

Organizzazione e funzioni dei partiti: quale democrazia interna?

Irene Pellizzone

Convegno annuale del Gruppo di Pisa – Napoli, 14-15 giugno 2019

Partiti politici e dinamiche della forma di governo

Testo provvisorio

SOMMARIO: Introduzione sulla struttura del lavoro. - 1. Il concorso “dei” partiti anziché “nei” partiti: premessa interpretativa – 1.1. Il metodo democratico interno come “imperativo funzionale” - 2. Necessarie osservazioni sulla posizione costituzionale dei partiti: sintesi politica e “concorso permanente” – 3. Il quadro legislativo vigente: abolizione del finanziamento pubblico diretto e facoltà di iscrizione al Registro dei partiti - 4. Requisiti *minimi* di democrazia interna previsti dalla legge: le regole sulla allocazione del potere tra gli organi del partito e la loro conoscibilità – 5. Le vicende del vincolo tra iscritto e partito politico: il problema della eccessiva apertura – 6. Gli strumenti di consultazione e democrazia diretta all’interno dei partiti e la loro problematica ricaduta sulla attività di sintesi politica del partito - 7. L’eccezione delle pari opportunità, recepite negli statuti come vincolo sostanziale imposto dalla Costituzione? – 8. Conclusioni -

Introduzione sulla struttura del lavoro

Il presente lavoro intende affrontare la questione della democraticità della vita interna ai partiti, anche alla luce dei nuovi mezzi di consultazione resi oggi più accessibili dallo sviluppo delle tecnologie digitali, che rendono più semplice ed economico richiedere opinioni o voti di iscritti e simpatizzanti.

Si tenterà, secondo un’altra prospettiva, di offrire un’analisi delle modalità di attuazione di requisiti minimi di democraticità all’interno dei partiti, con attenzione all’inclusione di strumenti di c.d. “democrazia diretta” e di consultazione, aperti anche ai non-iscritti, per capire se e come tali strumenti possano favorire l’inclusione delle istanze presenti nel corpo elettorale, nella ricerca di un assetto partitico capace di perpetuare l’essenza della democrazia rappresentativa¹.

Sarà importante a questo fine domandarsi se, ed a quali condizioni, l’intento di perseguire il metodo democratico interno si sposi con l’obiettivo di ridare centralità ai partiti, o se non possa favorire piuttosto ulteriori deviazioni dal modello costituzionale che attribuisce a tali organizzazioni il compito di concorrere a determinare la politica nazionale, sia per come è concepito in astratto, sia per le dinamiche politiche distorte che presiedono alla sua applicazione².

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

² Si interrogava già, in termini non dissimili, sulla utilità di una legge di attuazione degli artt. 49 Cost. e 67, volta a garantire democraticità e il diritto al dissenso nei partiti, all’indomani delle polemiche antipartitocratiche avviate da Maranini alla fine degli anni ’50, N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull’articolo 67 della Costituzione*,

Le riflessioni originate da questo interrogativo dovranno essere accompagnate da una riflessione sul ruolo dei partiti politici nell'ordinamento costituzionale e sui loro compiti, tra cui, oltre alla selezione delle candidature, deve essere annoverata, come si dirà, la elaborazione di programmi politici con una visione dotata di un minimo di stabilità nel tempo, per comprendere se e come il metodo democratico possa risultare utile allo scopo.

Si procederà col verificare lo stato dell'arte e dunque delineare il quadro legislativo vigente, per cui i partiti che intendono avvalersi di quell'esiguo finanziamento pubblico indiretto ancor oggi erogato devono assoggettarsi a *standard* minimi volti ad innalzarne la democraticità interna, e se sia possibile riscontare delle regolarità nel modo in cui i partiti si conformano ad esso.

Ciò chiarito, si tenterà di comprendere come le vicende della nascita e interruzione del vincolo associativo, che presuppone un'adesione ideale dell'iscritto al partito ed una sua partecipazione alla individuazione del programma politico, e l'inserimento di strumenti di democrazia diretta o consultazioni aperti agli iscritti e talvolta ai simpatizzanti negli statuti siano oggi regolati e possano risultare effettivamente utili o controproducenti.

Si tenterà, da ultimo, di trarre delle valutazioni conclusive sull'assetto normativo vigente e sulle scelte organizzative dei principali attori partitici oggi sulla scena.

1. *Il concorso "dei" partiti anziché "nei" partiti: premessa interpretativa sul metodo democratico nell'art. 49 Cost.*

È doveroso, prima di iniziare questa disamina, esplicitare il punto di vista adottato rispetto alla complessa questione della portata (esterna o anche interna) del metodo democratico sancito all'art. 49 Cost., fermo restando che queste pagine non si incentreranno su questo problema, pur giungendo a lambirlo in più momenti.

Soffermarsi su questo elemento permette inoltre di mettere a fuoco la cornice costituzionale in cui si potrebbe muovere il legislatore, al fine di regolare l'organizzazione interna dei partiti per ridurre o superare, "agendo" sui requisiti per un metodo democratico interno, i problemi che li affliggono.

Si deve essere infatti consapevoli che l'asserita lacuna dell'art. 49 Cost. rispetto alle esigenze di democraticità della vita interna ai partiti ha assunto le generiche sembianze di causa e, al contempo, di effetto della inadeguatezza, da sempre dimostrata dalle associazioni partitiche a svolgere le funzioni di raccordo e intermediazione tra elettori ed istituzioni, fotografate dalla dottrina giuspubblicistica sin dagli albori della storia repubblicana³.

L'esistenza di un problema di *funzionalità* dell'assetto partitico rispetto all'essenza della democrazia rappresentativa deriva certamente anche dal fatto che l'attuazione dell'art. 49 Cost.,

Milano, 1991, 246 ss., il quale fa notare come uno svolgimento legislativo oltre un certo limite del divieto di mandato imperativo in chiave di reazione a discipline di partito mortificanti avrebbe potuto portare al paradosso di vanificare la garanzia del metodo democratico, dato che le decisioni regolarmente adottate nel partito sarebbero state soggette al beneplacito del singolo parlamentare.

³ La difficoltà dei partiti nell'assolvere al ruolo di associazioni che permettono il concorso dei cittadini alla determinazione della politica nazionale, stigmatizzata dalla dottrina giuspubblicistica solo a partire dagli anni '60, è una malattia cronica dell'assetto partitico italiano. Per uno sguardo di ampio raggio sulla svolta della dottrina pubblicista, inizialmente più indulgente, nel riconoscimento di elementi di crisi nell'attuazione costituzionale della partecipazione dei partiti politici al concorso della determinazione della politica nazionale, si rinvia a M. GREGORIO, *Parte totale. Le dottrine costituzionali del partito politico in Italia tra Otto e Novecento*, Milano, 2013, 418 ss.; v. inoltre D. NOCILLA, *Crisi della rappresentanza e partiti politici*, in *Giur. cost.*, 1989, 527 ss.

nel suo modello incompiuto⁴, sia risultata sempre sbilanciata a favore del concorso “dei” partiti nella determinazione della politica nazionale, che ha assorbito il concorso “dei” cittadini tramite la loro attività⁵. Detto altrimenti, la fondamentale ricerca di democraticità delle dinamiche dei rapporti tra i partiti non è stata pienamente completata dalla parallela attuazione del primario compito di fungere da cerniera tra cittadini e istituzioni.

Emblematica rappresentazione di questa incapacità si ritrova, nel momento di più acuta crisi dei partiti tradizionali, nelle parole dell’allora Presidente del Consiglio Giuliano Amato, che ha verosimilmente evocato in modo implicito, riattualizzandola, la tesi mortatiana del partito – organo⁶: in seguito ai referendum del 1993, secondo questa visione, veniva fatto “*morire dopo settant’anni quel modello di partito-Stato che fu introdotto in Italia dal fascismo e che la Repubblica aveva finito per ereditare, limitandosi a trasformare un singolare in plurale*”⁷.

Pare altrettanto indicativa dell’incompiutezza di questo cammino la circostanza che Norberto Bobbio, nel respingere fermamente questa affermazione⁸, abbia addotto la presenza nella scena politica italiana del Partito comunista, notoriamente refrattario all’interpretazione dell’art. 49 Cost. come norma che richiede ai partiti un metodo democratico interno⁹.

In effetti, tra i vari fattori che avevano ostacolato la estensione del metodo democratico all’organizzazione interna dei partiti, vi era stata anche l’esigenza di non escludere il Partito comunista dall’assetto partito italiano. Sebbene il processo di trasformazione di questo partito fosse iniziato già prima della caduta del muro di Berlino e dunque in fase antecedente al discorso di Amato del 1993, il suo venir meno potrebbe avere assunto un peso sensibile nella emancipazione del metodo democratico da limitazioni non costituzionalmente richieste. Non è certo un caso che, a seguito di questo snodo fondamentale, abbia perso mordente la tesi secondo cui l’autonomia dei partiti costituisce una buona ragione per rinunciare ad una legge che ne definisca e disciplini le funzioni, la cui assenza è sempre più insistentemente messa in correlazione con il progressivo acuirsi della crisi dell’assetto partitico¹⁰.

Ci si deve chiedere, tuttavia, se, tra le varie concause che avevano circoscritto la portata del metodo democratico, l’affrancarsi dal problema rappresentato dall’inclusione del partito

⁴ Secondo la espressione di S. MERLINI, *I partiti politici e la Costituzione (rileggendo Leopoldo Elia)*, in S. MERLINI (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, 2009, 9 ss.

⁵ Così v. P. RIDOLA, *L’evoluzione storico-costituzionale del partito politico*, in *Partiti politici e società civile a sessant’anni dall’entrata in vigore della Costituzione. Atti del XXIII convegno annuale – Alessandria, 17-18 ottobre 2008*, Napoli, 2009, 16 ss.; v. in senso non dissimile, G. AMATO, *Nota su una legge sui partiti in l’attuazione dell’art. 49 della Costituzione*, in *Rass. Parl.*, 4/2012, 777 ss., per cui l’assenza di una legge sui partiti, liberi di occupare le istituzioni, indebolendole, ha avuto per effetto quello di “*corrodere esattamente quelle basi fiduciarie che, grazie alla passione per la partecipazione alla vita politica, avvicinano i singoli a un partito e spingono a prendere parte alla sua vita interna, consentendo ad esso di svolgere quella che sarebbe la sua funzione primigenia, favorire la partecipazione e l’accesso di tutti alla possibilità di determinare la vita politica di una collettività*”.

⁶ C. MORTATI, *Sulla posizione del partito nello Stato*, in *Stato e diritto*, 1941, 3 -20, e ora ripubblicato in C. MORTATI, *Problemi di politica costituzionale*, Milano, 1972, 4, 495 ss.

⁷ Camera dei Deputati, resoconto stenografico del 23 aprile 1993, seduta pomeridiana.

⁸ Cfr. il suo articolo *Presidente non faccia confusione*, uscito su *La Stampa* il 23 aprile 1993.

⁹ Può essere interessante menzionare quando ricordato da R. ROSSANDA – L. CASTELLINA, *Le radici di un’eresia comunista*, in *Il Manifesto*, 24 novembre 2009, per cui il «centralismo democratico», su cui si basava la regolamentazione della discussione interna di partito, “*era un metodo di comando che consentiva alle istanze superiori non solo un controllo ma di capire che cosa avevano nella testa quelle inferiori, stabilendo il limite delle eventuali mediazioni. La vera discussione, fino ad autentici scontri, avveniva nella direzione, senza che ne uscissero e tanto meno fossero sottoposte al Comitato Centrale e alla base le linee di divisione, che si potevano soltanto intuire dai diversi accenti che i membri della direzione mettevano nei loro discorsi e comportamenti. La virtù più elogiata, di buono o cattivo grado, era la lealtà, forma onorevole di obbedienza*”.

¹⁰ V. per tutti L. ELIA, *A quando una legge sui partiti?*, in S. MERLINI (a cura di), *La democrazia*, cit., e gli altri contributi ivi raccolti; il volume, del 2009, ha secondo alcuni segnato una svolta nell’interpretazione del metodo democratico, estendendola anche all’ambito interno (Cfr. M. GREGORIO, *Parte totale*, cit., 428 ss.).

comunista abbia messo a nudo la vera struttura dell'art. 49 Cost., comprensiva anche del metodo democratico interno.

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

In primo luogo, l'esegesi dell'art. 49 Cost. non può eludere il "peso delle origini" della mancata approvazione (tradottasi nell'esclusione) del metodo democratico interno da parte dell'Assemblea Costituente, certamente frutto di una scelta precisa dei partiti ivi rappresentati di non porre lacci alla loro autonomia e dunque intrisa di un preciso intento garantista¹¹.

Il coevo modello tedesco, peraltro, che vede il *Grundgesetz* all'art. 21 optare per una ben diversa visione dei partiti politici¹² e, per quanto qui rileva, ne impone esplicitamente l'ordine democratico interno, avvalora questa lettura, stigmatizzando ulteriormente che la rinuncia a prevedere l'obbligo di un metodo democratico interno costituisce una scelta consapevole, al di là delle affermazioni di Mortati per cui il suo emendamento, a favore dell'esplicita introduzione di questa prescrizione, sarebbe stato meramente esplicativo di quanto già desumibile dal testo messo ai voti¹³.

Sostanzialmente, si ritiene corretto affermare, chiarendo qui una volta per tutte di sposare la tesi per cui il metodo democratico interno non è prescritto a livello costituzionale, che l'art. 49 ha privilegiato il carattere di "ordinamento spontaneo originario e volontario"¹⁴ dei partiti. Ne consegue che si sono ridotti, ma non certo eliminati, i margini di manovra del legislatore, il quale ben può indicare alcuni requisiti minimi di democraticità, ma non assorbire interamente lo spazio

¹¹ In questo senso, la specifica autodisciplina da parte dei partiti derivante dall'art. 49 Cost., non può che essere il prodotto consapevole di una scelta di autonomia. Parla di consapevolezza dei partiti di evitare una *Inkorporation*, che avrebbe funto da preludio a controlli esterni, M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, Annali, III 2010, Milano, 574. Tra le varie ed efficaci ricostruzioni v., per la chiarezza dell'inquadramento della scelta garantistica da parte dei partiti rappresentati in Assemblea Costituente da controlli arbitrari mascherati da esigenze di democrazia interna, v. C. E. TRAVERSO, *Partito politico e ordinamento costituzionale*, Milano, 1983, 145 ss.

In senso più ampio, come osserva N. ZANON, *Il libero mandato*, cit., 225 ss., in ragione della forza e centralità assunta durante il periodo costituzionale dai partiti grazie al C. l. n., nella fase costituente si manifestò "la tendenza a prefigurare gli istituti di democrazia rappresentativa secondo postulati ben precisi, accolti in larga misura negli stessi programmi" dei partiti principali.

In senso lato, non si possono non ricordare le parole di V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in *Studi XX anniv. Assemblea Costituente*, Firenze, 1969, 111, per cui "I partiti, ed in primo luogo [...] quelli raccolti nei Comitati di liberazione, sono i massimi artefici del pacifico passaggio dalla monarchia alla Repubblica, gli autentici "padri della Costituzione"".

¹² Cfr. il comma 1 di tale norma, per cui "I partiti concorrono alla formazione della volontà politica del popolo. La loro fondazione è libera. Il loro ordinamento interno deve essere conforme ai principi fondamentali della democrazia. Essi debbono fornire pubblico rendiconto della provenienza e dell'utilizzazione dei loro mezzi finanziari e dei loro beni". Si vedano in tema: C. PINELLI, *Discipline e controlli sulla "democrazia interna" dei partiti*, Padova, 1984; G. GRASSO, *Democrazia interna e partiti politici a livello europeo: qualche termine di raffronto per l'Italia?*, in *Politica del diritto*, 2010, 609 ss.; G. CERRINA FERONI, *Democrazia interna ai partiti in Germania: un modello per l'Italia?*, in G. CERRINA FERONI (a cura di), *I 60 anni dalla Legge fondamentale tra memoria e futuro*, Torino, 2012.

¹³ Si riportano, in quanto altamente significative, le parole dell'on. Mortati (Ass. Cost., 22 maggio 1947): "Dichiaro di ritirarlo; faccio osservare però che il mio emendamento presentava, come ho già spiegato, un carattere semplicemente esplicativo di quella che è la formulazione del testo della Commissione. Il mio emendamento era stato anche ispirato dal consenso che mi pareva si fosse eloquentemente manifestato in questa Assemblea. (Commenti).

Ricordo che l'onorevole Calamandrei, parlando in sede di discussione generale, si è pronunciato nel senso di affermare l'esigenza che la Costituzione non ignori il fenomeno dei partiti. Inoltre l'onorevole Basso, il quale già in sede di Commissione aveva anch'esso sostenuto questo punto di vista, ha ribadito qui in Assemblea l'esigenza di una regolamentazione dell'ordinamento dei partiti. L'onorevole Saragat ha egli pure ribadito la stessa necessità, ed anzi si è spinto fino al punto di richiedere che, nei riguardi dei partiti, venga adottata quella stessa disposizione che noi abbiamo sancita per la stampa, quella cioè relativa al controllo o alla pubblicità dei bilanci.

Vi è stato quindi un coro di voci favorevoli a tale orientamento; ed appunto a questo coro di voci si era ispirato il mio emendamento. Poiché mi arredo che questi consensi, che apparivano così chiari e concordanti, 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 libertà".

¹⁴ Espressione di C. E. TRAVERSO, *op. ult. cit.*

per scelte organizzative interne autonome, a maggior ragione tenuto conto del loro valore potenzialmente identitario per ciascun partito¹⁵.

Ciò chiarito, si aprono spazi per valutazioni di più ampio spettro dell'impatto che l'innesto nella struttura organizzativa dei partiti di un metodo democratico e di strumenti di democrazia diretta può produrre, non tanto sui diritti delle minoranze e dunque sul rispetto dei diritti degli iscritti, ai sensi degli artt. 2 e 18 Cost., ma piuttosto sulla buona salute dei partiti e, attraverso questa, sul funzionamento della democrazia rappresentativa¹⁶.

Secondo la tesi sostenuta in questo lavoro, infatti, si ritiene che una maggiore partecipazione interna ai partiti deve essere promossa, non già in ottica di doverosa attuazione del metodo democratico interno, quanto piuttosto al fine di dare un positivo impulso all'azione del partito sorreggendone il ruolo di ente intermedio tra istituzioni rappresentative e cittadini¹⁷.

Ciò nella consapevolezza che l'agonia dei partiti rappresenta un fattore decisivo dell'attuale tendenza, esemplificata nella sua forma più eclatante dai disegni di legge di revisione costituzionale volti ad introdurre forme di iniziativa legislativa popolare rafforzata e *referendum* propositivi, all'implementazione di strumenti atti a favorire preoccupanti derive di democrazia plebiscitaria¹⁸. In questo senso, la tendenza a strumentalizzare le potenzialità offerte dalle nuove tecnologie e, più in generale, l'incapacità di cogliere in modo genuino la sfida aperta dalla propensione alla valorizzazione degli strumenti di consultazione sono riscontrabili non solo all'interno dei partiti, ma, più in generale, anche a livello politico-istituzionale¹⁹.

In questo senso, pare interessante ricordare, perché ben esplicativo della deriva cui si sta facendo riferimento, quanto affermato nella sent. n. 16 del 1978 della Corte costituzionale, cioè che *“uno strumento essenziale di democrazia diretta, quale il referendum abrogativo, non può essere infatti trasformato - insindacabilmente - in un distorto strumento di democrazia rappresentativa, mediante il quale si vengano in sostanza a proporre plebisciti o voti popolari di fiducia, nei confronti di complessive inscindibili scelte politiche dei partiti o dei gruppi organizzati che abbiano assunto e sostenuto le iniziative referendarie”*.

¹⁵ Tale evenienza si accentua, forse, considerato l'impovertimento ideologico dei valori dei partiti “liquidi”.

Si pensi, in ogni caso, allo statuto del Partito Democratico, che si basa sul principio fondante del rispetto delle pari opportunità e fa della accettazione e valorizzazione del pluralismo e della diversità il suo elemento valoriale distintivo (dall'art. 1 all'art. 1 *ter*). Oppure si pensi al Movimento 5 Stelle, che fonda la sua base valoriale identitaria sull'“efficiente scambio di opinioni”, sul “confronto democratico”, sull'“esperienza maturata nell'ambito del blog www.beppegrillo.it, dei “meetup”, delle manifestazioni ed altre iniziative popolari, delle “Liste Civiche Certificate” e comunque delle liste presentate sotto il simbolo “MoVimento 5 Stelle” nelle elezioni comunali e regionali” (art. 2 dello statuto).

¹⁶ Sui diritti individuali in seno ai partiti v. in primis A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, Padova, 1988, II, 357 ss.; E. ROSSI, *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, Padova, 1989; inoltre, più di recente, cfr. G. DEMURO, *Il dibattito sui partiti: per un diritto individuale di partecipazione politica*, in *Quad. cost.*, 2008, 144 ss.

¹⁷ Si interroga di recente su questo complesso tema e sugli spazi per l'affermazione della democrazia deliberativa come elemento necessario per la rivalizzazione dei partiti M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs partecipazione?*, Milano, 2012, 51 e ss. e 107 ss.

Rispetto alle diverse modalità di consultazione ed alle loro caratteristiche salienti si rinvia, su tutti, a J. S. FISHKIN, *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*, Oxford, 2011.

¹⁸ AS1809, *Disposizioni in tema di iniziativa legislativa popolare e referendum* e AC 726, *Modifica dell'articolo 71 della Costituzione, concernente l'iniziativa delle leggi e l'introduzione del referendum propositivo*, sui cui tratti salienti, in un'ottica attenta al loro impatto sull'equilibrio tra poteri costituzionali, v. tra i tanti l'audizione del prof. Luciani, in https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/upload_file_doc_acquisiti/pdfs/000/000/517/NOTA_PROF._LUCIANI.pdf (ultimo accesso in data 22 maggio 2019); A. MORELLI, *Il referendum propositivo: un'analisi costi-benefici*, n www.federalismi.it, 20 marzo 2019.

In particolare si v. inoltre, nell'ottica qui assunta, del rischio di frattura dell'equilibrio tra democrazia rappresentativa e plebiscitaria, A. MORRONE, *L'iniziativa popolare propositiva: per una democrazia plebiscitaria contro la democrazia rappresentativa?*, in www.federalismi.it, 5 dicembre 2018. Iniziativa legislativa popolare e *referendum* di vario tipo stanno conoscendo una implementazione, come noto, anche a livello regionale.

¹⁹ Cfr. le preoccupazioni espresse da A. MORRONE, *op. ult. cit.*

Questo spunto consente di mettere ulteriormente a fuoco le basi di questo lavoro, che si articolano in due complementari riflessioni: la democrazia interna ai partiti non andrebbe predicata in ossequio al dettato costituzionale, ma in quanto funzionale alla migliore azione dei partiti politici; conseguentemente, la democrazia interna ai partiti andrebbe promossa in senso e secondo modalità coerenti a questa funzione, evitando forzate spinte verso l'implementazione di istituti plebiscitari che non solo non colgono nel segno, ma rischiano di produrre un paradosso, e cioè di alimentare uno scavalcamento del partito politico.

1.1. *Il metodo democratico interno come "imperativo funzionale"*

Si rende allora indispensabile qualche riflessione sulla *ratio* costituzionale del metodo della democrazia interna, come noto rinvenuta unanimemente, a partire dall'Assemblea Costituente, nell'incontrastata massima per cui senza democrazia interna non si ha democrazia esterna²⁰.

Questo tipo di acquisizione, di per sé fondamentale, non pare oggi infatti completamente appagante²¹.

Da altro e più risalente punto di vista, come ebbe a dire Gramsci in tutt'altro momento storico, *"Altra è la democrazia nel partito e altra è la democrazia nello Stato: per conquistare la democrazia nello Stato può essere necessario (anzi è quasi sempre necessario) un partito fortemente accentrato"*.

Data questa ambivalente premessa, si è deciso di procedere ad una disamina ad ampio spettro di questo elemento, in funzione (come si è detto nel precedente paragrafo) non tanto del rispetto dei diritti individuali degli iscritti, quanto piuttosto, in prospettiva collettiva, all'avvicinamento dei partiti al popolo ed al concorso dall'interno dei partiti stessi alla determinazione della politica nazionale²².

Facendo un salto temporale ed arrivando ai nostri giorni, recenti studi politologici di rilievo internazionale hanno messo in discussione la correlazione tra attuazione più incisiva della democrazia interna e salute del sistema dei partiti: la proclamazione fine a se stessa della democrazia interna funge da elemento di dispersione, che annacua la già scolorita identità politica dei partiti, sempre più "leaderistici" e "fluidi", rischiando di favorirne la frammentazione, e allo stesso tempo offre un *surplus* di legittimazione a *leader* già sin troppo acclamati e relega in secondo piano la classe politica che dà corpo, condividendo concezioni degli interessi generali da perseguire, alla visione politica del partito²³. Su un terreno costituzionale, si tratta di un fattore che influenza il modo in cui l'assetto dei partiti influenza forma di governo e di stato.

²⁰ V. per tutti P. CALAMANDREI, per cui *"una democrazia non può essere tale se non sono democratici anche i partiti in cui si formano i programmi e in cui scelgono gli uomini che poi vengono esteriormente eletti con sistemi democratici"*, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente, Discussione sul Progetto di Costituzione*, 4 marzo 1947, Roma, 1970, 154 ss. In questo senso si era espresso anche, come noto, C. MORTATI nella seduta del 22 maggio 1947, *ivi*, 4159 ss.

²¹ Sembra questa l'ottica adottata, in maniera più sfumata, dalla Commissione di Venezia, Venice Commission, *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Political Parties*, Strasburgo, CDL-PI(2016)003, 12.

Per considerazioni critiche, ad ampio spettro, di questa affermazione, considerata apodittica, v. M. PERINI, *La democrazia*, cit., 108.

²² Secondo la linea ideale tracciata da V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, Firenze, 1969, 133; per una rivisitazione recente di questa tesi, v. F. SCUTO, *La democrazia interna*, cit., 25 ss.

²³ Cfr. S. KATS – P. MAIR, *Democracy and the Cartelization of Political Parties*, Oxford, 2018; F. MCCALL ROSENBLUTH – I. SHAPIRO, *Responsible Parties. Saving democracy from itself*, definito nell'introduzione un "contrarian book", perché teso a dimostrare che le primarie o altri strumenti simili, asseritamente e tautologicamente volti ad una democratizzazione

La indubbia validità di questa tesi sconta la fisiologica presenza di modelli organizzativi e visioni di democrazia interna diversi, più o meno strutturati o fluidi. Si pensi, ferma restando l'attenzione alla realtà dell'assetto organizzativo del singolo partito, alle distorsive applicazioni da parte dei partiti o movimenti italiani delle primarie per la individuazione del segretario. Da una parte, vi è il caso del Partito Democratico, fortemente criticato in ragione dell'eccessivo spazio concesso agli "elettori" dello stesso, parificati agli iscritti dallo Statuto²⁴, che corre il rischio, molto concreto, di svuotare il ruolo strutturale del partito nel concorso a determinare la politica nazionale, a favore di una eccessiva personalizzazione della sua attività²⁵. Dall'altra parte, vi è l'esempio recente del tentativo di "scalata" a Più Europa da parte di una candidata simpatizzante per l'estrema destra e Salvini, non riuscito unicamente per l'intervenuto accertamento di irregolarità nella raccolta delle iscrizioni²⁶. A dettare il definitivo fallimento delle primarie per la segreteria di Più Europa viene poi un anomalo afflusso di soggetti iscritti al partito su richiesta di membri dello stesso, strumentale alla votazione di un candidato, poi risultato vincente, e senza alcun legame ideale con l'associazione. Seguono alla contestata vittoria che ne deriva un ricorso alla Commissione di garanzia di Più Europa, il cui esito è però limitato ad un mero auspicio che i futuri congressi siano organizzati in modo diverso e a valutare la introduzione del voto ponderato in base ai risultati elettorali del partito nelle circoscrizioni²⁷. Cade poi nel nulla la richiesta del candidato classificatosi per secondo al neo eletto segretario ed al terzo classificato di presentare un esposto comune all'autorità giudiziaria dell'accaduto, che avrebbe definitivamente dimostrato l'incapacità del partito di tutelare la sua identità autonomamente²⁸.

Altra notevole distorsione si è verificata all'interno del Movimento che pure fa della democrazia tra gli iscritti un suo tratto caratterizzante. Ci si riferisce all'elezione di Di Maio a Capo politico del Movimento 5 Stelle ed alle sue opacità: non è infatti disciplinata in modo completo dall'atto statutario, che si limita a prevedere che esso sia eletto dagli iscritti ma non indica con

delle scelte dei partiti, non sono funzionali alla strutturazione di partiti forti, di cui la democrazia ha però un vitale bisogno.

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

Tra i costituzionalisti, sottolineano in modo molto chiaro questo fenomeno M. PERINI, *La democrazia nell'organizzazione interna dei partiti politici italiani*, Lecce, 2018, passim e spec. § 3.3; R. CALVANO, *Le primarie e altri falsi antidoti alla crisi dei partiti in Italia*, in www.costituzionalismo.it, 2/2017, 45 ss. e in part. 66 s.

²⁴ Cfr. l'art. 2; come esempio di attitudine opposta, si può citare la Lega per Salvini Premier, che all'art. 29 del suo statuto associa i diritti di elettorato attivo e passivo in senso all'associazione ai soli soci ordinari militanti, escludendo invece i soci sostenitori, il cui legame con la vita del partito è più tenue.

Si v., per considerazioni critiche a questa scelta organizzativa, M. LUCIANI, *Partiti e Stato: una crisi comune*, in *Lo Stato presente*, 2017, § 4.

²⁵ V. F. SCUTO, *op. cit.*, 210; per altri esempi di deviazioni poco lusinghiere da parte dei partiti, mossi da logiche di potere anziché da un vero intento democratico, v. R. CALVANO, *Le primarie*, cit., 59 ss., cui si rinvia anche per osservazioni di sistema sul ricorso alle primarie in rapporto al metodo democratico interno.

²⁶ "E' in corso una scalata ostile a Più Europa?", in www.ilpost.it, 18 gennaio 2019.

A seguito di diverse iscrizioni cumulative orientate alla scalata, si era giunti a sfiorare questa eventualità, sventata grazie alla delibera, di poche settimane precedente, che il versamento della quota dovesse avvenire a titolo individuale, ponendo dunque un argine alla scalata in discorso.

²⁷ La decisione dell'organo di garanzia del 13 marzo 2019 può essere letta qui: <https://piueuropa.eu/2019/03/13/decisione-sul-ricorso-a-prima-firma-crivellini/>

L'organo stesso afferma significativamente che "le anomalie che abbiamo rilevato non riguardano comportamenti illegittimi ma vanno piuttosto valutati sul metro della opportunità o della inopportunità e derivano da culture politiche diverse, da abitudini e tradizioni diverse".

²⁸ Cfr. gli articoli apparsi sui quotidiani il 29 e 30 gennaio; Marco Cappato, candidato classificatosi per secondo, aveva pubblicamente invitato gli altri candidati a presentare un esposto alle autorità competenti, per verificare se e come proteggere il partito da comportamenti dannosi al suo interno.

chiarezza la procedura; la votazione è stata inoltra indetta solo sei giorni prima e non si sono contrapposte figure di primo piano al candidato principale, il quale è risultato eletto con 30.936 su 37.742 voti, quando gli iscritti al Movimento, titolari pertanto del diritto di voto, erano 135.000²⁹. Non è possibile non notare come in questo caso lo strumento di democrazia diretta sia strumentalizzato e piegato al fine di legittimare una scelta incardinata in una struttura di partito che è in realtà fortemente gerarchica.

Posto che le tinte di questo panorama sono nel complesso poco rassicuranti, può essere interessante verificare se sia possibile rafforzare la *ratio* del metodo democratico, per poter ambientare le istanze di democratizzazione diffuse nella società in una *struttura organizzativa* funzionale al carattere rappresentativo della democrazia³⁰.

In termini più semplici, sembra che sia necessario orientare la ricerca del metodo democratico interno non tanto al fine della democrazia esterna³¹, quanto al fine dello svolgimento, da parte dei partiti, del loro ruolo di cerniera tra elettorato ed istituzioni.

Secondo l'ottica qui assunta, dunque, una legge sui partiti che garantisca minime regole di democrazia interna è opportuna, perché oggi c'è una tendenza dei partiti verso l'accentramento di potere nel *leader*³² e, allo stesso tempo, c'è una richiesta di partecipazione che deve essere strutturata e regolamentata in modo trasparente; diversamente i partiti, che restano oligarchici o personali, spesso sfruttano tale richiesta di partecipazione in senso plebiscitario, cioè per convalidare scelte già prese in modo non trasparente e oligarchico³³.

All'indomani della trasformazione dei partiti di massa nei partiti personali, liquidi, o nei partiti-non partiti³⁴, e dello sviluppo degli strumenti di comunicazione immediata, che consentono a *leader* politici e cariche istituzionali di interloquire direttamente con i cittadini, eclissando la precedente centralità dei partiti nella intermediazione tra rappresentanti e rappresentati³⁵, si è particolarmente acuita la inadeguatezza delle associazioni partitiche ad incanalare le pulsioni plebiscitarie degli elettori, senza farsi sopraffare da queste.

Le sfide da raccogliere per i partiti politici sono dunque enormi: una struttura organizzativa basata su strumenti di asserita democrazia diretta costruiti al prevalente fine di catturare più

²⁹ Cfr. la accurata ricostruzione di F. SCUTO, *op. cit.*, 205 ss.

³⁰ Cfr. la chiave di lettura, che sembra simile a quella delineata nel testo, proposta da C. PINELLI, *Possibilità e limiti di intervento dei giudici nelle controversie interne ai partiti nella recente esperienza italiana*, in *Giur. cost.*, 1991, in part. 3001 s. Volendo esemplificare il ragionamento, l'A. significativamente nota, cercando di funzionalizzare il metodo democratico alle esigenze organizzative dei partiti, che “*per quanto concerne l'ammissione, il problema non è tanto o solo quello degli ostacoli alle iscrizioni ma quello delle iscrizioni troppo facili?*”.

In questo senso paiono anche le considerazioni di L. GORI, *Le elezioni primarie nell'ordinamento costituzionale*, Napoli, 2018, 43 ss., il quale fa leva in modo particolare sul partito in funzione del diritto di partecipazione alla determinazione della politica nazionale dei singoli.

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

³¹ Da un punto di vista più ampio, pare possibile ricordare la vivida affermazione di Sartori, per cui “*democracy on a large scale is not the sum of many little democracies*”: v. G. SARTORI, *Democratic Theory*, New York, 1965.

³² Sulle diverse specie di partito del *leader* e sulla concentrazione di poteri che lo caratterizza v. S. STAIANO, *La rappresentanza*, in *Riv. AIC*, 3/2017 (2 agosto 2017), 15 ss.

³³ In senso parzialmente simile, pare si possano leggere le osservazioni di E. ROSSI – L. GORI, *Premessa*, in E. ROSSI – L. GORI (a cura di), *Partiti politici e democrazia. Riflessioni di giovani studiosi sul diritto dei e nei partiti*, 17 s.

³⁴ Particolarmente significativa pare l'affermazione di A. BARBERA, *La democrazia “dei” partiti (anzi “con” i partiti)*, in S. MERLINI (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, cit., 235, per cui, tra la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90 “*le lamentele o le proteste dei cittadini, tradizionalmente incanalate dai partiti vengono incanalate verso i partiti tradizionali?*”.

³⁵ M. DELLA MORTE, *op. ult. cit.*, 51 ss., sottolinea che i partiti hanno avuto per lunghi anni luoghi di partecipazione, capaci di raccogliere domande sociali, e mette in evidenza il rapporto inversamente proporzionale tra “saldezza organizzativa” dei partiti e ricorso alla iniziativa legislativa popolare e altre forme di partecipazione diretta.

consensi, assoggettando il partito a logiche indifferenti al merito ed al contenuto politico ed ideale, e non di adattare il metodo democratico alle esigenze funzionali del partito, può paralizzare la capacità di sintesi politica del partito e, allo stesso tempo, risultare controproducente rispetto all'esigenza di intercettare la componente plebiscitaria dell'elettorato e, dunque, in un'ultima analisi, di salvaguardare il funzionamento della democrazia rappresentativa.

All'opposto, un'inversione di tendenza, che renda la scelta dell'adozione di strumenti di democrazia diretta all'interno del partito genuina e le sue modalità di applicazione funzionali ad una reale partecipazione della base della associazione, potrebbe forse costituire un'importante "medicina" per gli stessi partiti.

Si condivide dunque il punto di vista di chi, poco prima dell'affacciarsi della crisi del 1993, ha autorevolmente ed efficacemente definito la democrazia interna come un *imperativo funzionale* dei partiti, ancor più imprescindibile quando la società si diversifica, il numero degli iscritti diminuisce, e così il numero di iscritti attivi, a fronte di un aumento del potere dei partiti, compreso quello di ridefinire il proprio gruppo di riferimento³⁶.

2. *Necessarie osservazioni sulla posizione costituzionale dei partiti: sintesi politica e "concorso permanente"*

Per poter proseguire con le presenti riflessioni, si rende necessario a questo punto un approfondimento del ruolo del partito politico nell'ordinamento costituzionale.

La selezione delle candidature in vista delle competizioni elettorali può dirsi senz'altro il compito primario spettante ai partiti politici in base all'art. 49 Cost.³⁷. Importante approdo in questo senso è costituito dalla sentenza n. 35 del 2017, in cui la selezione e presentazione delle candidature, comprensive dell'indicazione di capilista bloccati, sono riconosciute come "espressione" della posizione che l'art. 49 Cost. assegna ai partiti politici³⁸. Di più. La Corte costituzionale, proprio per la delicatezza del ruolo svolto dai capilista bloccati, sottolinea significativamente che la loro indicazione *deve* essere attribuita ai partiti politici, in ossequio all'art. 49 Cost., con quello che è stato efficacemente definito un "grido d'allarme" ed un appello alla responsabilità dei partiti politici³⁹.

Il riconoscimento del ruolo dei partiti nella selezione delle candidature non è una novità assoluta nella giurisprudenza costituzionale, che già nel 1975, con la sent. n. 203⁴⁰, si era pronunciata in questo senso in riferimento alle elezioni comunali e, più precisamente, all'assegnazione ai partiti della individuazione dell'ordine di lista dei candidati.

³⁶ G. PASQUINO, *I rapporti politici (artt. 48-52)*, in G. BRANCA – A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1994, 23 ss. e spec. 26 ss.

³⁷ In questo senso v. la sent. n. 250 del 2010, in cui la Corte costituzionale ha riconosciuto che la libertà associativa in partiti "trova, del resto, nel momento elettorale la più genuina e significativa espressione, in modo che sia garantita per gli elettori «la possibilità di concorrere democraticamente a determinare la composizione e la scelta degli organi politici rappresentativi?». Questa pronuncia aveva ad oggetto la questione di costituzionalità derivante dall'assenza di previsione, nel testo unico riguardante le elezioni di amministrazioni comunali, di un controllo giudiziario sul rispetto, da parte dei presentatori di lista, delle norme statutarie e legislative relative alla presentazione delle candidature e alla partecipazione dei partiti alla competizione elettorale. La Corte, in ossequio alla discrezionalità del legislatore, la ha dichiarata inammissibile, senza aggiungere considerazioni nel merito della necessità costituzionale di questo controllo. Su questa sentenza v. anche F. SCUTO, *op. cit.*, 182 ss.

³⁸ Cfr. il punto 11.2 del Cons. in diritto.

³⁹ V. I. MASSA PINTO, *Dalla sentenza n. 1 del 2014 alla sentenza n. 35 del 2017 della corte costituzionale sulla legge elettorale: una soluzione di continuità c'è e riguarda il ruolo dei partiti politici*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1 del 2017, 49 ss.

⁴⁰ Confermata dalla sent. n. 429 del 1995.

Tuttavia, è solo con la sent. n. 35 del 2017 che sembra emergere la necessità costituzionale di un qualche intervento dei partiti politici nel selezionare i candidati, là dove si fa riferimento al loro coinvolgimento nella scelta dei capilista.

Questo approdo si colora di ulteriore significato, se confrontato con il contenuto della giurisprudenza costituzionale temporalmente più contigua che ha toccato il tema dei partiti politici.

Si deve prestare attenzione a questo proposito, in primo luogo, all'ordinanza n. 79 del 2006 della Corte costituzionale⁴¹, che ha esplicitamente escluso che i partiti siano titolari di attribuzioni costituzionali, pur affermando che essi svolgono “funzioni di rilievo costituzionale”, cioè la “presentazione di alternative elettorali” e la “selezione dei candidati alle cariche elettive pubbliche”, secondo quanto specificato dalla legge, la cui interposizione è dunque essenziale⁴².

Il riposizionamento dei partiti operato nel 2017 dalla Corte emerge ancora di più in confronto alle sentt. 1 del 2013 e 1 del 2014, che in alcuni passaggi sembrano poggiare taluni *obiter dicta* sulla constatazione di una sorta di disidratazione del ruolo dei partiti. La prima, infatti, colloca gli esponenti della “società civile” sullo stesso piano delle forze politiche rappresentate in Parlamento, annoverandoli dunque tra i soggetti che il Capo dello Stato può consultare prima di pervenire alla decisione sullo scioglimento anticipato delle Camere, mentre non nomina a questo fine i partiti politici. La seconda dichiara l'incostituzionalità di “lunghe” liste bloccate in ragione di una visione poco fiduciosa, se così si può dire, nell'operato dei partiti, illegittimamente assunti a sommi artefici delle candidature in violazione della libertà degli elettori, per effetto della combinazione tra numerosità dei candidati potenzialmente presenti nelle singole liste e candidature multiple⁴³.

Le “funzioni di rilievo costituzionale” spettanti ai partiti non si esauriscono però nel momento elettorale (e dunque nella selezione delle candidature e della presentazione delle liste), da cui certo non possono prescindere, giacché il momento delle elezioni consente l'esercizio del diritto partecipativo dei cittadini; ma, come l'art. 49 richiede, il loro “concorso” alla determinazione della politica nazionale deve essere permanente e solo un'azione continua dei partiti, quale cerniera tra elettori e istituzioni della rappresentanza, è in grado di assicurarla⁴⁴.

Ciò richiede una certa continuità nell'azione dei partiti, che consenta loro di realizzare quella “partecipazione permanente” dei cittadini alla determinazione delle scelte politiche di governo

⁴¹ Confermata dall'ord. n. 120 del 2009.

⁴² Ai fini del presente ragionamento, giova rilevare che la interposizione della legge svolge nella decisione costituzionale del 2006 un ruolo centrale, ricordando essa il diritto di associazione dei singoli in una pluralità di partiti e la rappresentanza politica, secondo specifiche declinazioni del metodo con cui attuare il compito di concorrere a determinare la politica nazionale. Per questa interpretazione v. L. GORI, *Le elezioni*, cit., 48, anche per alcune osservazioni critiche all'impianto della decisione.

⁴³ Complementare al “crollo di fiducia” nei partiti avvertibile in questa pronuncia, vi è la rivisitazione da parte della Corte del ruolo dell'art. 67 Cost.: i giudici costituzionali affermano infatti che questa “presuppone l'esistenza di un mandato conferito direttamente dagli elettori”, quasi giungendosi a scavalcare il ruolo dei partiti. V. sul punto le osservazioni di N. ZANON, *La seconda giovinezza dell'art. 67 della Costituzione*, in www.forumcostituzionale.it (5 marzo 2014), 1 ss.

⁴⁴ Cfr. V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, con cui tenne il Discorso inaugurale dell'anno accademico 1957/58 presso l'Università di Trieste, ora in *Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, 210 ss.; P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enc. Dir.*, 1982, XXXII, 1982, Milano, 54, per cui il “concorso permanente dei partiti nel processo di decisione politica” si contrappone alla concezione liberale della rappresentanza, in cui il momento centrale nel processo di decisione politica va rinvenuto nelle elezioni.

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

(rectius: di partecipare “al governare in genere”⁴⁵), ed anche una sorta di autonomia identitaria dei partiti rispetto alle liste elettorali⁴⁶, senza le quali il modello costituzionale rimane solo sulla carta⁴⁷.

In altre parole, i partiti devono assolvere una capacità di sintesi politica con un minimo di orizzonte e di stabilità⁴⁸, da portare avanti anche al di là del momento elettorale, organizzando la partecipazione dei cittadini in funzione dei loro orientamenti politici su questioni di interesse collettivo - in ciò distinguendosi da quei movimenti politici il cui orizzonte di azione, all’opposto, nasce e muore insieme al perseguimento di un interesse specifico⁴⁹.

Il partito, come altrimenti sosteneva Mortati, è “*mezzo indispensabile sia per l’assunzione di una coscienza politica nei cittadini, sia per l’ordinata espressione di questa e sia infine per consentire l’influsso costante e consapevole della pubblica opinione nella direzione politica dello Stato*”⁵⁰.

Questa funzione di sintesi di una linea politica, peraltro, è essenziale anche per rendere più pregnante la capacità del partito di selezionare le candidature e coagulare i candidati⁵¹ in modo davvero coerente con le idee di fondo dell’alternativa elettorale proposta⁵².

⁴⁵ V. ancora V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, cit., 115 ss.

⁴⁶ Come nota M. PERINI, *La democrazia*, cit., 2018, 28, ricordando che la Corte costituzionale ha chiarito che “*La libertà di associarsi in partiti politici, per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale, trova nel momento elettorale, con il quale si costituiscono gli organi di rappresentanza politica, un efficace strumento di partecipazione al governo della cosa pubblica. Ma ammesso il rapporto, che il legislatore può stabilire, tra partiti e liste elettorali, dando alle formazioni politiche la facoltà di presentare proprie liste di candidati (sentenza 203 del 1975) non ne segue l’identificazione tra liste elettorali e partiti, prefigurata dall’ordinanza di rimessione*” (cfr. l’ultimo punto del cons. in diritto). Interessante in questo senso anche l’osservazione di sistema di G. PASQUINO, *Sub art. 49*, cit., 18, per cui “l’art. 49 riconosce indirettamente l’importanza della presentazione di alternative elettorali (e di candidati alle cariche elettive)”.

⁴⁷ In ciò distinguendosi l’esperienza italiana da quella statunitense, in cui i partiti non sono vertice, come nel Regno Unito, in cui il premier coincide col leader del partito, o solo macchina elettorale, come negli USA: così v. A. PREDIERI, *Democrazia*, 290.

M. DELLA MORTE, *Democrazia*, cit., 53, la “volontà dei cittadini dovrebbe destinata a confluire nelle proposte” dovrebbe “gradualmente e collettivamente” potersi formare all’interno del partito.

⁴⁸ Come osservava, già in epoca pre-costituzionale, V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell’indirizzo politico*, in *Studi urbinati*, anno XIII, serie A, nn. 1-2-3-4, 1939, 53 ss., ora in *Prima e dopo la Costituzione*, Napoli, 2015, 54 ss., “*Il programma appare specialmente proprio dei partiti politici: è anzi, precisamente, quel che definisce e caratterizza l’individualità di ciascun partito rispetto ad ogni altro. Nello Stato moderno rappresentativo, specialmente se a governo parlamentare, si hanno, dunque, o vi dovrebbero essere, almeno tanti programmi politici quanti sono i partiti. Ed ogni programma risulta di un complesso di affermazioni ed aspirazioni intorno all’assetto ed alla vita dello Stato e del suo governo ed alla struttura della società statale*”. V. anche le osservazioni di P. RIDOLA, *op. ult. cit.*, 54.

⁴⁹ Su questo aspetto si v. N. ZANON, *Il libero mandato*, cit., 238 ss., che analizza il progressivo eclissarsi della funzione nobile dei partiti di sintesi politica tra interessi generali, via via meno visibile nella loro azione, e le sue ricadute sull’interpretazione del divieto di mandato imperativo. Lo stesso A., anni dopo, ricorda che i partiti tradizionali erano organizzati secondo una struttura in cui si “*era in qualche modo costretti a ragionare in generale*” (N. ZANON, *La rappresentanza della nazione e il libero mandato parlamentare*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Il Parlamento. Annali di storia d’Italia XVII*, Torino, 2001, 686).

⁵⁰ Da C. MORTATI, *Concetto e funzione dei partiti politici*, in *Quaderni di Ricerca*, s. l., 1949, ora in *Anticipazioni* al n. 2/2015 della *Rivista “Nomos. Le attualità nel diritto*. Prosegue l’A.: “*Come si desume da quanto si è detto, il partito ha come fine specifico di elaborare una sua propria concezione politica, di raccogliere intorno ad essa il maggior numero di consensi popolari, di rendere operativa la concezione stessa nell’azione statale, o direttamente con l’immissione dei suoi aderenti nelle cariche pubbliche (allorché riesca a raccogliere per sé nelle elezioni la maggioranza dei voti), o indirettamente, attraverso l’azione di critica o di opposizione all’azione del partito vincitore*”.

⁵¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 203 del 1975, punto 3 del cons. in diritto, in cui si afferma che la selezione delle candidature è un potere attribuito ai partiti “*al fine di meglio garantire la realizzazione di quelle linee programmatiche che esse sottopongono alla scelta del corpo elettorale*”. Lo stesso collegamento si ritrova nella sent. n. 35 del 2017, nel punto 11.2 del cons. in diritto, già citato.

⁵² Emblematico di una sempre maggiore difficoltà dei partiti a selezionare in modo coerente le candidature per deficit della base valoriale del partito, dovuta alla loro spiccata fluidità e rapida trasformazione in nuove alleanze, è il recente episodio della formazione delle liste di candidati di Europa Verde, creatasi da un’alleanza tra Possibile e Verdi, alle elezioni del Parlamento Europeo del prossimo 26 maggio. In ragione della indicazione di due candidati risultanti appartenere all’estrema destra, il candidato di spicco di questa formazione politica, Civati, si è infatti dimesso, sottolineando che per lui i valori democratici dell’antifascismo sono irrinunciabili. Questo episodio pare esprimere

Molto significativa in questo senso è la sent. n. 170 del 2018. Pur riguardando quest'ultima la fattispecie dell'illecito disciplinare ad opera del magistrato in aspettativa "per motivi elettorali", che si iscrive o partecipa in modo sistematico e continuativo a partiti politici, il ruolo dei partiti affiora in superficie in modo nitido: viene riconosciuto infatti che gli incarichi politici vengono ricoperti e svolti, durante tutto l'arco del mandato, in relazione e cooperazione con i partiti, che va oltre il momento della competizione elettorale, come efficacemente viene espresso dai giudici costituzionali quando fanno riferimento alla "partecipazione organica alla vita di un partito politico". Di più, per la Corte costituzionale "l'esercizio del mandato elettivo o dell'incarico politico, per chiunque ne sia investito all'esito di una campagna elettorale o di una nomina, avviene abitualmente all'interno di una dialettica dominata dal confronto tra i partiti politici, secondo una logica corrispondente al complessivo disegno costituzionale". La difficoltà dei partiti di selezionare e candidare i soggetti che ricopriranno ruoli istituzionali "non significa che l'affiliazione ad un partito politico abbia perso valore, dato che è sempre per il tramite dei partiti che vengono assegnati gli incarichi di governo nei suoi diversi livelli e tutti gli incarichi legati al patronage e alle spoglie del settore burocratico-amministrativo e para pubblico"⁵³.

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

Assolvere a tale compito è diventato sempre più difficile per i partiti, in cui gli elettori si identificano con fatica sempre maggiore data la loro spiccata fluidità⁵⁴ e la loro tendenza a trasformarsi in nuove proposte partitiche⁵⁵, mutando nome e simbolo e così risorgendo sotto nuove spoglie, e data la tendenza ad affacciarsi sulla scena di partiti nuovi in senso pieno⁵⁶, rispetto al quadro politico formatosi all'indomani della fine del secondo conflitto mondiale.

una certa correlazione tra continue trasformazioni e ridefinizione delle formazioni politica e difficoltà di tenere sotto controllo la formazione delle liste elettorali, affinché siano rispondenti alla piattaforma ideologica del partito.

⁵³ E. SALVATI, *La crisi dei partiti e la de-politicizzazione dello spazio politico. Quali rischi per la democrazia rappresentativa?*, in *Quaderni di scienza politica*, 1/2018, 167.

⁵⁴ Il fenomeno, iniziato ben prima degli anni '90, pare riconducibile ad un processo di graduale trasformazione dei partiti, più che ad una vera e propria crisi, e deve essere inquadrato anche dall'angolo visuale della crisi del rappresentato: v. M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON - F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica: atti del convegno*, Milano, 2001, 109 ss. e spec. 117.

⁵⁵ Già C. PINELLI, *Possibilità e limiti*, cit., 3001, avvertiva dei rischi di propugnare istanze di democratizzazione interna in partiti dalla struttura organizzativa in rapida trasformazione, mettendo in guardia da operazioni avventate.

Si tratta di un problema radicato e profondamente connesso con il metodo democratico interno, giacché, come notava, tra gli altri, S. MERLINI, *I partiti politici e la Costituzione (Rileggendo Leopoldo Elia)*, in *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, cit., 26, secondo cui "È del tutto evidente, infatti, che la attuabilità di un controllo dall'esterno sull'esistenza e sulla effettività della democrazia all'interno dei partiti presupponeva, come avevano giustamente intuito Mortati e Moro all'Assemblea Costituente, un'idea unitaria e condivisa dei partiti politici, che dovevano essere intesi come associazioni nelle quali le finalità politiche e le classi dirigenti dovevano essere decise in maniera continuativa dagli stessi cittadini associati e non potevano, perciò, discendere da precostituite ed immobili ideologie. [...]"

In conclusione, l'aumentare dell'importanza e del peso delle ideologie nel sistema politico italiano e l'approfondirsi delle divisioni ideologiche fra i partiti, rendendo i partiti per definizione non uguali, impedi di riconoscere l'esigenza di un principio comune e condivisibile di democrazia interna, con la conseguenza di rendere improponibile l'adozione di una legge di attuazione dell'art. 49 della Costituzione che rendesse obbligatoria la esistenza di un modello unico (anche se minimo) di metodo democratico negli statuti dei partiti?

⁵⁶ Come sottolinea E. GIANFRANCESCO, *I partiti politici e l'articolo 49 della Costituzione*, in www.forumcostituzionale.it (30 ottobre 2017), 3 ss.; v. anche F. BIONDI - G. RIVOCSECCI, *Le forme della rappresentanza e il sistema dei partiti*, in S. SICARDI - M. CAVINO - L. IMARISIO (a cura di), *Vent'anni di Costituzione (1993-2013)*, Bologna, 2015, 250 ss.

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

La carenza nell'elaborazione dei programmi da parte dei partiti ha indirettamente portato ad un'attenzione quasi esclusiva alla selezione delle candidature (l'unica attività della quale i partiti hanno immediato bisogno), mentre è necessario tornare a ragionare congiuntamente di queste due funzioni, in un'ottica di reciproca alimentazione (il partito dovrebbe elaborare il programma e scegliere di conseguenza i suoi candidati in base alla loro capacità di realizzare quel programma).

Questa tendenza al dissolvimento dell'identità dei partiti attraverso l'oscuramento delle loro funzioni sistemiche sembra avere raggiunto una problematica consacrazione da parte del legislatore, che con la c.d. legge "spazzacorrotti", ovvero la legge n. 3 del 2019, recante *Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici*, ha equiparato, ai fini dell'applicazione delle nuove norme in tema di trasparenza, ai partiti e movimenti politici innumerevoli categorie di fondazioni: "*le fondazioni, le associazioni e i comitati la composizione dei cui organi direttivi sia determinata in tutto o in parte da deliberazioni di partiti o movimenti politici ovvero i cui organi direttivi siano composti in tutto o in parte da membri di organi di partiti o movimenti politici ovvero persone che siano o siano state, nei dieci anni precedenti, membri del Parlamento nazionale o europeo o di assemblee elettive regionali o locali ovvero che ricoprano o abbiano ricoperto, nei dieci anni precedenti, incarichi di governo al livello nazionale, regionale o locale ovvero incarichi istituzionali per esservi state elette o nominate in virtù della loro appartenenza a partiti o movimenti politici, nonché le fondazioni e le associazioni che erogano somme a titolo di liberalità o contribuiscano in misura pari o superiore a euro 5.000 l'anno al finanziamento di iniziative o servizi a titolo gratuito in favore di partiti, movimenti politici o loro articolazioni interne, di membri di organi di partiti o movimenti politici o di persone che ricoprono incarichi istituzionali*" (art. 1, comma 20, che ha modificato l'art. 5 del d. l. 149 del 2013).

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

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

3. *Il quadro legislativo vigente: abolizione del finanziamento pubblico diretto e facoltà di iscrizione al Registro dei partiti*

Si cercherà a questo punto di verificare e misurare la capacità unificatrice della legislazione del 2013⁵⁷, i cui effetti, per ragioni legate alla durata del regime transitorio⁵⁸, iniziano a poter essere esaminati solo ora, per comprendere se, imponendo elementi comuni alla variegata compagine delle associazioni partitiche oggi esistenti, la legge stia favorendo l'avvicinamento dell'organizzazione interna soggetti che hanno aderito al registro⁵⁹.

Come noto, le ragioni per cui il metodo democratico viene concepito e trapianto in norme statutarie, da un lato, e la loro effettività⁶⁰, dall'altro, risentono in vario modo della cronica tendenza dei partiti a strutturarsi secondo la "ferrea legge dell'oligarchia" (secondo la nota definizione formulata nel 1911 da Roberto Michels, ma sempre attuale)⁶¹.

Ciò posto, oggi è forse troppo tardi perché possa dispiegarsi un impatto effettivo ed uniforme della legislazione vigente, che cerca di imprimere sulla forma partito, facendo leva sull'accesso ad un sia pure esiguo finanziamento pubblico indiretto e sul principio di trasparenza, alcuni requisiti minimi di democraticità⁶². Come è notato più distesamente nel paragrafo precedente, infatti, occorre rilevare, su di un piano esclusivamente fattuale, che il modello privatistico di partito della associazione non riconosciuta ha, in ragione della sua leggerezza e duttilità, portato allo sviluppo di una realtà eterogenea.

Lascia aperto qualche spiraglio il dato di fatto per cui tutti i partiti, tranne la eloquente eccezione del Movimento 5 Stelle, su cui si tornerà, hanno deciso di iscriversi al Registro, pur a fronte di un finanziamento pubblico indiretto modesto.

Se da un punto di vista sociologico e politologico è cruciale domandarsi come mai si sia affermata questa tendenza, da un punto di vista giuridico è essenziale registrare la regolarità di questo comportamento dei partiti e verificare quale sia, per ora, l'impatto del presente quadro normativo su statuti ed organizzazione interna, nonché sull'effettiva attuazione del metodo democratico.

⁵⁷ Cfr. i dubbi esposti suo tempo, in riferimento all'ipotesi di questa dicotomia, da A. PREDIERI, *Democrazia nei partiti nella determinazione della politica nazionale. Equilibri e garanzie costituzionali*, in *Studi politici*, 1960, 288 ss.

Si partirà dal presupposto, rilevato da attenta dottrina, che i partiti i quali si iscrivono, decidendo di avvalersi di della facoltà di iscriversi nel Registro Nazionale, sono stati, ad opera di un non voluto intreccio tra norme, in parte "istituzionalizzati": cfr. A. COSSIRI, *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale*, Milano, 2018, 62 ss., che discorre proprio di "istituzionalizzazione impreveduta".

⁵⁸ Come fa notare L. GORI, *La "reazione" degli statuti dei partiti dopo la nuova disciplina in tema di finanziamento pubblico*, in G. TARLI BARBIERI – F. BIONDI (a cura di), *Il finanziamento*, cit., 145 ss.

⁵⁹ In assenza di un sostrato comune all'organizzazione interna dei vari partiti sulla scena è ancora più arduo individuare, prima, ed applicare, poi, le regole minime necessarie ad instaurare un regime di democraticità. Insiste su questo aspetto C. PINELLI, *Possibilità e limiti*, cit., 3001.

⁶⁰ V. in tal senso F. CLEMENTI, *Prime considerazioni intorno ad una legge di disciplina dei partiti politici*, in *federalismi.it*, n. 6/2015, 7, che segnala come spesso gli statuti siano meri simulacri formali, in riferimento proprio alla legge in discorso.

⁶¹ R. MICHELS, *Der Konservative Grundzug der Partei-Organisation*, in *Monatschrift für Soziologie*, I, 1909, p. 228 ss., con tr. it. *Democrazia formale e realtà oligarchica*, in G. SIVINI (a cura di), *Sociologia dei partiti politici*, Bologna, 1971.

Cfr., su tale evoluzione, R.S. KATZ – P. MAIR, *Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party*, in *Party Politics*, 1995, con tr. it. *Cambiamenti nei modelli organizzativi e democrazia di partito. La nascita del cartel party*, in L. BARDI (a cura di), *I Partiti e sistemi di partito*, Bologna, 2006, p. 42 ss. Più di recente, v. l'ed. del 2018 di S. KATZ – P. MAIR, *Democracy and the Cartelization of Political Parties*, cit.

V. su questa tendenza inoltre, in tutt'altro momento storico, T. MARTINES, *Partiti, sistema di partiti, pluralismo*, in *Studi parl. pol. Cost.*, 1979, 5 ss., dovuta secondo l'A. al privilegio accordato alle forme organizzative rappresentative, anziché partecipative, all'interno del partito.

⁶² Aperta a sviluppi positivi, ad es., è invece A. POGGI, *La democrazia nei partiti*, in *Rivista AIC*, 4/2015 (27 novembre 2015), 20 ss.

Quando il legislatore si è spinto all'abolizione del finanziamento pubblico diretto, con il d. l. n. 149 del 2013, convertito nella l. n. 13 del 2014, ha introdotto alcune non trascurabili novità⁶³: l'accesso all'unica residua forma di finanziamento pubblico, rigorosamente indiretto⁶⁴, erogato tramite le agevolazioni fiscali per le contribuzioni volontarie dai 30 ai 30.000 euro e la destinazione facoltativa del 2 per mille dell'IRPEF da parte dei contribuenti ad un partito a loro scelta, è stato infatti condizionato al rispetto di requisiti minimi orientati nel complesso a fini di trasparenza dei processi di decisione e democrazia interna, sommariamente indicati dall'art. 3.

Quest'ultimo, per rendere più trasparente l'*organizzazione interna* del partito e tutelare così indirettamente i diritti degli iscritti mediante regole chiare e definite, richiede, ad esempio, che lo statuto del partito rispetti Costituzione e ordinamento dell'Unione europea, che siano disciplinate le regole di composizione degli organi interni e le loro attribuzioni, che siano definite le regole di selezione dei membri, che siano individuate le procedure per l'adozione degli atti che impegnano il partito all'esterno. Sono inoltre enumerate condizioni direttamente volte a tutelare i *diritti di partecipazione degli iscritti*, tra cui spiccano la individuazione della cadenza per la riunione delle assemblee congressuali o nazionali, la previsione di un organo di garanzia per i diritti medesimi e la necessità di indicare le modalità di partecipazione degli iscritti all'attività del partito; infine, si segnala la richiesta di prevedere tutele per le minoranze, assicurando la loro presenza negli organi collegiali non esecutivi, nonché in ambito disciplinare.

Più precisamente, l'erogazione delle somme spettanti al partito tramite questo canale avviene previa iscrizione del partito in un registro pubblico, la quale richiede una verifica da parte di una commissione esterna al partito⁶⁵ del rispetto di quanto previsto dalla legge⁶⁶.

I requisiti indicati dalla legge sono peraltro integrati in modo piuttosto incisivo dalle linee guida previste con la deliberazione n. 1 del 12 febbraio 2018 da parte della commissione citata, che ha il compito di vagliarne il rispetto ai fini dell'iscrizione nel registro.

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

Probabilmente, però, dietro al radicamento delle prescrizioni legislative nel metodo democratico interno, vi è anche l'esigenza della Commissione di rafforzare il fondamento

⁶³ Recante norme per l'*Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore*.

⁶⁴ Per R. DE NICTOLIS, *La giurisdizione esclusiva sul finanziamento dei partiti politici: un nuovo guazzabuglio normativo*, in www.federalismi.it (19 marzo 2014), 2, si deve parlare di “finanziamento pubblico sulla base di scelte dei privati taxpayers”.

⁶⁵ I cui componenti sono nominati uno dai Presidenti delle Camere, su designazione del Primo presidente della Corte di cassazione, uno dal Presidente del Consiglio di Stato e tre del Presidente della Corte dei conti e sono scelti fra i magistrati dei rispettivi ordini giurisdizionali con qualifica non inferiore a quella di consigliere di cassazione o equiparata. Cfr. l'art. 4 del d. l. n. 149 del 2013, convertito in legge dalla l. n. 13 del 2014.

La Commissione deve esaminare anche le modifiche statutarie intercorse dopo l'iscrizione nel registro ed è perciò stata ritenuta titolare di un potere di controllo “dinamico”: v. M. GORLANI, *Ruolo e funzione costituzionale del partito politico*, Bari, 2017, 118 ss.

⁶⁶ In tema v. F. BIONDI, *Finanziamento pubblico e regolazione giuridica dei partiti dopo il decreto legge n. 149 del 2013*, in F. BIONDI – G. TARLI BARBIERI, *Il finanziamento della politica*, Napoli, 2016, 50 ss., la quale fa notare l'aspetto paradossale della vicenda, essendo noto che la regolazione dei partiti politici, che può intaccare la loro autonomia organizzativa, costituisce di solito la contropartita del finanziamento pubblico; v. poi tra la recente dottrina costituzionale F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Torino, 2017, 179 ss.; A. COSSIRI, *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale*, cit., 48 ss.; per la dottrina civilistica, v. G. IORIO, *Profili civilistici dei partiti politici*, Napoli, 2018, 313 ss.

costituzionale del proprio ruolo e dei propri poteri: da un lato, infatti, viene definito in modo più pregnante il contenuto delle regole legislative, specie quando riducibili ad inconsistenti ed evanescenti prescrizioni; dall'altro, viene accentuato il più possibile, tenuto conto dei limiti testuali della fonte primaria, l'effetto uniformante della previsione legislativa di requisiti comuni a tutti i partiti⁶⁷.

Questo approccio della Commissione si può ritrovare nel contenuto delle Linee Guida medesime: se è vero che alcune prescrizioni sono ripetitive, altre, invece, per quanto utili perché con esse la commissione limita la propria discrezionalità, introducono disposizioni *praeter legem*⁶⁸.

Ma anche a prescindere dalla maggior incisività delle Linee Guida rispetto al d. l. 149 del 2013, nonostante l'indubbia portata innovativa di questa normativa, la democraticità interna è *disponibile* da parte dei partiti⁶⁹, che non sono obbligati a fare richiesta di inserimento in detto registro pena l'esclusione dalla competizione elettorale, ma perdono "solo" l'accesso al canale pubblico del finanziamento⁷⁰.

In secondo luogo, la "contropartita"⁷¹ per la rinuncia da parte dei partiti a spazi – sia pur esigui – di autonomia organizzativa è limitata, trattandosi solo di finanziamenti indiretti, e, su un piano fattuale, gli esiti applicativi sinora avutisi della legge 13 del 2014 riportano di cifre di finanziamento indiretto tramite il 2 per mille piuttosto basse, che rendono l'arma conformatrice del finanziamento spuntata⁷².

Non è quindi possibile negare che la domanda di democraticità all'interno dei partiti, posta da Mortati in Assemblea costituente, sia rimasta inevasa.

Su un piano meramente fattuale, è pur vero che, dato l'estremo bisogno di finanziamenti, l'esistenza di una "contropartita", ancorché esigua, potrebbe comunque attrarre i partiti verso la accettazione di regole eteroimposte. Non è certamente un caso che la vera e principale eccezione alla iscrizione al registro sia costituita dal Movimento 5 Stelle, ovvero l'associazione partitica in

⁶⁷ Questa modalità di azione ricorda un po' i poteri paranormativi del C.s.m., su cui v. per tutti N. ZANON – F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, in corso di pubblicazione per i tipi di Zanichelli, 49 ss.

⁶⁸ Un esempio su tutti: l'art. 3, comma 2, lett a) del d. l. 149 del 2013 richiede che lo statuto indichi "il numero, la composizione e le attribuzioni degli organi deliberativi, esecutivi e di controllo, le modalità della loro elezione e la durata dei relativi incarichi, nonché l'organo o comunque il soggetto investito della rappresentanza legale". Le linee guida in discorso aggiungono che le modalità selettive dei soggetti che siederanno in tali organi devono essere improntate ai principi di democraticità e non discriminazione. Viene specificato inoltre che non sono ammesse cooptazioni e le vacanze sono coperte secondo le regole ordinarie di selezione.

Sebbene non sia questa la sede, non si può non svolgere qualche considerazione sulla dubbia legittimità di queste linee guida, per il loro ambiguo rapporto di integrazione del testo legislativo. In questo senso, e per altri esempi di problematica integrazione da parte della commissione del testo legislativo, v. M. PERINI, *La democrazia nell'organizzazione interna*, cit., 123 ss.

⁶⁹ Come nota F. BIONDI, *Finanziamento pubblico*, cit., 63.

⁷⁰ La l. n. 96 del 2012 prevedeva invece, all'art. 5, comma 2, che i partiti o movimenti erano tenuti a depositare lo statuto presso la presidenza della Camera o del Senato pena la decadenza dai rimborsi stessi. Lo statuto doveva "essere conformato a principi democratici nella vita interna, con particolare riguardo alla scelta dei candidati, al rispetto delle minoranze e ai diritti degli iscritti".

⁷¹ L'espressione è di F. BIONDI, *Finanziamento pubblico*, cit., 50.

⁷² I dati delle dichiarazioni del 2018, relative ai redditi dell'anno 2017, dunque a 4 anni dall'entrata in vigore delle norme che consentono al contribuente di donare il due per mille ai partiti politici, parlano chiaro: solo il 2,67% degli elettori usufruiscono di questa *chance*, confermando un *trend* il cui picco più alto è costituito dai dati dei redditi dell'anno 2016, in cui si è arrivati al 3,01%.

Cfr. *OpenPolis, I partiti alla prova del 2x1000*, 18 aprile 2018, in cui si osserva che nonostante l'aumento del numero di contribuenti dal 2014 al 2017 che hanno deciso di stanziare il loro 2 per mille ai partiti, ancora nell'ultimo anno i partiti hanno ricevuto 15,3 milioni di euro sui 25 milioni "in palio".

Secondo lo studio di *OpenPolis* relativo alle entrate del PD, ovvero il partito più finanziato col 2 per mille, gli introiti ottenuti grazie al 2 per mille sono scesi di quasi un milione di euro tra il 2017 ed il 2018 (*Quali sfide attendono il tesoriere del PD*, 7 marzo 2019, in <https://www.openpolis.it/>).

cui, ferma restando la sua notevole ancorchè opaca capacità di finanziamento privato, il rifiuto a qualsiasi accostamento con il modello dei partiti raggiunge il culmine, tanto da rifuggire dall'utilizzo del lessico tipico di questa realtà⁷³ e da opporsi sistematicamente alla approvazione di ulteriori atti normativi volti ad introdurre requisiti di democrazia intera⁷⁴.

Sebbene la cifra di questa rivendicazione di autonomia consista nella ricerca di affermazione della propria alterità dal modello dei partiti⁷⁵, non si può sottacere, nell'economia del presente discorso, come il Movimento abbia fatto della democrazia diretta e della trasparenza elementi caratterizzante della sua identità⁷⁶, ma allo stesso tempo rappresenti il partito il più refrattario all'assoggettamento a requisiti minimi di democrazia interna.

Peraltro, non bisogna sottovalutare la previsione di un altro testo legislativo di particolare rilievo, che si applica a tutti i partiti che intendono partecipare alle elezioni, anche se non iscritti al registro. Per questi ultimi, vigono infatti alcuni obblighi essenzialmente definibili di trasparenza, il cui precipitato è però senz'altro quello di favorire maggiore democraticità, introdotti dalla l. n. 165 del 2017, che ha modificato il *Testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati*: per qualsiasi partito che intenda candidarsi e non sia iscritto al registro, è richiesta una "dichiarazione, con la sottoscrizione del legale rappresentante autenticata dal notaio, che indichi i seguenti elementi minimi di trasparenza: 1) il legale rappresentante del partito o del gruppo politico organizzato, il soggetto che ha la titolarità del contrassegno depositato e la sede legale nel territorio dello Stato; 2) gli organi del partito o del gruppo politico organizzato, la loro composizione nonché le relative attribuzioni". Si noti che tale dichiarazione, ai sensi dell'art. 4 della legge elettorale n. 154 del 2017, è creata nel sito del Ministero dell'interno una apposita sezione denominata "Elezioni trasparenti", in cui tale dichiarazione viene pubblicata (oppure, può essere pubblicato lo statuto del partito).

Come è stato efficacemente notato⁷⁷, la potenzialità espressa da queste previsioni è di ampio respiro, poiché in primo luogo si sottraggono gli accordi intra-associativi sull'assetto organizzativo del partito ad alcune dinamiche di gestione oligarchica del potere, rese possibili dall'assenza di regole conosciute e conoscibili. In secondo luogo, tutti gli interessati alla vita interna del partito, siano essi iscritti o meno, hanno acquisito uno strumento per conoscere la struttura organizzativa fondamentale del partito.

Ciò potrebbe addirittura, secondo una ottimistica visione, indurre i partiti a rifuggire, quantomeno sulla carta, strutture organizzative eccentriche o particolarmente lontane dal sentire comune⁷⁸ o, quantomeno, dal sentire di quello che è avvertito dal partito come il bacino elettorale di riferimento.

⁷³ In realtà, il Partito Democratico, insieme al Partito della Rifondazione comunista – Sinistra europea, al Partito socialista italiano, al Partito autonomista Trentino Tirolese e al Südtiroler Volkspartei dovrebbe essere, salvi errori, oggi l'unico ad utilizzare nel suo lessico la parola partito, sostituito nelle esperienze più rilevanti da Movimento, Lega, ecc. Su questo aspetto v., su tutti, M. LUCIANI, *Partiti e Stato: una crisi comune?*, in *Lo Stato presente*, 2017, 3.

⁷⁴ Cfr. il testo depositato dal relatore di maggioranza il 3 maggio 2016 alla I Commissione della Camera dei Deputati e gli interventi dei deputati del Movimento 5 stelle del 4 maggio 2016, rispetto, ad esempio, all'AC3147; la proposta è stata approvata dall'assemblea l'8 giugno 2016, per arenarsi al Senato (AS2439). Cfr., per una ricostruzione della vicenda, F. SCUTO, *op. cit.*, 113 ss.

⁷⁵ Si è consapevoli che le differenze, date le funzioni effettivamente svolte dal Movimento, tra cui la selezione di candidature per le elezioni politiche, siano riducibili ad una questione nominalistica, mentre agli effetti di legge siamo dinanzi ad un partito vero e proprio e diviene irrilevante il modo in cui tale associazione si è autoqualificata. Tuttavia, sarebbe un errore trascurare completamente questa matrice culturale del Movimento medesimo in chiave oppositiva rispetto ai partiti come luoghi dell'intermediazione.

⁷⁶ Cfr. l'art. 2 del relativo atto statutario.

⁷⁷ M. PERINI, *La democrazia*, cit., 95 ss. In senso contrario, individua dei rischi nell'alto tasso di genericità di questa disposizione, altamente manipolabile da parte dell'autore della dichiarazione, G. IORIO, *Profili civilistici*, cit., 311.

⁷⁸ V. ancora M. PERINI, *ibidem*.

L'impatto di un simile sistema, vuoi di regole minime di democrazia, vuoi di trasparenza, sulla democrazia interna dei partiti, risente però di un altro fattore: quali associazioni non riconosciute, i partiti godono di una ampia sfera di autonomia organizzativa, che rende quantomai difficile colpire e sanzionare in modo effettivo i comportamenti difformi a regole eteronome (o anche interne) al partito⁷⁹.

Si conviene infatti con chi ritiene che i controlli esterni sulla democraticità dell'operato dei partiti e la loro sanzionabilità siano spesso illusori, per la scarsa efficacia della tutela giurisdizionale che accerta la violazione di regole che il partito non ha introiettato al suo interno, siano esse eteronome o statutarie⁸⁰.

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

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

La notevole difficoltà definitoria che si incontra nel tentativo di definire il "metodo democratico"⁸¹ dimostra di per sé come l'esegesi che ricava dall'art. 49 Cost. la sua valenza anche interna ai partiti sia ardua.

Ammesso e non concesso che sia possibile rinvenire una riserva di legge implicita nella norma *de qua*, tale esegesi sconta infatti il grave rischio di lasciare nelle mani di soggetti diversi dal legislatore costituzionale il potere di esprimersi sul contenuto da dare all'involucro del metodo democratico⁸², aprendo il varco a surrettizi ostacoli e limiti all'operato dei partiti antagonisti.

Stigmatizzare questo rischio può essere oggi, forse, ritenuto un eccesso di zelo, in quanto espressione di una deriva conservatrice che finisce col suggellare uno *status quo* altamente problematico.

Si tenga però conto di quanto recentemente accaduto con l'approvazione della legge elettorale n. 52 del 2015, poi modificata in questa parte dalla legge n. 165 del 2017, quando il legislatore, con una norma da qualche esponente politico definita "anti-Movimento cinque Stelle", all'art. 2,

⁷⁹ Ancora attuali paiono in questo senso le osservazioni di G.U. RESCIGNO, *Alcune considerazioni sul rapporto partiti-stato-cittadini*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati. Aspetti e tendenze del diritto costituzionale*, Padova, 1977, III, 975 ss., a partire dal modello tedesco, basato sulla persuasione e non sulla esecuzione di quanto prescritto dalla legge. Si v. le osservazioni parzialmente diverse di C. PINELLI, *Discipline e controlli sulla democrazia interna dei partiti*, Padova, 1984, 102 ss. sulla portata innovativa della normativa tedesca e 120 ss. sul suo apparato sanzionatorio ed efficacia.

⁸⁰ V. ancora G. U. RESCIGNO, *op. ult. cit.*, 977; particolarmente scettico sul punto è anche A. SAITTA, *Il controllo di legalità della vita interna dei partiti: "se di una cosa non si può parlare, è bene tacere"*, in www.confronticostituzionali.eu (2013). Si rinvia sul tema alla relazione di N. Pignatelli.

⁸¹ Cfr. il tentativo di sistematizzazione di M. PERINI, *La democrazia*, cit., § 2.3 ss.; per un autorevole e importante tentativo in prospettiva comparata v. C. PINELLI, *Discipline*, cit., 3 ss.

⁸² Tra coloro che hanno espresso questa preoccupazione, Mortati e Rescigno: rispetto al primo, v. F. LANCHESTER, *Le istituzioni costituzionali italiane tra globalizzazione, integrazione europea e crisi di regime*, Milano, 2014, 163. Quanto al secondo, cfr. G. U. RESCIGNO, *Alcune considerazioni*, cit., 955 ss.

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

comma 7, aveva previsto, ai fini dell'accesso alle procedure elettorali, che i partiti depositasse “il proprio statuto di cui all'articolo 3 del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149”⁸³.

Da un punto di vista, se si vuole, più operativo, non si può non fare i conti con il variopinto mondo delle associazioni partitiche in Italia. Come è possibile, oggi, individuare delle regole di democrazia interna comuni a tutte queste realtà, senza favorire la loro fruibilità da parte di alcune fattispecie di partito, piuttosto che di altre⁸⁴?

Per questo motivo, gli statuti devono necessariamente rimanere le fonti depositarie del compito, affidato dalla legge mediante l'indicazione di “norme minime”, di declinare le regole democrazia interna, nell'osservanza di requisiti di pubblicità che consentano di assicurare norme conoscibili *ex ante*⁸⁵ (comprese le procedure di modifica degli statuti).

Ciò premesso, se si vuole dare un significato pieno al metodo democratico interno al fine di renderlo funzionale ad una effettiva capacità inclusiva del partito, occorre prendere atto che esso investe non solo la sfera della garanzia dei diritti e doveri degli iscritti e delle loro modalità di tutela interna⁸⁶, ma anche le modalità di allocazione dei poteri e del reciproco controllo tra gli organi interni al partito e delle modalità di selezione dei candidati, attraverso cui si estrinseca, come visto, una funzione fondamentale dei partiti, e dunque indirettamente sulla capacità del partito di assorbire domande sociali provenienti dalla sua base o, se ammessi ad intervenire, dai suoi elettori o simpatizzanti.

Solitamente il terreno dell'assetto organizzativo interno al partito è meno arato ed in questa sede si intende, invece, richiamare l'attenzione sulla sua importanza, risultando esso indispensabile per la protezione dei diritti, anche di partecipazione, degli iscritti.

Su un piano prescrittivo, si ritiene che, vista l'eterogeneità della struttura organizzativa dei partiti italiani, un traguardo di grande importanza è senz'altro assicurare effettività e trasparenza alle norme che disciplinano l'allocazione dei poteri tra gli organi di vertice del partito, la loro composizione ed i rapporti tra tali organi medesimi.

Se sulla carta si tratta di un aspetto che può apparire scontato, come già detto nel precedente paragrafo la pubblicazione degli statuti sulla Gazzetta Ufficiale è un elemento importante per assicurare la conoscibilità delle regole fondamentali della vita interna al partito in modo certo.

In questa direzione sembra confacente e lungimirante la scelta espressa nell'art. 3, comma 2, del d. l. 149 del 2013, che si limita a richiedere che gli statuti prevedano, per l'iscrizione nel Registro, che l'assemblea congressuale si riunisca secondo cadenze predefinite (lett. b), la distinzione tra organi deliberativi, esecutivi e di controllo (lett. a) e la assicurazione secondo modalità prestabilite della presenza delle minoranze negli organi collegiali non esecutivi (lett. e). I requisiti in parola paiono infatti tesi a garantire trasparenza delle regole di allocazione dei poteri ed evitarne la concentrazione nelle mani di un solo organo.

⁸³ Per favorire una maggiore pervasività d'ipotetiche prescrizioni legislative di regole di democrazia interna, potrebbe risultare inidonea anche la scelta di spingersi a subordinare per legge la presentazione di liste elettorali ad un regime organizzativo rispettoso di requisiti minimi di democraticità e assoggettare a questo fine i partiti ad un controllo esterno, come prevedevano alcune proposte di legge della XVII Legislatura, poi modificate in questa parte nel 2016, o come prevedeva la legge elettorale n. 52 del 2015. Su queste previsioni v., per condivisibili dubbi di legittimità costituzionale, G. RIVISECCHI, *I partiti politici nella giurisprudenza costituzionale*, in *Amministrazione in cammino*, 2017 (29 ottobre 2017).

⁸⁴ Questa sembra la domanda essenziale posta da C. PINELLI, *Il dibattito sui partiti: disciplina e qualità della democrazia*, in *Quad. Cost.*, 2006, 770 ss., in risposta ad A. BARBERA, *La regolamentazione dei partiti: un tema da riprendere*, ivi, 323 ss., che, ritenendo i tempi maturi, auspicava un intervento legislativo.

⁸⁵ L. GORI, *La "reazione"*, cit., sottolinea il profilarsi di una nuova importanza degli statuti.

⁸⁶ Sui diritti dei singoli ad iscriversi al partito e nel partito v. invece maggiormente E. ROSSI, *La democrazia interna nei partiti politici*, in *Rivista AIC*, 1/2011 (18 gennaio 2011), spec. 8 ss.

Questa tipologia di disciplina sembra servente rispetto ad una effettiva “legalità interna”⁸⁷ delle decisioni del partito e dunque in ultima analisi ad una effettiva democrazia interna, mentre si lasciano ampi spazi all’autonomia organizzativa dei partiti⁸⁸.

Ciò posto, una regolazione eteronoma basata sulla indicazione di regole minime non dovrebbe intaccare (bensì indirettamente rafforzare) il ruolo d’intermediazione del partito politico.

In questo senso, la lettura funzionale del metodo democratico, qui proposta, può rappresentare un tracciato ideale che orienta l’intervento legislativo e ne argina eventuali eccessi, perché permette di evitare la prescrizione da parte della legge di regole costrittive dell’autonomia e capacità decisionale dei partiti, senza la quale la loro funzione di sintesi politica si può inceppare o paralizzare. Così, inoltre, le regole poste dalla legge potrebbero essere meglio adattate a diverse realtà dei partiti, come più volte sottolineato molto eterogenee nel contesto italiano.

Passando ad una descrizione degli statuti, proprio per le ragioni più volte ripetute nel lavoro, non è stato possibile rinvenire una regolarità nella modalità di allocazione del potere tra gli organi del partito. Pertanto, non pare possibile né utile individuare modelli organizzativi ricorrenti e ricostruire in modo analitico le discipline statutarie.

Pare invece significativo sottolineare che l’unica regolarità attiene al ruolo della assemblea congressuale, che in effetti è tendenzialmente titolare del potere di deliberare sulle linee politiche di fondo del partito e si riunisce con modalità prestabilite.

Ciò posto, sembra più utile concentrare l’attenzione sulle regole con cui sono composti gli organi preposti a vigilare sulle decisioni endopartitiche relative alla menomazione e perdita dello *status* medesimo.

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

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

Ebbene, pur nella vaghezza del dato legislativo, è possibile affermare gli statuti di Lega per Salvini Premier e Movimento 5 Stelle sono particolarmente problematici, per evidente dipendenza, anche sul piano astratto delle regole, dei loro membri dalla classe dirigente del partito o per gli effetti solo provvisori delle loro decisioni⁸⁹.

⁸⁷ Come ribadisce più volte nel suo testo M. PERINI, *op. cit.*, 47 ss., 125, cui si rinvia anche per i riferimenti giurisprudenziali e dottrinali. La reale attuazione delle procedure atte a garantire una protezione agli iscritti da parte degli “organi di garanzia” è molto importante, potendo fungere sia da deterrente, sia da strumento di protezione interno al partito, una volta che l’abuso è avvenuto.

⁸⁸ Come ha notato F. BIONDI, *Finanziamento pubblico e regolazione giuridica dei partiti dopo il decreto legge n. 149 del 2013*, in G. TARLI BARBIERI – F. BIONDI (a cura di), cit., 50 ss.

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

⁸⁹ Anche il caso di Forza Italia può essere in parte problematico, perché è prevista per la Commissione di garanzia (diversa dal Collegio dei Probiviri), che valuta in via definitiva l’ammissione dei nuovi iscritti e la loro espulsione per mancato pagamento della quota, una ipotesi di nomina di una lista di soggetti proposta dal Presidente del movimento da parte dell’assemblea degli iscritti, quando approvata all’unanimità. In questo caso, la modalità di voto può avvenire per alzata di mano (cfr. l’art. 3-*bis* dello Statuto).

Il primo prevede che l'organo di garanzia interno sia composto da soggetti scelti e revocabili da organi politici del partito (e nel caso della Lega è membro dell'organo di garanzia anche il Segretario federale, vertice politico del partito)⁹⁰.

Per quanto concerne il Movimento 5 Stelle, i profili da segnalare attengono in *primis* alla modalità di investitura degli organi competenti a valutare l'iscrizione e gli illeciti disciplinari dei componenti l'associazione, che avviene da parte della Rete, dunque degli iscritti, su proposta del Garante⁹¹. In secondo luogo – e ciò pare ulteriormente foriero di un *deficit* di tutela da abusi legati alle vicende dello *status* – è emblematica di una stortura di fondo del concetto di organo di giustizia interna la previsione per cui il Garante può, entro cinque giorni dalla comunicazione della delibera dell'organo collegiale competente a valutare le sanzioni disciplinari, sottoporre nuovamente alla Rete la decisione, con una sorta di plebiscito finale⁹².

Si rende necessaria a questo punto una brevissima digressione anche sulla allocazione dei poteri nel Movimento 5 Stelle, attraverso l'analisi del ruolo del Garante, il quale, sebbene formalmente investito del potere di custode degli ideali del Movimento medesimo, è dotato di poteri di indirizzo notevoli, è eletto a tempo indeterminato (anomalia rispetto a tutti gli altri casi) ed è di fatto molto difficilmente revocabile. Infatti, è previsto che possa essere destituito dal Comitato di garanzia a maggioranza assoluta, con deroga della Rete, purché prenda parte alla votazione la maggioranza assoluta degli iscritti. Ma, “*Nell'ipotesi in cui gli iscritti non ratifichino la proposta di revoca del Garante proposta dal Comitato di Garanzia, tale ultimo organo decadrà con effetto immediato con conseguente necessità di indizione della consultazione in Rete per la nomina di un nuovo Comitato*” (art. 8). Proprio per le conseguenze ritorsive attribuite al voto negativo della Rete sulla revoca del Garante, non sembra possibile individuare una reale distinzione tra organi deliberativi, esecutivi e di controllo all'interno del Movimento.

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

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

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

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

I diritti di partecipazione alle decisioni interne possono, eventualmente, essere estesi in via statutaria a soggetti non iscritti, il cui raggio di azione dovrebbe però costituire pur sempre un *minus* dei diritti spettanti a coloro che hanno optato, iscrivendosi, per la forma più stretta di

⁹⁰ Art. 16 dello statuto della Lega per Salvini Premier.

⁹¹ Cfr. artt. 9 e 10 dell'atto statutario.

⁹² Cfr. l'art. 11 dell'atto statutario.

appartenenza all'associazione, a meno di non frammentare ed annacquare la identità del partito, senza nemmeno incrementarne realmente la capacità inclusiva (cfr. il § 2)⁹³.

Ciò posto, pare possibile notare, grazie al contributo offerto dalla giurisprudenza e dalla dottrina civilistica, che, affinché il singolo iscritto sia messo in grado di avere un qualche ruolo nella formazione delle decisioni fondamentali del partito, deve poter prendere parte a riunioni, periodicamente convocate, dell'assemblea congressuale⁹⁴ (la quale come si è visto è risultata tendenzialmente titolare, negli statuti esaminati, sia pure in modo diverso, del potere di deliberare sulle linee politiche di fondo del partito).

Peraltro, in caso di articolazione territoriale del partito, le assemblee periferiche ben possono delegare altri soggetti ad assumere ulteriori scelte, eventualmente anche molto incisive per il partito, ma in questo caso occorre garantire l'esistenza di un raccordo dal basso verso l'alto tra assemblea generale e organi dei delegati, affinché quanto deciso dall'assemblea nella sua composizione più ampia sia perlomeno messo all'ordine del giorno dell'organo apicale, il quale potrà discostarsene se possibile secondo lo statuto⁹⁵.

Porre l'accento sui diritti degli iscritti non significa trascurare i *limiti* alla espressione del dissenso interno, fondamentali perché si possa mettere il partito nelle condizioni per svolgere le sue funzioni di rilievo costituzionale senza essere paralizzato dalle divisioni interne. Certamente, la presenza di procedure trasparenti per l'espulsione di un dissidente, che consentano all'interessato di conoscere preventivamente gli addebiti che gli sono stati contestati e di interloquire al riguardo è molto importante per assicurare democrazia interna⁹⁶ e allo stesso tempo funzionale ad assicurare al partito uno strumento utile per valutare le ragioni dell'espulsione senza farsi scavalcare da pressioni esterne. La permanenza del vincolo sociale deve essere assicurata, dunque, anche in presenza di un dissenso interno, posto che non dovrebbe essere possibile intaccare o elidere completamente la libertà degli iscritti di manifestare il proprio pensiero prima della decisione del competente organo del partito, ma si ritiene che dopo che questa è stata assunta in via definitiva l'iscritto non se ne dovrebbe allontanare, pena il rischio di sanzioni varie, fino all'espulsione⁹⁷.

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

Come noto, nella generalità dei casi l'iscrizione ai partiti è assicurata tendenzialmente a chiunque ne faccia richiesta, purchè abbia raggiunto un'età minima e – quel che più interessa – aderisca al programma del partito, non sia iscritto ad altri partiti⁹⁸ o, pur essendolo, non ponga in

⁹³ Per considerazioni critiche ad una scelta organizzativa troppo aperta ai non iscritti, in riferimento al caso del Partito Democratico, v. M. LUCIANI, *Partiti e Stato: una crisi comune*, in *Lo Stato presente*, 2017, § 4.

⁹⁴ L'acquisizione in giurisprudenza è pacifica. Cfr. Cassazione, sentenza n. 5791 del 1981, in cui si afferma che le associazioni non riconosciute sono governate al principio assembleare e maggioritario e devono quindi prevedere "un organo deliberante (assemblea) formato da tutti i membri o associati".

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

⁹⁵ Così v. lo studio di G. IORIO, *Profili civilistici*, cit., 69.

⁹⁶ Cfr. al riguardo Trib. Civ. Roma, sentenza 12 febbraio 2015, che ha annullato l'espulsione da Partito Democratico del tesoriere della Margherita, proprio per la mancata contestazione degli addebiti e la violazione delle procedure statutarie e regolamentari del partito, che avevano impedito all'espulso di difendersi.

⁹⁷ Come sottolinea molto efficacemente M. PERINI, *op. cit.*, § 3.3, che ha chiaramente distinto le due fasi sopra indicate.

⁹⁸ Per lo Statuto del Partito Democratico, "sono escluse dalla registrazione nell'Anagrafe degli iscritti e nell'Albo degli elettori del PD le persone appartenenti ad altri movimenti politici o iscritte ad altri partiti politici o aderenti, all'interno delle Assemblee elettive, a gruppi consiliari diversi da quello del Partito Democratico" (art. 2, comma 9). Analogamente, v. l'art. 3 dello Statuto del Movimento 5 Stelle.

essere comportamenti antitetici agli obiettivi del partito, la cui valutazione è rimessa ad organi interni⁹⁹.

Si consideri, però, il carattere sbiadito dei contenuti programmatici delle associazioni, come astrattamente descritti negli statuti - spia questa, ovviamente, del carattere strutturale “liquido” di molti partiti; a parte alcuni casi, minoritari, anche se qualitativamente significativi¹⁰⁰, non si pongono infatti obiettivi politici fortemente caratterizzanti.

Talvolta, si ritrovano cenni a valori che possono minimamente connotare la piattaforma politica su cui si erge l'attività del partito, ma non si tratta di differenze percepibili in modo netto (Fratelli d'Italia – Alleanza Nazionale¹⁰¹).

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

La previsione di restrizioni al momento di richiesta di iscrizione al partito non sarebbe peraltro, di per sé, un indice di *deficit* democratico, dato l'elevato contenuto di politicità delle nuove affiliazioni, che in quanto tali sono altamente discrezionali¹⁰².

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

Più in generale, in questi casi, il partito, già debole su un piano valoriale, se in più è anche poco strutturato, per far fronte al rischio di essere dilaniato da spinte centripete deve probabilmente bilanciare la sua opaca identità con la presenza di un *leader* che detta la linea politica in modo accentrato, riducendo così il significato del vincolo sociale alla vicinanza dell'ideale del capo più che all'inclusione di nuove domande sociali.

⁹⁹ Così v. lo Statuto di Forza Italia, ad esempio, che all'art. 2 prevede che “Spetta al comitato di presidenza decidere sulla compatibilità tra l'adesione a Forza Italia e l'appartenenza ad organizzazioni che svolgono attività politiche di rilievo”.

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

¹⁰⁰ Cfr. gli statuti di: Lega per Salvini Premier; MDP; Rifondazione comunista.

¹⁰¹ Che all'art. 1 specifica di rispettare la sovranità nazionale e di aderire alla “visione spirituale della vita e ai valori della tradizione nazionale, liberale e popolare, e partecipa alla costruzione dell'Europa dei Popoli”.

¹⁰² V. autorevolmente G. AMATO, *Nota su una legge*, cit., 11, per cui “non si può pretendere dai partiti che assicurino l'iscrizione a chiunque. L'iscrizione deve essere garantita, e devono esserci rimedi in caso di diniego, ma sempre sulla base dei requisiti statutariamente richiesti”.

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

Si esamineranno a questo punto le modalità con cui i principali partiti politici hanno inteso attuare i diritti di partecipazione degli iscritti ed il riconoscimento di eventuali poteri agli elettori o simpatizzanti ed al ricorso a strumenti di democrazia partecipata a o diretta all'interno dei partiti, per verificare se e come queste forme di partecipazione interna possano dirsi effettivamente utili all'elaborazione di una linea politica da parte del partito ed alla connessa individuazione della classe dirigente del medesimo¹⁰³.

Il d. l. n. 149 del 2013 non si occupa esplicitamente di questi elementi, la cui previsione rientra infatti nella discrezionalità del singolo partito. Ciò posto, è abbastanza ampio il fronte dei partiti che hanno deciso di avvalersene.

Fermo restando che su questi elementi il Movimento 5 stelle fonda la sua identità, non è infatti difficile rinvenire negli statuti dei partiti iscritti al Registro il ricorso a strumenti di democrazia diretta o volti a favorire la partecipazione degli iscritti e, in taluni casi, dei simpatizzanti, secondo una tendenza oramai comune resa possibile dalla tecnologia digitale, fatta eccezione per la Lega per Salvini Premier e Forza Italia, i cui dibattiti sembrano quasi esclusivamente imperniati nelle riunioni degli organi in cui si struttura, a livello territoriale o nazionale, l'associazione, o in altri eventuali punti di aggregazione¹⁰⁴, anziché nella rete, mediante forme di consultazione diretta e immediata su singole questioni o candidati.

Ad esempio, oltre alle primarie per i candidati o per la segreteria del partito, sono frequentemente previsti negli statuti *referendum*, anche deliberativi, e, ancora più spesso, generiche forme di consultazione, spesso *online*.

Possono essere rinvenuti alcuni indici di protezione con cui “incanalare” il consenso da derive eminentemente plebiscitarie, come la chiarezza del quesito, il *quorum* di partecipazione affinché diventi vincolante¹⁰⁵, il rispetto di regole di riservatezza del voto¹⁰⁶.

Accanto al *referendum*, sono spesso previste generiche consultazioni degli iscritti, in taluni casi rese obbligatorie nel caso di decisioni particolarmente importanti a livello politico¹⁰⁷.

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

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

¹⁰³ Cfr. i dubbi e gli indici già individuati da R. CALVANO, *Le primarie*, cit, in part. 58 ss.

¹⁰⁴ Nel caso di Forza Italia, principalmente, i club (art. 2 e Parte IX).

¹⁰⁵ Particolarmente strutturata è la disciplina del Partito democratico (art. 27), anche se manca, al momento in cui si scrive, a quanto consta, il relativo documento di attuazione. Cfr. anche l'art. 5 dello statuto di Possibile; l'art. 11 dello statuto di Rifondazione comunista per la sua dettagliata normativa, che prevede un *quorum* di partecipazione, affinché sia vincolante, ed un vaglio del quesito, che deve essere chiaro; l'art. III dello statuto di Sinistra Italiana; art. 24 dello Statuto del Psi.

¹⁰⁶ Cfr. Part. 8.2 dello statuto di Più Europa; art. 5 dello statuto di Centro Democratico.

¹⁰⁷ Art. III dello statuto di Sinistra Italiana, che le rende obbligatorie per le alleanze elettorali.

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

Da questa opacità e carenza di disciplina di aspetti fondamentali, si ricava per differenza l'importanza di regole che dettino il fondamento (ed i limiti) dei diritti di iscritti e simpatizzanti, quando coinvolti.

Ad esempio, si potrebbero ipotizzare regole volte a distinguere questi strumenti a seconda del loro oggetto (selezione dei candidati, selezione dei dirigenti del partito, singole questioni politiche), dei loro effetti (consultive o vincolanti), delle modalità della interazione (partecipazione ad una discussione, scelta tra due o più alternative).

Non è inutile ribadire sul punto, anche se ovvio (gli esempi che si potrebbero portare sono innumerevoli, ma ci si limita a citare la consultazione del Movimento 5 stelle sulla autorizzazione a procedere per il Ministro dell'Interno Salvini), che sono fondamentali anche il *quando*, il *quomodo* (formulazione del quesito, *quorum*) e la composizione degli organi che gestiscono la consultazione o il *referendum* sono fondamentali.

Inoltre, in caso di voto *online*, è irrinunciabile la previsione di strumenti di protezione della integrità e regolarità del voto da manipolazioni.

A questo proposito, il provvedimento sul *data breach* del 4 aprile 2019 n. 9101974 del Garante per la protezione dei dati personali ha messo in luce, ingiungendo il pagamento di una sanzione, alcune criticità nel funzionamento della piattaforma della Associazione Rousseau, deputata del compito di gestire le operazioni di voto *online* del Movimento 5 stelle¹⁰⁸.

Ancora, si ritiene che questi strumenti debbano mantenere un peso "laterale", non potendo il loro ricorso quasi esclusivo non entrare in rotta di collisione con lo svolgimento della essenziale funzione di sintesi politica del partito, che richiede la capacità di valutazioni complesse in cui occorre soppesare diversi interessi generali e non è possibile giungere ad una soluzione chiamando in causa la base a pronunciarsi su singole questioni specifiche¹⁰⁹. In questo senso, si ritiene importante sottolineare che nei partiti si dovrebbe essere tendere a "*ragionare in generale*"¹¹⁰.

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

Il Movimento 5 stelle mette peraltro di fronte ad un fenomeno nuovo, in cui questi strumenti sono contrapposti e si sostituiscono interamente all'attività degli organi interni all'associazione,

¹⁰⁸ Si legge, al punto 3.4, che "*la piattaforma Rousseau non gode delle proprietà richieste a un sistema di evoting, come descritte, per esempio, nel documento "E-voting handbook - Key steps in the implementation of e-enabled elections" pubblicato dal Consiglio d'Europa a novembre 2010 e nel documento "Recommendation CM/Rec(2017)5 of the Committee of Ministers to member States on standards for e-voting" adottato dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 14 luglio 2017, che prevedono la protezione delle schede elettroniche e l'anonimato dei votanti in tutte le fasi del procedimento elettorale elettronico.*

La stessa, infatti, non appare in grado, tra l'altro, né di prevenire gli eventuali abusi commessi da addetti interni?, né prevede controllo sull'operato degli stessi, il quali sono consapevoli di agire in assenza di verifiche.

¹⁰⁹ Secondo la espressione di S. STAIANO, *La rappresentanza*, cit., 41, elaborata in riferimento al diverso contesto della e-democracy a livello istituzionale, ma a parere di chi scrive adattabile anche al contesto intra-partitico. Nello stesso senso, v. A. MORELLI, *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, Napoli, 2018, 12 ss.

¹¹⁰ Per usare l'espressione di N. ZANON, *La rappresentanza della nazione*, cit., 686.

che sono chiamati soprattutto a garantire il recepimento della volontà della Rete sulle singole questioni per cui si pronuncia¹¹¹.

7. *L'eccezione delle pari opportunità, recepite negli statuti come vincolo sostanziale imposto dalla Costituzione?*

A tutto ciò fa eccezione un vincolo sostanziale, previsto dalla stessa Costituzione: ci si riferisce all'art. 51, per cui la Repubblica promuove le pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive, e 117, comma IX, per cui le leggi regionali “promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive”¹¹².

La giurisprudenza costituzionale in questo ambito è mutata, anche a seguito delle riforme costituzionali che hanno portato all'attuale versione dei due parametri costituzionali appena citati¹¹³: nella sent. n. 422 del 1995, la previsione di una quota di genere è stata ritenuta incostituzionale per violazione degli artt. 3 e 51 Cost., mentre è stato dichiarato assorbito il profilo, pur evocato, dell'art. 49 Cost., indicato dal remittente in ragione dell'attrito tra sistema di quote di genere e autonomia dei partiti di candidare liberamente i soggetti da loro individuati. La Corte costituzionale ha colto però l'occasione, in questa pronuncia, per infondere una luce positiva nelle iniziative di promozione delle pari opportunità non imposte per legge, bensì “*liberamente adottate da partiti politici, associazioni o gruppi che partecipano alle elezioni, anche con apposite previsioni dei rispettivi statuti o regolamenti concernenti la presentazione delle candidature. A risultati validi si può quindi pervenire con un'intensa azione di crescita culturale che porti partiti e forze politiche*” a rendersi parte attiva nel compimento di questo cammino.

Nel 2003, con la sentenza n. 49, la Corte, forte della modifica dell'art. 117 Cost., afferma, con un amaro riferimento al mancato seguito dell'auspicio e della dichiarazione di fiducia espressi verso i partiti con la sentenza del 1995¹¹⁴, che “*quello che, insomma, già si auspicava potesse avvenire attraverso scelte statutarie o regolamentari dei partiti (i quali però, finora, in genere non hanno mostrato grande propensione a tradurle spontaneamente in atto con regole di autodisciplina previste ed effettivamente seguite) è qui perseguito come effetto di un vincolo di legge. Un vincolo che si giustifica pienamente alla luce della finalità promozionale oggi espressamente prevista dalla norma statutaria*”.

¹¹¹ L'obiettivo di superare la democrazia rappresentativa grazie alla sua evoluzione, consistente secondo la teorizzazione di Casaleggio nella democrazia diretta, viene perseguito secondo questa impostazione, dunque, prima di tutto dentro al Movimento. Nel libro *Web Ergo Sum* Gianroberto Casaleggio scrive “*il termine di democrazia diretta descrive un nuovo rapporto tra i cittadini ed i loro rappresentanti, un'evoluzione del sistema democratico più che un suo superamento. La democrazia attuale opera sul principio di delega, non di partecipazione diretta: con il voto si esaurisce il rapporto degli elettori con i candidati e con le scelte che verranno da questi attuate*”.

¹¹² In tema v. per tutti M. D'AMICO, *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, Torino, 2011, spec. 97 ss.

In questo senso, i partiti possono fungere da grimaldello con cui rimuovere gli ostacoli di cui all'art. 3, comma 2, Cost., come fa notare, sebbene genericamente e non in riferimento all'eguaglianza di genere, M. LUCIANI, *Sul partito politico, oggi*, in *Democrazia e diritto*, 2010, 165; Per G. AMATO, *Nota su una legge sui partiti in l'attuazione dell'art. 49 della Costituzione*, cit., 777 ss., lo Stato dovrebbe negare i contributi finanziari “*a un partito che predicasse e praticasse la diseguaglianza, lo Stato, pur non mettendone in dubbio la liceità*”.

¹¹³ Per una disamina dell'*excursus* che ha portato al testo attuale e del suo impatto, cfr. M. D'AMICO, *Il difficile cammino*, cit., 27 ss.; v. inoltre S. LEONE, *L'equilibrio di genere negli organi politici. Misure promozionali e principi costituzionali*, Milano, 2013, 42 ss.

¹¹⁴ Stigmatizza questo elemento P. FARAGUNA, *Recenti sviluppi dell'esperienza costituzionale italiana in tema di c.d. “quote rosa”*, in F. SPITALERI (a cura di), *L'eguaglianza alla prova delle azioni positive*, Torino, 2013, 41 ss.

Evidente la descrizione di un quadro normativo diverso in cui, per quanto riguarda l'art. 49 Cost., è essenziale notare che per la Corte l'interesse costituzionale alla tutela dell'equilibrio di genere nella rappresentanza politica può giustificare la previsione di un vincolo legislativo alla autonomia dei partiti.

Si tratta di una indicazione importante, se è vero che la parità di genere nella selezione delle candidature da parte dei partiti è un fattore essenziale di un assetto democratico interne ai partiti¹¹⁵. Stando a questo ragionamento, infatti, la tutela per via legislativa di altri interessi costituzionali, dotati cioè di un riconoscimento costituzionale paragonabile a quello riconosciuto alla parità di genere, potrebbe giustificare una compressione, la cui estensione è tutta da verificare, dell'autonomia organizzativa dei partiti¹¹⁶.

Fermo restando che su un piano giuridico non pare del tutto dimostrabile che l'art. 51 e 117, comma 7, siano direttamente rivolti all'interno dei partiti ed a prescindere dalla concreta attuazione che è stata data queste norme, la tendenza qui registrata è significativa. Costituisce indice di una regolarità in questo senso che la quasi totalità degli statuti dei partiti¹¹⁷ iscritti nel registro e del Movimento 5 Stelle¹¹⁸ sia sancito questo principio ed in alcuni casi esso rappresenti un elemento fondante l'identità del partito e sia declinato con norme piuttosto rigide, le quali prevedono vere e proprie quote di genere.

Interessante notare, su un piano descrittivo, inoltre, che accanto alle norme promozionali¹¹⁹ di questo tipo, spesso incidenti sui sistemi di elezione negli organi dell'associazione con quote di genere, si collocano altre norme attinenti ai sistemi elettorali: alcuni statuti, infatti, prevedono il sistema di tipo proporzionale o il voto limitato all'esplicito fine di tutelare le minoranze del partito negli organi non esecutivi¹²⁰.

¹¹⁵ Cfr. in tema le aperture di una diretta vincolatività dell'art. 49 Cost. per questo aspetto M. D'AMICO – S. CATALANO, *Liste e rappresentanza politica di genere*, in www.federalismi.it n. 6/2008; in tema v. inoltre anche A. APOSTOLI, *Pari opportunità e azioni positive: da principi costituzionali in favore del genere femminile a modalità strutturale garantita negli organi politici*, in *Le Regioni*, 2016, 1013 ss.

¹¹⁶ Valorizza questo elemento E. ROSSI, *La democrazia*, cit., 5 s., secondo cui la parità di genere nell'accesso alle cariche elettive è un interesse “*ritenuto dalla Corte pertanto ammissibile, perché finalizzato a realizzare un interesse meritevole di tutela: analogamente, dunque, altri vincoli all'autonomia del partito potrebbero essere posti per legge, allorché finalizzati a garantire interessi costituzionali (come ad esempio la tutela del diritto riconosciuto ad ogni cittadino dall'art. 49 Cost.)*”.

¹¹⁷ Cfr. agli artt. 1 – ter dello statuto del Partito Democratico; 9 – bis dello statuto di Forza Italia; 7 della Lega per Salvini Premier; particolarmente forte è l'art. 2, comma 5, dello Statuto del Partito Socialista Italiano; parte III, comma 1, dello statuto di Sinistra Italiana; art. 23 dello statuto di MDP; art. 19, comma 3, dello statuto di SEL; per Scelta Civica e Più Europa cfr. la nota n. 121 Assai meno pregnante lo statuto di Possibile, il quale si limita ad intervenire sul punto solo in riferimento ad alcuni organi (comitato di garanzia e comitato scientifico).

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

¹¹⁸ Cfr. gli artt. 9 (sul Comitato di garanzia) e 10 (sul collegio dei Probiviri).

¹¹⁹ Cfr. S. LEONE, *La leva economica per spronare i partiti a candidare più donne: una misura efficace?*, in G. TARLI BARBIERI – F. BIONDI (a cura di), *Il finanziamento*, cit., 177 ss., sull'impatto, assai ridotto, della leva del finanziamento pubblico indiretto per una selezione delle candidature da parte dei partiti rispettosa della parità di genere.

¹²⁰ Nello statuto di Scelta civica, in questo senso piuttosto originale, vi è anche una esplicita quota per le minoranze, negli organi non esecutivi, che viene esplicitamente presentata in analogia con le quote di genere. Cfr. l'art. 8, commi 3 e 4: “*8.4. Ai fini del conseguimento dell'effettiva parità di genere, in tutti gli organismi collegiali di ogni livello territoriale e nazionale, dovrà essere garantita la presenza di una percentuale di ciascun genere non inferiore al 30% (trenta per cento). 8.5. Parimenti, ai fini del conseguimento della rappresentanza delle posizioni minoritarie, in tutti gli organismi collegiali non esecutivi di ogni livello territoriale e nazionale, dovrà essere garantita una rappresentanza percentuale alle eventuali minoranze interne non inferiore al 20% (venti per cento)*”. Cfr. similmente l'art. 8, commi 3 e 4, dello statuto di Più Europa: “*8.3. Ai fini del conseguimento dell'effettiva parità di genere, in tutti gli organismi collegiali di ogni livello nazionale e territoriale, dovrà essere assicurata la presenza di una percentuale di ciascun genere non inferiore al 30%. 8.4. Ai fini del conseguimento della rappresentanza delle posizioni minoritarie, in tutti gli organismi collegiali non esecutivi di ogni livello nazionale e territoriale, alle eventuali minoranze interne dovrà essere assicurata una rappresentanza percentuale nelle quote elettive di tali organismi proporzionale al risultato conseguito in sede congressuale*”. A queste norme si aggiunge l'art. 20,

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

8. Conclusioni

In conclusione, la percezione che si ha delle norme di democrazia interna ai partiti è piuttosto ambigua: la apertura dei partiti a forme di coinvolgimento degli iscritti o dei simpatizzanti non è per ora stata sfruttata in senso apprezzabile e idoneo ad una vera e profittevole apertura del partito verso le istanze provenienti dalla base dei suoi iscritti o di raccolta di domande e sollecitazioni provenienti dall'esterno, da parte dei simpatizzanti.

Certamente, il metodo democratico riflette la propria ambiguità di fondo, non necessariamente richiedendo che i diritti di partecipazione della base degli iscritti debbano essere riconosciuti e strutturati in un modo piuttosto che in un altro.

Fino a che i partiti si presenteranno sulla scena nell'involucro delle associazioni non riconosciute, dovranno limitarsi, quantomeno sulla base delle norme codicistiche, ad assicurare il rispetto del principio assembleare e maggioritario.

Allo stesso tempo, la adozione di strumenti di democrazia diretta o consultazioni *online* non sempre rispecchia una reale apertura del partito. Tale tendenza, se non accompagnata da regole chiare, applicate all'interno di partiti strutturati, non porta ad altro che al rafforzamento dell'élite del partito¹²¹.

L'apertura del partito ad istanze provenienti dalla base dei suoi iscritti, o più in generale dall'esterno, deve comunque essere supportata da garanzie di conoscibilità delle regole statutarie che presidono al fondamento ed estensione dei diritti di partecipazione, nonchè alle procedure con cui potrebbero essere esercitati e tutelati.

che prevede una specifica modalità di elezione del collegio di garanzia con riserva di posti alla lista arrivata per seconda, ed il regolamento del Congresso, approvato il 22 gennaio 2019, che però non contiene norme attuative in tal senso. Cfr. poi gli artt. 11, 13, 16, 18, 19, 20 e 31 dello statuto di Centro Democratico, che associano i due tipi di interventi. Analogo è lo statuto di MDP, che all'art. 12 prevede che “MDP promuove la presenza delle eventuali minoranze all'interno degli organi collegiali non esecutivi, riservando loro una quota pari ai voti ottenuti nel congresso”.

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

Lo Statuto del Movimento 5 Stelle non ha norme di questo tipo. Agli artt. 9 e 10 prevede che, rispettivamente, il Comitato di Garanzia e il Collegio dei Probiviri sono composti nel rispetto della parità di genere e della rappresentatività delle minoranze, in modo dunque piuttosto generico. Lo statuto di Alternativa popolare demanda invece questo compito ad un regolamento (art. 5, comma 2). L'art. 1 dello statuto dell'Italia dei Valori contiene un intento programmatico e non è attuato da altre norme.

¹²¹ Per conclusioni forse ancora più scettiche v. R. CALVANO, *Le primarie*, cit., 65 ss.

Così v., tra gli studi politologici, R. KATZ, in *Party Politics*, vol. 7 (3), 2001, 277 ss. e spec. 290 e 293.

La trasparenza delle regole, richiesta dal d. l. 149 del 2013 funge in questo senso da veicolo che mette sia gli iscritti, sia i cittadini, “*in condizione di verificare la rispondenza delle attività svolte dal partito alle loro aspettative e alle loro esigenze*”¹²².

Caricando ulteriormente di significato questo punto di vista, è stato anche sostenuto, da parte di chi si accingeva ad approvare una legge con ulteriori requisiti procedurali minimi di democrazia interna, che deve essere attribuito valore costituzionale “*al diritto dei singoli associati, iscritti, o aderenti, e dei terzi, alla certezza dei rapporti giuridici che si instaurano all'interno e all'esterno del soggetto politico organizzato, come di qualsiasi altra struttura associativa*”¹²³.

La conoscibilità delle regole, mediante la loro trasparenza, non è che un piccolo passo verso una meta molto lontana.

D'altra parte, la trasparenza delle regole non deve essere confusa con un assoggettamento di tutte le decisioni interne ad un controllo esterno, volto in realtà a scavalcare e deresponsabilizzare i partiti nello svolgimento delle loro essenziali funzioni. Espressione di una deriva problematica in questo senso pare su tutte la pubblicazione dei *curricula* dei candidati, come vuole la l. n. 3 del 2019, che, di per sé, non sono indicativi dell'applicazione di un metodo democratico ed offuscano inoltre l'importanza, sopra ogni altra cosa, della appartenenza politica dei candidati stessi ed il ruolo del partito nell'averli selezionati¹²⁴.

Una classe politica dirigente che svolga un ruolo di cerniera tra elettori e Parlamento, individuando delle preferenze tra interessi particolari e ponendo in essere una attività di mediazione in Parlamento con le altre forze politiche ivi rappresentate, è invece ancora oggi indispensabile¹²⁵.

Ciò non tanto, come si è cercato di dimostrare, perché è indispensabile che i partiti seguano un metodo democratico interno, giacché partiti antidemocratici al loro interno possono ben ottemperare al concorso democratico dell'art. 49 Cost. e elaborare una alternativa politica da sottoporre agli elettori unitamente a liste di candidati, quanto, piuttosto, perché lo impongono le logiche sottese al funzionamento della democrazia rappresentativa, espresse non solo dall'art. 49 ma anche dagli artt. 1 e 67 Cost.¹²⁶.

Il funzionamento della democrazia rappresentativa non può prescindere dal coordinamento di queste tre disposizioni, le quali richiedono che il rapporto tra gli elettori e i candidati continui, dopo le elezioni, attraverso l'opera in intermediazione dei partiti.

Se si dimentica questo, e si trasformano i partiti in contenitori di candidati e poi eletti che si devono uniformare a scelte dalla base mediante il ricorso a strumenti di democrazia diretta usati

¹²² Per usare l'espressione di G. AMATO, *Nota*, cit., 777 ss.

¹²³ Relazione dell'On. Richetti, relatore di maggioranza al disegno di legge presentato nella scorsa legislatura in tema di democrazia interna dei partiti, AC 3731, presentata il 7 aprile 2016.

¹²⁴ M. MANETTI, Testo della relazione al convegno AIC *Costituzione, partecipazione democratica, populismo*, Modena, 2017, 11, parla di “messa in scena della democrazia” ed esprime dubbi analoghi a quelli sopra indicati; l'A. avanza perplessità sia nel ricorso alle primarie, sia alle consultazioni *online*.

¹²⁵ Anche la dottrina da sempre più attenta alla valorizzazione di canali di trasmissione della volontà politica dei cittadini agli organi di indirizzo politico diversi dai partiti politici ha sottolineato che “*negli Stati contemporanei, non esiste più quella netta contrapposizione fra società civile e società politica che era propria dello Stato ottocentesco, bensì si hanno diverse ed articolate forme di integrazione fra l'una e l'altra, la più diffusa e completa delle quali è data dai partiti*” (corsivo nostro): cfr. T. MARTINES, *Indirizzo politico*, in *Enc. Dir.*, XXI, 1971, § 14.

¹²⁶ Cfr. N. ZANON, *Il libero mandato*, cit., 233 ss., che illustra la complessità del rapporto tra art. 49 e 67 e che ricorda come il divieto di mandato imperativo sia inquadrabile quale elemento di garanzia del metodo democratico interno; v. anche A. MORELLI, *Rappresentanza*, cit., 91 ss., secondo cui una rinuncia al divieto di mandato imperativo, per l'A. molto problematica, non potrebbe comunque non implicare un effettivo riconoscimento di un metodo democratico interno ai partiti.

secondo regole inadeguate, che rendono queste consultazioni dei plebisciti, si finisce per scavalcare le scelte interne dei partiti, anziché promuoverne la capacità inclusiva.