo statuto deve indicare:

- a) l'indirizzo della sede legale nel territorio dello Stato; il numero, la composizione e le attribuzioni degli organi deliberativi, esecutivi e di controllo, le modalità della loro elezione e la durata dei relativi incarichi, nonché l'organo o comunque il soggetto investito della rappresentanza legale;
- b) la cadenza delle assemblee congressuali nazionali o generali;
- c) le procedure richieste per l'approvazione degli atti che impegnano il partito;
- d) i diritti e 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 promossa la presenza delle minoranze, ove presenti, negli organi collegiali non esecutivi;
- f) le modalità per promuovere, attraverso azioni positive, l'obiettivo della parità tra i sessi negli organismi collegiali e per le cariche elettive, in attuazione dell'art. 51 della Costituzione;
- 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 di 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;
- o-bis) le regole che assicurano la trasparenza, con particolare riferimento alla gestione economico-finanziaria



La legge condiziona l'accesso dei partiti alle forme di finanziamento previste al rispetto dei requisiti di trasparenza e democraticità in essa contenuti e predispone, a tal fine, un sistema di controlli su cui ci si soffermerà a breve. Il che significa che soltanto i partiti e movimenti politici che intendano beneficiare dei finanziamenti si devono adeguare a tali requisiti. Si giunge, a questo punto, a quello che può essere giudicato un paradosso di questo intervento legislativo. Le prime, molto essenziali e comunque insoddisfacenti, disposizioni in tema di organizzazione interna e democrazia nei partiti, dopo decenni di silenzio del legislatore, non sono indirizzate a tutti i partiti, bensì a quelli che intendano ricevere forme di finanziamento per la loro attività. Contemporaneamente, la legge ha eliminato il finanziamento pubblico diretto e quindi ha ridotto, nei fatti, l'incentivo per l'adeguamento dei partiti. Al di là delle perplessità che suscita la scelta di eliminare il finanziamento pubblico diretto dei partiti<sup>30</sup>, con questa impostazione il legislatore si è anche oggettivamente allontanato dal modello che lega l'erogazione del finanziamento pubblico ai partiti al rispetto dei requisiti di democraticità interna. Queste considerazioni portano dunque a ritenere opportuno un intervento del legislatore sull'organizzazione interna e sulla democrazia nei partiti che non sia necessariamente legato alla questione del loro finanziamento, anche in ragione del fatto che il finanziamento pubblico diretto è stato abolito.

Il sistema di controlli previsto dal decreto legge del 2013 e dalla relativa legge di conversione al fine di garantire l'osservanza delle disposizioni in essa contenute, presenta indubbiamente dei profili di interesse alla luce dell'istituzione di un Registro nazionale dei partiti politici e di una Commissione di garanzia. L'iscrizione nel Registro avviene su richiesta del partito stesso ed è effettuata da un'apposita Commissione dopo aver verificato che lo statuto rispetti il contenuto delle norme di legge<sup>31</sup>. Si tratta di un'evoluzione significativa poiché si introduce una forma di controllo pubblico esterno da parte di una Commissione *ad hoc* sul contenuto degli statuti. Evoluzione che, però, è decisamente attenuata dal fatto che i requisiti di democrazia interna richiesti dalla legge sono, come si è visto, piuttosto blandi. Inoltre, il controllo vale soltanto per i partiti che intendano usufruire delle forme di finanziamento individuate dalla legge. Allo stato attuale, sono iscritti nel Registro nazionale dei partiti molti dei principali partiti e movimenti politici

---

<sup>30</sup> Su cui si rinvia a G. BRUNELLI, *Relazione finale sul Gruppo di lavoro "Gli attori della società politica"*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2017, che sottolinea, da un lato, le difficoltà che sorgono nel giustificare una disciplina pubblicistica dei partiti a fronte di un finanziamento sempre più di tipo privatistico e, dall'altro, il rischio che lasciando soltanto ai privati il finanziamento dei partiti si consenta che le differenze economiche presenti nella società trasmigrino nella sfera politica, traducendosi in differenze di potere di influenza politica a danno del principio di eguaglianza.

<sup>31</sup> Si tratta della "Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici". Cfr. art. 4 della l. n. 13 del 2014.

italiani<sup>32</sup>. In questo contesto spicca, però, l'assenza del Movimento 5 Stelle che non risulta iscritto nel Registro e si presume non abbia avviato la procedura per l'iscrizione.

In questo contesto, l'approvazione in prima lettura, alla Camera dei Deputati nel Giugno del 2016, della proposta di legge in materia di partiti politici<sup>33</sup> rappresenta un passaggio significativo per l'ordinamento italiano: in passato nessuna proposta di legge relativa ad una disciplina pubblicistica dei partiti era stata discussa, votata ed approvata da uno dei rami del Parlamento. Peraltro, la volontà da parte del legislatore di intervenire nuovamente in materia di partiti appare come un'ulteriore conferma dell'incompletezza delle disposizioni adottate tra il 2012 ed il 2014. Il testo di legge ha come impostazione di base l'intento di sviluppare il principio della trasparenza ed il metodo democratico nell'organizzazione dei partiti. In continuità con le scelte del legislatore del 2013, anche in questo testo appaiono più dettagliate e penetranti le norme sulla trasparenza che vanno ad integrare la disciplina elettorale di cui al DPR 361/1957 rispetto alle disposizioni relative all'organizzazione interna dei partiti. Nella sostanza, dunque, dal punto di vista dell'effettiva capacità di influire sull'organizzazione interna dettata dagli statuti, i requisiti richiesti continuano ad essere piuttosto blandi e rimane ampio il margine di azione degli statuti. Sotto questo profilo, il testo non aggiunge molto rispetto a quanto previsto in precedenza dal legislatore. Peraltro, la XVII legislatura volge al termine e sembrano mancare le condizioni politiche per proseguire l'*iter* legislativo di questo testo di legge che attualmente è fermo al Senato.

Allo stato attuale, nell'ordinamento italiano è dunque presente una normativa sui partiti politici incompleta, frastagliata e in alcuni casi contraddittoria che richiederebbe un intervento di ampio respiro la cui logica conseguenza dovrebbe essere l'adozione di un testo unico che raccolga tutta la normativa esistente in materia. Con la XVII legislatura è stato concretamente avviato, per la prima volta, un percorso sulla strada della disciplina pubblicistica dei partiti e, in particolare, della loro organizzazione interna che, però, non appare ancora soddisfacente.

---

<sup>32</sup> I partiti e movimenti politici di maggior rilievo attualmente iscritti nel Registro sono i seguenti: Nuovo Centrodestra (partito che nel Marzo 2017 ha deciso di sciogliersi e confluire nel nuovo soggetto politico "Alternativa Popolare"); Fratelli d'Italia; Sinistra, Ecologia e Libertà (movimento che si è sciolto nel dicembre 2016 per confluire nel nuovo soggetto politico "Sinistra italiana"); Lega Nord; Forza Italia; UDC; Partito Democratico; Scelta Civica. Le delibere e gli atti della Commissione sono consultabili nel sito web del Parlamento, [www.parlamento.it](http://www.parlamento.it).

<sup>33</sup> Proposta di legge approvata in prima lettura dalla Camera dei deputati l'8 Giugno 2016, recante "Disposizioni in materia di partiti politici. Norme per favorire la trasparenza e la partecipazione democratica" (d.d.l. A.S. 2439, XVII Legislatura).

#### 4. Le questioni aperte alla luce del contesto politico-istituzionale

Alla luce del quadro costituzionale, l'intervento legislativo in questo ambito sembra configurarsi come un'opzione legata al contesto politico-istituzionale ed al contesto generale. In questo senso, si possono registrare due dati. Il primo riguarda il fatto che, come si è visto, tanto nei principali Paesi europei, quanto nell'ordinamento euro-unitario, il *trend* va nella direzione di un intervento legislativo sui partiti. Il secondo dato è che le difficili evoluzioni del sistema istituzionale e politico in Italia sembrano richiedere, da tempo, un intervento organico del legislatore in materia.

La scelta, adottata all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione e portata avanti sino ad oggi, di privilegiare la libertà dei partiti garantita dal diritto privato e di affidarsi, per la disciplina dei partiti, alle norme del codice civile sulle associazioni non riconosciute ha favorito la creazione di spazi di immunità giurisdizionale all'interno dei partiti<sup>34</sup>. Nei decenni, lo sviluppo delle formazioni politiche italiane è andato caratterizzandosi, anche dopo il dissolvimento dei partiti tradizionali nel triennio 1991-1993, nel senso della creazione e conservazione di strutture rigide e verticistiche, poco aperte alle domande di partecipazione della società civile. Tutto il contrario, come osservava già nel 1979 Temistocle Martines, della creazione di una «struttura aperta» che sarebbe la sola soluzione per consentire ai partiti di svolgere il ruolo di cerniera tra società ed Istituzioni assegnato loro dalla Costituzione<sup>35</sup>.

Ci sono, in questo contesto, alcune eccezioni come la scelta del Partito Democratico di individuare il segretario nazionale mediante l'elezione diretta da parte di iscritti e simpatizzanti (e, in precedenza, l'utilizzo delle c.d. primarie per la scelta del *leader* della coalizione di centro-sinistra), o la selezione delle candidature e la parziale apertura del processo decisionale interno attraverso lo strumento della rete, come nel caso del MoVimento 5 Stelle. Si tratta, peraltro, soprattutto nel secondo caso, di iniziative con luci ed ombre e che comunque non sono in grado, da sole, di soddisfare le esigenze di una maggiore democraticità interna e di coinvolgimento dei cittadini nel funzionamento dei partiti.

La tendenza dei partiti a funzionare sulla base della «ferrea legge dell'oligarchia» di cui parlava Michels<sup>36</sup> è particolarmente evidente nel sistema politico italiano, di ieri e di oggi. Sotto questo profilo, lo schema perpetrato in assenza di una legge sui partiti e basato sull'utilizzo degli istituti di diritto privato e del

---

<sup>34</sup> Che, come osserva S. BARTOLE, *Partiti politici*, cit., 706, influisce negativamente sul ruolo di tramite tra società ed apparato autoritario che i partiti sono chiamati a svolgere.

<sup>35</sup> Cfr. T. MARTINES, *Partiti, sistema di partiti, pluralismo*, cit., 12. L'A. descrive la tendenza dei partiti ad esaltare il loro ruolo rappresentativo anziché dar spazio alle forme partecipative. Il che si traduce in una struttura rigida, centralizzata e verticistica, in cui i processi decisionali procedono dall'alto verso il basso e non viceversa. Con la conseguenza che l'elaborazione del programma politico e delle scelte di fondo avviene senza nessun coinvolgimento della "base" degli iscritti e dei simpatizzanti. A giudizio dell'A., in questo modo i partiti hanno perso il contatto con la società civile.

<sup>36</sup> Cfr. R. MICHELS, *La sociologia del partito politico nella democrazia moderna*, Bologna, 1966.

sindacato affidato al giudice comune<sup>37</sup> anche in tema di organizzazione interna ai partiti, non ha portato a risultati soddisfacenti. Del resto, le regole del codice civile sulle associazioni non riconosciute che fungono da parametro per gli interventi del giudice sono piuttosto circoscritte e generiche. Si tratta di norme che, evidentemente, non sono indirizzate alla disciplina dell'ordinamento interno dei partiti e anche l'estensione ai partiti di alcune disposizioni codicistiche relative alle associazioni riconosciute non ha avuto effetti significativi. Ciò ha implicato un'espansione molto significativa dell'autonomia statutaria che non si è tradotta in una disciplina interna dei partiti pienamente rispettosa dei principi democratici.

Il più recente contesto politico ed istituzionale sembra richiedere forme di disciplina pubblicistica dell'organizzazione interna dei partiti anche per altre ragioni.

Il sistema politico si è indirizzato, dopo il crollo dei partiti tradizionali, verso la creazione di formazioni politiche meno organizzate, più "leggere" ed orientate ad esprimere *leadership* molto forti; in alcuni casi, veri e propri "partiti personali" che nascono e si estinguono con la parabola politica del proprio capo<sup>38</sup>.

Il ruolo ed il profilo del *leader* è andato accentuandosi notevolmente sia all'esterno che all'interno dei partiti<sup>39</sup>. Ciò è avvenuto anche a causa della crisi dei partiti "di massa" intesi come organizzazioni complesse e strutturate in grado esercitare un ruolo centrale nell'esercizio della rappresentanza politica.

Sotto questo profilo, il concentramento dei poteri del *leader* all'interno dei partiti sembra richiedere ancora di più un intervento legislativo che assicuri il rispetto del metodo democratico nei partiti.

Al tempo stesso, le caratteristiche dei sistemi elettorali sono una variabile da tenere in forte considerazione in relazione al tema dell'organizzazione e della democrazia nei partiti, in particolare per quanto riguarda

---

<sup>37</sup> Come noto, la dottrina civilistica prevalente degli anni Cinquanta non riteneva opportuna alcuna forma di controllo sui partiti poiché ne avrebbe condizionato la libertà di azione che era l'espressione del diritto costituzionale di associazione. Successivamente, a partire dalla seconda metà degli anni Sessanta, la dottrina ha cambiato impostazione rigettando la teoria dell'immunità dei partiti dal controllo giurisdizionale e ritenendo opportuno l'intervento del giudice, e quindi l'assoggettamento dei partiti al rispetto del principio di legalità, proprio a tutela della libertà di associazione in partiti. Sul ruolo del giudice in relazione al funzionamento dei partiti, v., P. RESCIGNO, *Sindacati e partiti nel diritto privato*, cit., 133 ss.; F. GALGANO, *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati*, cit., M. A. URCIOLI, *La tutela del singolo nei partiti politici*, Napoli, 1990; C. PINELLI, *Possibilità e limiti di intervento dei giudici nelle controversie interne ai partiti nella recente esperienza italiana*, in *Giur. Cost.*, 1991, 3002 ss.; P. CARETTI, S. GRASSI, *La "giustizia interna" nei partiti*, in *Riv. Trim. dir. proc. Civ.*, n. 4, 1976, 1594 ss.

<sup>38</sup> Cfr. M. CALISE, *Il partito personale. I due corpi del leader*, Roma-Bari, 2010. Per un'analisi del partito personale in Italia in relazione alla forma di governo ed alle dinamiche territoriali, v. S. STAIANO (a cura di), *Nella rete dei partiti. Trasformazione politica, forma di governo, network analysis*, Napoli, 2014.

<sup>39</sup> In relazione alla tendenza verso partiti sempre più "leaderistici", S. MANGIAMELI, *Partiti politici e parlamentarismo tra principio liberale e principio democratico a partire da una riflessione su Heinrich Triepel*, in E. GIANFRANCESCO e G. GRASSO (a cura di), H. TRIEPEL - *La Costituzione dello Stato e i partiti politici*, Napoli, 2015, 63, evidenzia come i leader dei partiti negli ultimi anni si siano mossi su una linea che ha agevolato l'alienazione politica del cittadino e la commercializzazione della politica. In questo contesto, rileva l'A., i partiti del leader non sono sorti per la partecipazione delle masse, bensì per la competizione elettorale finalizzata a collocare il "capo" nella posizione di comando.

la selezione delle candidature per le elezioni. L'impianto più o meno spiccatamente maggioritario delle leggi elettorali che si sono susseguite negli ultimi anni ha accompagnato e favorito la tendenza al rafforzamento del ruolo dei *leader* di partito. Inoltre, il passaggio da un sistema elettorale di impianto tendenzialmente maggioritario come il c.d. *Mattarellum* (l. n. 276/1993), basato sui collegi uninominali, ad un sistema, quello della c.d. legge Calderoli (l. n. 270/2005) anch'esso di impianto di fatto maggioritario ma basato su liste lunghe e "bloccate"<sup>40</sup>, ha accentuato molto i poteri dei *leader* di partito nella selezione delle candidature e nella formazione delle liste<sup>41</sup>. L'attuale sistema elettorale non ha eliminato del tutto tale anomalia dal momento che i capilista sono ancora "bloccati". Nella sostanza, la scelta di non approvare una legge sui partiti ma di influire sul sistema partitico mediante le leggi elettorali, ha non soltanto lasciato irrisolto il tema della democrazia nei partiti, ma lo ha anche aggravato con l'adozione di leggi elettorali come la legge Calderoli. Sotto questo profilo, rimane aperta la questione del rapporto tra le regole di democrazia interna dei partiti nella selezione delle candidature e regole elettorali dal punto di vista del buon funzionamento della rappresentanza politica, di cui all'art. 67 Cost., nel rapporto elettore-elettore.

Il tema della democrazia nei partiti si ripropone con forza anche alla luce delle dinamiche interne al M5S che rappresenta, certamente, la novità del sistema partitico italiano e che ottiene da anni un significativo consenso nel Paese. Innanzitutto, l'ascesa di questo movimento politico pone la questione del rapporto tra democrazia rappresentativa, democrazia diretta, partiti politici ed evoluzione tecnologica. Il tema della democrazia in rete e delle nuove forme di partecipazione<sup>42</sup>.

Lasciando sullo sfondo questi aspetti "epocali", l'organizzazione ed il funzionamento del M5S pone anche diverse questioni problematiche legate al rispetto dei requisiti di democraticità all'interno dei partiti.

---

<sup>40</sup> Come noto, il *Mattarellum* distribuiva il 75% dei seggi con un sistema maggioritario basato sui collegi uninominali ed il restante 25% veniva assegnato con metodo proporzionale. La legge Calderoli del 2005 reintroduceva il sistema proporzionale, ma si trattava di un proporzionale pesantemente corretto dalla previsione di due premi di maggioranza per Camera e Senato che venivano assegnati automaticamente alla lista o al partito che otteneva la maggioranza dei voti.

<sup>41</sup> Cfr. L. ELIA, *A quando una legge sui partiti?*, cit., 58, e la sua critica alla legge elettorale del 2005 che ha ampliato in misura sino allora impensabile il potere dei vertici di partito di formare liste di candidati-eletti a loro immagine e somiglianza.

<sup>42</sup> Sul rapporto tra partiti politici ed evoluzione tecnologica, v. F. PIZZETTI, *Partiti politici e nuove tecnologie*, in AA.VV., *Partiti politici e società civile*, cit., 277 ss.; M. AINIS, *Democrazia digitale*, in *Rass. Parl.*, n. 2, 2013. Molte delle questioni problematiche connesse alla c.d. *e-democracy*, in particolare per quanto riguarda le modalità di partecipazione dei cittadini alle diverse procedure di decisione pubblica, i tipi di consultazione dei cittadini, i caratteri e la struttura del voto, erano già state individuate da S. RODOTÀ, *Tecnopolitica*, Bari, 2004. Su questi aspetti si veda S. STAIANO, *La rappresentanza*, in *Rivista AIC*, 2017; A. PAPA, *Rappresentanza politica versus democrazia elettronica tra molteplicità di prospettazioni e problematicità di rapporti*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere*, Torino, 2006.



Le modalità di selezione delle candidature e le decisioni sulle posizioni che deve assumere il movimento, innanzitutto, affidate a consultazioni in rete con procedure poco trasparenti e gestite mediante una piattaforma privata. Il funzionamento di un apparato organizzativo che, mentre propone di estendere al massimo la democrazia diretta e favorire l'influenza dei cittadini nel processo decisionale (sino a sostenere la necessità del superamento del divieto di mandato imperativo tutelato dall'art. 67 Cost.) appare anch'esso molto verticistico, poco trasparente nelle procedure e basato sulle scelte del *leader* e del responsabile della piattaforma sul *web*. Si pensi, poi, alla gestione del dissenso interno ed alle procedure di espulsione che, come dimostra la vicenda del sindaco di Parma Federico Pizzarotti oltre ai numerosi casi di espulsioni registratisi in questi anni, non appaiono improntate al rispetto del metodo democratico. L'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, peraltro, offre altri stimoli per questa riflessione. La Costituzione italiana poggia solidamente sulle basi della democrazia rappresentativa e sul ruolo essenziale dei partiti politici nel garantire il collegamento tra società civile e potere politico. La logica di impronta maggioritaria sottesa alla riforma costituzionale e legata alla legge elettorale *Italicum* (l. n. 52/2015) di ispirazione maggioritaria (il famoso "combinato disposto" che ha caratterizzato la campagna elettorale referendaria) è stata respinta dal corpo elettorale. Questa scelta degli elettori, unita ad un sistema elettorale, scaturito dall'ultima sentenza della Corte costituzionale<sup>43</sup>, di impronta tendenzialmente proporzionale, può contribuire a riaffermare la centralità dei partiti nel processo decisionale e nel rapporto Parlamento-Governo. Anche da questo punto di vista, le ultime evoluzioni ripropongono, quindi, la questione dell'organizzazione dei partiti e della loro democrazia interna.

Alla luce di queste considerazioni, è evidente che il tema della democrazia nei partiti e della loro organizzazione interna debba essere collocato nel quadro del sistema dei partiti, della forma di governo, delle regole elettorali e, più in generale, del delicato passaggio che sta attraversando la democrazia rappresentativa nel mondo occidentale. Da questo punto di vista, anch'esso può essere considerato come uno degli elementi della (lunga) transizione istituzionale italiana che si è aperta all'inizio degli anni Novanta e che non ha ancora trovato un punto d'approdo<sup>44</sup>.

Le difficoltà che da tempo incontrano i partiti nell'assolvere al ruolo che la Costituzione ha assegnato loro sono, evidentemente, collegate al più ampio tema della crisi della rappresentanza politica e della democrazia rappresentativa. Sotto questo profilo, non si può dimenticare che accanto alla crisi della rappresentanza e dei partiti si è da tempo sviluppata la «crisi del rappresentato» dovuta alla perdita di

---

<sup>43</sup> Ci si riferisce alla già richiamata sentenza n. 35 del 2017.

<sup>44</sup> Come ha rilevato B. CARAVITA, *Sistema dei partiti e riforme istituzionali*, in *Federalismi.it*, n. 6, 2015, il ventennio che ci separa dalla crisi del 1992-1994 è marcato dallo stesso errore con cui eravamo entrati negli anni '90: la mancanza di regole sia sui partiti, sia sulle istituzioni.

identità individuali e collettive, di legami sociali in un contesto in cui è divenuta difficilmente individuabile la stessa identità del *demos* da rappresentare<sup>45</sup>. Se però si conviene sul fatto che proprio la crisi del rappresentato finisca per rendere ancora più necessaria la rappresentanza, è abbastanza chiaro che la tenuta del modello della democrazia rappresentativa debba sostenersi non soltanto sul rafforzamento delle istituzioni - e in particolare della sede parlamentare quale luogo in cui si tenta di «ridurre ad unità i dispersi brandelli di un pluralismo troppo disarticolato»<sup>46</sup> - ma anche sulla rivitalizzazione della funzione costituzionale dei partiti politici quale strumento della rappresentanza permanente. Uno strumento che in realtà è decisivo per tutto il circuito della rappresentanza poiché consente ai cittadini di concorrere a determinare la politica nazionale e, quindi, potenzialmente, di colmare quel voto che si è venuto a creare tra rappresentanti e rappresentati.

Rivitalizzare i partiti e i movimenti politici è certamente una sfida complessa che non può prescindere dalla necessità di “aprirli” maggiormente all'esterno rendendoli una delle sedi privilegiate del confronto sulle grandi questioni della contemporaneità che poi deve tradursi in linee politiche, sperimentando nuove forme inclusive in grado di coinvolgere la società civile. È evidente che l'evoluzione tecnologica e il web possono essere d'aiuto ma al tempo stesso non sono sufficienti da soli a colmare il *gap* esistente nel circuito rappresentativo. Anche sotto questo profilo, sembra di trovarsi in una fase di transizione i cui esiti non sono ancora chiari, come dimostra il nuovo modello rappresentativo proposto dal Movimento 5 Stelle che indubbiamente contiene degli aspetti innovativi ma che, al tempo stesso, presenta indubbe criticità alle quali si è qui soltanto fatto cenno.

Il Partito Democratico che rappresenta al momento, assieme al M5S, la principale forza politica in termini di consensi, ha tentato di fornire delle risposte alla crisi dei partiti aprendosi all'esterno mediante l'elezione diretta del *leader* estesa anche ai semplici elettori e simpatizzanti, soluzione quest'ultima certamente innovativa e di interesse. Questa significativa novità ha però dato anche luogo ad un modello organizzativo in cui il processo decisionale tende a diventare piuttosto accentrato ed in cui la possibilità degli iscritti e dei simpatizzanti di partecipare effettivamente a tale processo è piuttosto limitata, al di fuori

---

<sup>45</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, 2001, 117 ss. L'A., nell'individuare proprio nella «crisi del rappresentato» uno degli elementi di maggiore criticità per la “tenuta” della rappresentanza politica, ritiene anche che essa venga prima della crisi dei partiti e che la vera radice della crisi della rappresentanza vada ricercata più nel rappresentato che nel rappresentante.

<sup>46</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, cit., 117, il quale sottolinea l'esigenza che anche oggi (e più di ieri) il sistema delle istituzioni debba dotarsi di un «tronco rappresentativo» su cui è indiscutibile la necessità di innestare dei rami «partecipativi» (referendum, iniziativa popolare, etc.), ma non per questo la necessità storica della rappresentanza e il suo peculiare contenuto di valore possono ritenersi superflui e non più necessari.

dei periodi in cui sono chiamati a scegliere *leader* e candidati<sup>47</sup>. Del resto, gli avvenimenti degli ultimi anni relativi ai rapporti interni al PD hanno reso evidenti le difficoltà di gestire nei canoni di un regolato confronto politico il confronto-scontro tra maggioranza e minoranza del partito. Come dimostra la scissione all'interno del partito portata avanti nel febbraio 2017 da una cospicua parte della minoranza interna che ha dato vita ad un nuovo movimento politico, Movimento Democratico e Progressista. È evidente che le ragioni che hanno portato alla scissione sono innanzitutto politiche e comunque non riconducibili al tema delle regole democratiche interne. Al tempo stesso, però, la questione della tutela delle minoranze e del pluralismo politico interno nell'ambito delle regole relative al processo decisionale nel partito appare come uno dei nodi ancora aperti nell'organizzazione del PD. Non va comunque dimenticato che, nel campo politico del centro-sinistra, si è da tempo registrata una significativa apertura alla partecipazione democratica per quanto riguarda la selezione delle candidature per le cariche monocratiche in occasione delle elezioni regionali e amministrative. L'utilizzo di primarie "aperte" alla partecipazione di elettori e simpatizzanti al fine di individuare i candidati alla carica di Sindaco e Presidente di Regione, la cui organizzazione è gestita in gran parte dal Partito Democratico, ha rappresentato senza dubbio un'evoluzione significativa per quanto riguarda il rapporto tra partiti e società civile in un ambito di assoluto rilievo per la democrazia rappresentativa come quello della selezione delle candidature. Si è trattato, comunque, di primarie "private", vale a dire di consultazioni dell'elettorato organizzate volontariamente ed autonomamente da alcuni partiti e coalizioni, in assenza di interventi legislativi a riguardo.

La questione è aperta ed i tempi sembrano maturi. Del resto, ci si trova all'interno di un percorso che si può ritenere abbia le sue origini già nei lavori dell'Assemblea Costituente sull'art. 49 Cost. I primi interventi legislativi in materia adottati nel triennio 2012-2014 possono essere considerati come un punto di partenza per l'adozione di disposizioni sui partiti politici. L'approvazione di una legge organica in materia di partiti non sarebbe certamente la panacea di tutti mali e da sola non potrebbe risollevarne le sorti della democrazia rappresentativa<sup>48</sup>. Al tempo stesso, però, sono innegabili gli effetti benefici che una

---

<sup>47</sup> A tale riguardo S. MERLINI, *I Partiti politici e la Costituzione*, cit., 50, parla di una scissione fra le norme statutarie del PD che sono democraticamente orientate in relazione all'utilizzo delle primarie e le norme che finirebbero, invece, per dar vita ad una «democrazia del segretario» e che consentirebbero a quest'ultimo di sottrarsi durante la sua lunga carica ad un reale indirizzo politico degli iscritti.

<sup>48</sup> Per una riflessione sulle possibili evoluzioni alla luce della crisi della democrazia rappresentativa si veda P. BILANCIA, *Crisi nella democrazia rappresentativa e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica*, in questo e-book. Come sottolinea l'A., lo sviluppo completo della democrazia in un ordinamento statale non si basa solo sulla rappresentanza politica o sull'attuazione degli istituti tradizionali di democrazia diretta ma si realizza anche attraverso la partecipazione dei cittadini alle decisioni che li riguardano e negli spazi in cui possono esercitare questi diritti: nelle scuole, nelle fabbriche e nelle diverse formazioni sociali.



buona legge potrebbe generare, soprattutto se fosse indirizzata a rendere più aperti all'esterno i partiti disciplinandone il funzionamento nell'ottica di un miglioramento del livello di democraticità interna. L'introduzione di alcune disposizioni sulla democrazia nei partiti apporterebbe probabilmente dei benefici alle forze politiche più "tradizionali" i cui modelli organizzativi escludono una partecipazione democratica e "dal basso", ma potrebbe avere effetti positivi sul lungo periodo anche per i nuovi movimenti politici attualmente in ascesa come il M5S poiché un'organizzazione più strutturata e meno verticistica consentirebbe, forse, a quel movimento di radicarsi in maniera più duratura nel sistema politico italiano. L'approvazione di una legge sui partiti equilibrata ma anche rigorosa può quindi essere considerata come una forma di tutela della democrazia rappresentativa. Regole comuni improntate al rispetto del metodo democratico per quanto riguarda l'organizzazione interna dei partiti potrebbero così contribuire al soddisfacimento di alcune esigenze che appaiono, oggi, irrinunciabili. Oltre a riconoscere una nuova centralità all'art. 49 Cost. nell'ambito del sistema rappresentativo, sarebbe opportuno dare completa attuazione a tale articolo dopo decenni di attesa, in particolare per quanto riguarda l'effettiva partecipazione dei cittadini alla politica. È un percorso che vale la pena di perseguire poiché ancora oggi i partiti e i movimenti politici sono un elemento fondamentale della democrazia e, non a caso, la loro crisi ha contribuito ad indebolire e sfibrare ulteriormente il modello di democrazia rappresentativa delineato dalla Costituzione.