

**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI  
FEDERICO II**



**DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA**

**DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTO PUBBLICO E  
COSTITUZIONALE  
XXVII CICLO**

**LA DEMOCRAZIA INTERNA DEI PARTITI POLITICI TRA ANOMIA  
E PROPOSTE LEGISLATIVE**

Tutor

Dottoranda

CH.MO PROF. VINCENZO COCOZZA

DOTT.SSA LUNAMARIA GAROFALO

Anno accademico 2014/2015

«La democrazia è educazione, è costume: non sta nelle leggi, sta nello spirito che la anima, nella dedizione e nella fiducia con cui i cittadini sono disposti ad osservarle».

C. CALAMANDREI, *Discorsi parlamentari*, in *Scritti e discorsi politici*, vol. II, Firenze, 1966, p. 324.

# LA DEMOCRAZIA INTERNA DEI PARTITI POLITICI TRA ANOMIA E PROPOSTE LEGISLATIVE

## INDICE

<b>INTRODUZIONE</b>	<b>VI</b>
<b>1. L'art. 49 cost.: genesi e significati assunti nell'ordinamento italiano</b>	<b>1</b>
1.1 Considerazioni preliminari sul ruolo e sulla funzione istituzionale dei partiti politici	1
1.2 La storia e l'esegesi dell'art. 49 Cost.: i lavori preparatori e l'interpretazione della disposizione costituzionale	11
1.3 Le modalità di relazione tra cittadino e partito: il cittadino elettore e il cittadino iscritto al partito	28
1.4 L'organizzazione interna dei partiti e la rilevanza dell'aspetto territoriale: nozione e caratteri	53
<b>2 La struttura dei partiti politici e la forma di governo italiana</b>	<b>59</b>
2.1 Profili introduttivi: i partiti come elementi interni o esterni alla forma di governo	59
2.2 Il rapporto tra legislazione elettorale e sistema di partiti	64
2.3 L'incidenza della forma di governo sul sistema dei partiti	79
2.4 Governo con "troppi" partiti	90
2.5 Governo di partito e parlamentarismo maggioritario	97
2.6 Governo senza partito: il governo tecnico	105
2.7 Quando il partito prende la forma del leader: personalizzazione della politica	113
2.8 Lo "strano caso" dei movimenti	121
2.9 Aspetti comparativi	127

<b>3</b>	<b>Finanziamento dei partiti politici e democrazia interna</b>	<b>140</b>
3.1	Le ragioni del finanziamento pubblico e l'incidenza sull'organizzazione interna e sui rapporti interpartitici	140
3.2	I modelli di finanziamento dei partiti politici	148
3.3	Un memento delle discipline storicamente succedutesi sul finanziamento ai partiti politici in Italia	158
3.4	L'assetto attuale (dalla riforma del 2012 alla legge n.13 del 2014)	167
<b>4</b>	<b>Organizzazione e struttura delle primarie di partito</b>	<b>178</b>
4.1	La crisi del sistema partitico e il tentativo di una sua rilegittimazione: le primarie di partito	178
4.2	I partiti e la democrazia interna	185
4.3	Con quali strumenti possono essere previste le primarie?	192
4.4	Profili di costituzionalità delle primarie	200
4.5	Le esperienze amministrative e regionali degli anni 1998-2005	203
4.6	La legge toscana	207
4.7	La disciplina e l'analisi delle primarie nel Pd: un confronto con il caso leghista e le "parlamentarie" del Movimento 5 Stelle	213
4.8	Le modalità di realizzazione delle primarie	221
4.9	Un rapido confronto tra alcuni sistemi di elezioni primarie in uso	224
4.10	Prospettive	229
<b>5</b>	<b>La regolazione dei partiti politici come espressione di una democrazia protetta?</b>	<b>234</b>
5.1	Il perché di una legge che regoli i partiti politici: democrazie protette e democrazie aperte	234
5.2	Le proposte di legge avanzate per disciplinare l'organizzazione dei partiti: il metodo e i profili di legittimità costituzionale	251
5.3	La XII disposizione transitoria e finale della Costituzione come unico esempio di disciplina dei partiti politici	263
5.4	Considerazioni conclusive alla luce di alcune esperienze comparative	267



## INTRODUZIONE

Il presente lavoro di tesi concerne uno degli aspetti ad oggi più problematici della vita politica italiana, ossia la democrazia interna ai partiti politici. In prima approssimazione, e con riserva di dare una definizione stipulativa più ricca in seguito, si può sin d'ora definire la democrazia interna come l'insieme delle regole dalle quali non si può prescindere affinché le decisioni prese dagli organi legittimati a farlo rispondano alla volontà della *membership*.

Pertanto, affinché la democrazia interna dei partiti sia soddisfatta, è necessario che le scelte intraprese dalle formazioni partitiche corrispondano ai *desiderata* degli associati al partito. In altre parole, solo il rispetto dei parametri di democrazia interna consente di ragionare in termini di «qualità democratica»<sup>1</sup> di un ordinamento. Si vuol dire, cioè, che i sistemi giuridici sono di “buona qualità” se i partiti riescono a rendersi mediatori degli interessi della società; sono, viceversa, di “cattiva qualità” se i partiti favoriscono gli interessi di oligarchie ristrette. In questo senso, è evidente che il concetto si salda a quello di rappresentanza, nella misura in cui il sintagma deriva dal latino arcaico *re-ad-presentare*, verbo composto dalla particella *re* (“di nuovo”), da *praesens* (“presente”) e da *ad* (“a”): pertanto, il significato letterale del termine “rappresentanza” è quello di “rendere presenti cose precedenti”, e cioè di riportare al presente fatti appartenenti al passato, rendendoli attuali<sup>2</sup>. Ma questo non è che uno degli infiniti modi d'essere della rappresentanza. Oggi sembra più corretto riflettere sul fenomeno della rappresentanza come il modo in cui il potere degli elettori è trasmesso a un organismo legittimato a manifestarlo in decisioni politiche vincolanti per tutti gli associati<sup>3</sup>.

Sullo sfondo della c.d. “questione democratica *nei* partiti” si agita la c.d. crisi di *rappresentatività*, dovuta al passaggio storico dalla Prima alla Seconda

---

<sup>1</sup> Per questa definizione si veda E. CHELI, *Una legge-quadro per i partiti*, in *Il Mulino*, n.6 del 2011, p. 932.

<sup>2</sup> Liberamente estrapolato da V. PALUMBO, *La legge elettorale, tra rappresentanza e governabilità*, in [www.confronticostituzionali.eu](http://www.confronticostituzionali.eu), 11 marzo 2015.

<sup>3</sup> Per l'uso fatto del concetto di rappresentanza nella filosofia politica moderna si tenga presente G. DUSO, *Genesi e logica della rappresentanza politica moderna*, in G. Duso, *La rappresentanza politica: genesi e crisi del concetto*, FrancoAngeli, Milano, 2003, pp. 77 e ss.

Repubblica, alle inchieste giudiziarie sulla corruzione pubblica, che hanno coinvolto la politica negli anni Novanta, alla c.d. *conventio ad excludendum*<sup>4</sup>, che ha inaugurato un sistema di «democrazia bloccata»<sup>5</sup>, e alla trasformazione del partito tradizionale in partito “personale”.

Un tale stato di cose ha condotto alla “partitocrazia”, vale a dire la tendenza dei partiti a sovrapporsi alle istituzioni, mettendo in pratica funzioni che, da un lato, mal si conciliano con la provenienza sociale degli stessi e, dall’altro, creano autoreferenzialità: i partiti, quindi, non svolgono più la funzione di filtrare gli orientamenti del corpo sociale ma quella di conservare la posizione di potere acquisita dalle oligarchie. Il sistema politico, perciò, diventa l’insieme di organizzazioni autoreferenziali che perseguono interessi prevalentemente oligarchici. I partiti smarriscono, quindi, la loro funzione di sintesi di interessi particolaristici, determinando un clima di insofferenza nei loro confronti che scaturisce nella delegittimazione da parte dell’elettorato.

La crisi dei partiti è, in sostanza, crisi della democrazia: il partito si fa “liquido” (per adoperare un aggettivo caro a Z. Bauman), rifiutando qualsiasi cristallizzazione ideologica per decidere, caso per caso, in base agli apprezzamenti del proprio *leader*.

Questa caratteristica, accompagnata dalla mancanza di strumenti volti a tutelare la democrazia interna, è rafforzata dalla capacità di scegliere in autonomia i vertici del partito e i candidati alle elezioni in base alle esigenze contingenti. La “mobilità” partitica costituisce, quindi, la negazione della funzione mediativa del partito, “pensato” dal Costituente come mezzo per tutelare i cittadini dall’invasione dello Stato, sebbene in un secondo momento essi abbiano continuato a vivere disinteressandosi o anche comprimendo i diritti degli iscritti.

E allora ci si interroga sul modo in cui potrebbe considerarsi soddisfatta l’esigenza di democraticità interna nonostante la dilagante degenerazione che ha coinvolto i partiti soprattutto nel momento mediativo.

Il presente lavoro si propone, dunque, di analizzare svariati profili problematici proprio al fine di dare risposta a questa domanda cruciale.

Il dato di partenza è rappresentato dalle norme costituzionali e dalla loro esegesi cui è dedicato prevalentemente il primo capitolo.

---

<sup>4</sup> Così come fu definita da L. ELIA, voce *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano, 1970.

<sup>5</sup> Si tratta, in sostanza, del rifiuto di molti partiti nel considerare il PCI una possibile forza democratica di governo.

Innanzitutto l'art. 2 Cost., che sancisce l'importante principio del pluralismo, attribuendo al singolo una posizione di gran rilievo anche all'interno delle formazioni sociali, considerate luogo importante per lo svolgimento della sua personalità. Poi, l'art. 18 Cost., che riconosce ai cittadini il diritto di associarsi liberamente senza previa autorizzazione e l'art. 49 Cost., che, nel ribadire il diritto del singolo di associarsi liberamente, ne specifica la portata all'interno della formazione-partito.

Quest'ultima norma fornisce una serie di parole chiave, utili alla comprensione dell'oggetto del presente lavoro: e cioè "concorso", "metodo democratico" e "determinazione della politica nazionale". Tali termini sono adoperati dal Costituente al fine di definire quale "concorso" la fondamentale partecipazione dei cittadini, quale "metodo democratico" il limite e il *modus operandi* dell'associazione partitica e, infine, indicando con "determinazione della politica nazionale" il fine della stessa. La disposizione costituzionale non stabilisce, al di là del metodo democratico, limiti ulteriori all'associazionismo in partiti, interessandosi per di più di gettare le basi della "democrazia pluralista", aperta, cioè, a tutte le forze politiche purché non violente.

In tal modo il sistema partitico ha potuto godere di un'ampia libertà, che tuttavia ha finito per "tradire" lo stesso spirito della Costituzione nel momento in cui quella libertà è stata piegata alla realizzazione di una "democrazia dei partiti", anziché di una "democrazia mediante i partiti"<sup>6</sup>.

La soluzione della questione democratica è suggerita già dal Costituente, che nel «metodo democratico» individua il fondamento della tutela del cittadino in tutte le vicende che lo coinvolgono in rapporto al partito – si tratta di una partecipazione "statica"- come l'ammissione, l'espulsione, le dimissioni, i provvedimenti disciplinari e quelli sanzionatori.

Il metodo democratico costituisce altresì la copertura costituzionale di quegli istituti funzionali alla partecipazione, per così dire, "dinamica" del cittadino all'interno della formazione partitica. Si tratta, in sostanza, della possibilità di determinare il programma e le scelte del partito e di selezionare i candidati alle elezioni. L'insieme delle facoltà concernenti la partecipazione statica e dinamica del cittadino al partito si sintetizzano nella più generale "funzione democratica", che può considerarsi soddisfatta se i partiti conservano la loro

---

<sup>6</sup> P. RIDOLA, *L'evoluzione storico costituzionale del partito politico*, XXIII Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Alessandria, 17 e 18 ottobre 2008.

caratteristica di organismi rappresentativi e mediativi, ossia che «nascono a livello della società civile e sfociano a livello statale»<sup>7</sup>.

Si comprende come l'esperienza fascista abbia oltremodo condizionato (al contrario) la stesura della Costituzione. Difatti, il Costituente, non volendosi insinuare eccessivamente nell'organizzazione partitica, si è *occupato* solo della promozione del pluralismo (art. 2 Cost.) e dell'associazionismo in partiti (art. 49 Cost.); si è *pre-occupato*, invece, solo in due disposizioni della possibile degenerazione dei partiti, ossia nell'art. 49 Cost., lì dove fissa, non definendolo, il vincolo del c.d. metodo democratico come limite all'associazionismo partitico, e nella XII disp. Trans. e fin., laddove il Costituente afferma cosa "il partito non deve essere", ossia non deve assumere le sembianze del partito unico fascista. «Questa laconicità dei parametri costituzionali ai fini di una regolamentazione dei partiti politici ha lasciato il nostro Paese in una "felice" (o infelice) ambiguità»<sup>8</sup>, ha consentito ai cittadini di costituire o associarsi in partito e ai partiti di abusare della loro posizione nel sistema, di realizzare, cioè, la c.d. "Repubblica dei Partiti".

Come si vedrà, infatti, la disciplina costituzionale impone vincoli molto meno rigidi rispetto a quelli espressi da altre Costituzioni. Basti pensare a quelli contemplati all'art. 21 della Legge fondamentale della Repubblica federale tedesca del 1949, dove si richiede che l'ordinamento interno corrisponda «ai principi fondamentali della democrazia», o quelli fissati all'art. 6 della Costituzione spagnola del 1978, laddove si richiede che la struttura e il funzionamento interno dei partiti rispondano a principi democratici (nonché quelli previsti dalla nuova Legge organica del 2002).

Posta l'assenza di una normativa che imponga con chiarezza il vincolo del metodo democratico, già assicurato nell'art. 49 Cost., l'interrogativo che ci si pone allora è questo: è ammissibile anche nel nostro ordinamento una disciplina che regoli compiutamente gli aspetti organizzativi dei partiti politici? Se sì, una tale disciplina riuscirebbe a incrementare il tasso di democraticità interno al sistema?

Al di là degli effetti che si produrrebbero a valle, una normativa che intenda regolare gli aspetti interni del partito dovrebbe comunque muovere da una

---

<sup>7</sup> L. BASSO, *Il partito nell'ordinamento democratico moderno*, in *Isle, Indagine sul partito politico. La regolazione legislativa*, tomo I, Giuffrè, Milano, 1966, p. 88.

<sup>8</sup> G. AMATO, *Nota su una legge sui partiti in l'attuazione dell'art. 49 della Costituzione*, reperibile sul sito [http://www.camera.it/temiap/XVI\\_0438.pdf](http://www.camera.it/temiap/XVI_0438.pdf).

definizione di partito, dall'inquadramento delle sue funzioni e dalla natura giuridica che ad esso voglia riconoscersi.

Le ambiguità del sistema sono, tra l'altro, aggravate dal fatto che i partiti in Italia, da un lato, si configurano come associazioni private non riconosciute, e come tali soggette alla disciplina degli artt. 36 ss. del cc., dall'altro, essi svolgono funzioni aventi rilevanza pubblicistica poiché si occupano dell'organizzazione del corpo elettorale e della selezione dei candidati.

Pertanto, al fine di chiarire questi aspetti bisogna interrogarsi innanzitutto sulla configurazione giuridica della formazione partitica nel nostro sistema e sulla sua posizione in rapporto alla forma di governo.

La posizione del partito<sup>9</sup> all'interno del sistema è, d'altronde, fondamentale per comprendere come si struttura la forma di governo in un determinato ordinamento, e al di là delle teorie sulla forma di governo che ne hanno fatto la storia (ci si riferisce a Elia e a Luciani), il Costituente italiano ha scelto una soluzione intermedia – *legalisierung* – per consentire «la maggiore espansione della libertà di associazione in partiti»<sup>10</sup>, rigettando sia la soluzione scelta dalla Costituzione francese del 1946 – *ignorierung* – sia quella scelta dalla Legge fondamentale della Repubblica federale tedesca nel 1948 – *inkorporation* .

Inoltre, a proposito della forma di governo, ci si chiede nel secondo capitolo che tasso di democraticità possa essere garantito se, in caso di emergenza, il governo sia composto da tecnici; oppure, come può essere garantita la partecipazione del cittadino in caso di governo multipartitico; o, ancora, come sono tutelate le scelte degli iscritti ai partiti di minoranza nel governo composto dal solo partito di maggioranza; poi, se il rigetto del meccanismo della delega all'interno dei movimenti favorisca maggiormente la partecipazione del cittadino; se, infine, con la costituzione delle sezioni territoriali la distanza tra cittadino e istituzioni si riduca.

---

<sup>9</sup> Per “posizione del partito” si intende il numero (sistemi bipartitici, multipartitici), la distanza ideologica (sistemi bipolari e multipolari), la composizione, l'organizzazione interna di esso: è ciò che in altri termini è definito “sistema di partito”, ossia quell'insieme di regole non giuridiche e, per lo più, non scritte che concernono il numero dei partiti, la loro natura, le relazioni tra partiti e tra questi e le istituzioni. In conformità a queste tipologie si distingue tra forme di governo a democrazia immediata e forme di governo a democrazia mediata: solo le prime risponderrebbero ai «canoni di democrazia», perché le seconde favorirebbero maggiormente la volontà delle segreterie di partito. Così, L. BASSO, *Il principe senza scettro*, Feltrinelli, Milano, 1997.

<sup>10</sup> P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXII, Giuffrè, Milano, 1982, p.73-74 e p. 116.

In tale contesto, nuove dinamiche si fanno strada. Basti pensare all'attitudine dei partiti ad assumere il "volto" del *leader*, nell'ambito della c.d. tendenza alla personalizzazione della politica, inclinazione che ha favorito la degradazione del partito in un'associazione partitica diversa da quella –seppur sinteticamente- inaugurata all'indomani della stesura della Carta: un partito, cioè, che sia innanzitutto organizzazione, più che personalità di spicco.

Per questi motivi, negli ultimi anni al fine di recuperare il sostrato organizzativo del partito, la politica e la dogmatica giuridica si interrogano sull'introduzione di strumenti che permettano ai cittadini di immettersi nel ciclo di selezione dei rappresentanti.

In particolare, le primarie - argomento trattato nel quarto capitolo- potrebbero dimostrare la loro utilità nella compensazione della grave lacuna causata dalla legge n. 270 del 2005, che ha favorito il processo di allontanamento tra elettore ed eletto a causa del sistema delle "liste bloccate". Questo meccanismo, infatti, ha ulteriormente ridimensionato la partecipazione del cittadino alla vita politica, giacché sono le segreterie di partito a occuparsi di selezionare i candidati alle cariche elettive e a disporre la loro posizione all'interno della lista. Ma se allora le primarie possono essere regolate, ci si chiede in che modo esse possano essere previste: ci si domanda, in sostanza, se la democrazia interna è maggiormente soddisfatta tramite disciplina statutaria o mediante regolamentazione statale, e in quest'ultimo caso se una tale normativa debba avere valenza obbligatoria, vincolante, e debba prevedere che le primarie siano aperte o chiuse.

Da questo punto di vista, allora, anche l'accesso degli elettori alle primarie è una questione di "democrazia interna" ai partiti. Essa è, infatti, legata a uno dei due punti nevralgici che caratterizzano «in modo inconfondibile la fisionomia istituzionale e politica di un partito», ossia le «possibilità, in possesso [degli iscritti], per influire sulla designazione alle cariche pubbliche elettive»<sup>11</sup>.

Al fine di recuperare, da un lato la funzione democratica, dall'altro la titolarità della sovranità ai cittadini, è necessario ricorrere a strumenti che superino il vuoto partecipativo del cittadino creato dal sistema elettorale e partitico.

E se l'esperienza dei movimenti in Italia ha dimostrato che non basta porsi come alternativa alle tradizionali forze rappresentative e fare leva unicamente sulla negazione del meccanismo della delega, bisogna interrogarsi sugli strumenti in grado di realizzare una democrazia che, al di là del partito o del

---

<sup>11</sup> L. ELIA, *I partiti italiani visti attraverso i loro statuti*, in *Cronache sociali*, 1948, n. 3.

movimento che lo attui, sposti le decisioni dal piano apicale-dirigenziale alla base dei cittadini.

La questione democratica stimola altresì un'indagine sull'eguaglianza tra partiti, in special modo sotto l'aspetto economico, che è solo una delle manifestazioni del metodo democratico, poiché chiama in causa la parità di *chances* nei rapporti interpartitici. L'eguaglianza delle posizioni di partenza determina una frizione con la democraticità infrapartitica perché, come si vedrà, la prima è finalizzata a evitare che il partito con maggiori disponibilità finanziarie possa giovare di maggiore visibilità e tutelare i propri iscritti più di quanto non possa fare un partito con meno possibilità. Questo è il motivo per cui una parte della dottrina sostiene la necessità di un finanziamento pubblico<sup>12</sup>, argomento trattato nel terzo capitolo.

Sulla scorta di tali premesse ci si interrogherà nel quinto capitolo sulla natura protetta o aperta della democrazia italiana e sulla sua comparazione con altre esperienze europee, che hanno deciso di occuparsi delle derive sovversive e antisistema dei propri partiti.

D'altronde quest'ultimo non è un aspetto di poco conto, giacché la disciplina dell'organizzazione interna dei partiti incide anche sulla definizione della nostra democrazia in senso aperto/protetto. Basti qui anticipare che una democrazia aperta dilata la possibilità che i partiti, da un lato, siano più autonomi nel definire i fini e i criteri organizzativi del partito e, dall'altro, che essi perseguano fini incompatibili con la Costituzione e con i principi a suo fondamento. Di contro, una democrazia protetta, nel contenere gli estremismi ideologici, limita finalisticamente l'autonomia partitica, perché vieta alle formazioni partitiche di spingersi oltre i canoni democratici prescritti dall'ordinamento.

Allora ci si chiede se è una democrazia di qualità quella in cui è lasciato spazio alla libera manifestazione di idee che siano, però, contrarie alla democrazia stessa. Una democrazia dovrebbe essere tale proprio nella misura in cui lo permetta. Ma una tale concessione avrebbe comunque un prezzo, che può essere proprio quello della sovversione delle libertà democratiche.

Si comprende, allora, come la questione della "qualità della democrazia" sia intimamente legata all'organizzazione interna dei partiti: da qui ci si chiede se sia necessaria una regolazione che si renda terza rispetto agli statuti e che miri

---

<sup>12</sup> Anche in questo caso, la soluzione della disputa, in assenza di indicazioni da parte della Costituzione, dipende dalla natura giuridica e dalla posizione nella forma di governo che si intende assegnare al partito.

a dare una configurazione certa e coerente all'organizzazione politica «mediante la predisposizione di regole e meccanismi interni idonei a garantire la possibilità e qualità della partecipazione»<sup>13</sup>.

In questi termini si pone la “questione democratica” relativa alla disciplina dei partiti: non c'è democrazia senza partiti, poiché «la qualità dei partiti incide sulla qualità della democrazia»<sup>14</sup>.

Ma una disciplina sui partiti sarebbe legittima costituzionalmente? Che contenuto dovrebbe avere? Quale discrezionalità residuerebbe ai partiti? Che rapporto ci sarebbe tra regolamentazione della democrazia interna e (“ristretta”) democrazia protetta all'italiana?

Il problema allora si pone nei seguenti termini: come realizzare concretamente la declinazione interna di «metodo democratico» nelle organizzazioni partitiche?

Quest'operazione dovrebbe considerare sia le teorie sulla natura giuridica del partito sia le peculiarità del sistema politico italiano. Inoltre, al fine di rendere il partito un rinnovato strumento di democrazia e di partecipazione sarebbe necessario stabilire una serie di regole che consentano ai cittadini di esercitare la sovranità concretamente, rendendosi attori delle scelte che li riguardano. Naturalmente, ciò è possibile nella misura in cui i partiti non vengano svuotati del tutto della loro discrezionalità minima.

Sotto questo aspetto, appunto, ci si chiede se per fare ciò sia sufficiente il solo rispetto dei principi democratici sanciti in Costituzione<sup>15</sup>, oppure sia necessario delineare un modello di partito, attraverso la previsione di uno statuto-tipo, che enuclei le caratteristiche principali di un partito rispettoso del metodo democratico.

Indipendentemente dalla soluzione pratica che si intende adottare è necessario comunque che un minimo di garanzia dei fondamenti democratici sia sostenuta attraverso delle regole che sanciscano la necessaria osservanza dei valori dello stato di democrazia pluralista.

D'altro canto, l'evoluzione dei partiti è strettamente collegata allo sviluppo della democrazia, rispetto alla quale il partito ha avuto sia una funzione

---

<sup>13</sup> E. ROSSI, *Proposte per una disciplina legislativa dei partiti politici*, in *Democrazia nei partiti*, In dialogo, Milano, 2010, p.48.

<sup>14</sup> C. SALVI, *Per una legge sui partiti*, intervento al Seminario Astrid, *I partiti nel nuovo sistema italiano: forme della democrazia o strumenti del leader?*, Roma, 20 gennaio 2008.

<sup>15</sup> C. ESPOSITO, *I partiti italiani nella Costituzione italiana*, in *La Costituzione italiana: saggi*, CEDAM, Padova, 1954.

quantitativa, poiché ha ampliato sempre più la partecipazione popolare, sia una funzione qualitativa, perché si è preoccupato di «approfondire la coscienza democratica dei partecipanti»: ha avuto, pertanto, «un ruolo squisitamente democratico»<sup>16</sup>. Il contributo partitico non è servito, tuttavia, a migliorare la qualità democratica del partito, almeno in alcuni momenti fondamentali della sua vita, come quello dell'ammissione e delle dimissioni dal partito, dell'uguaglianza, della libera espressione, delle decisioni programmatiche e della scelta dei candidati alle cariche elettive.

La democraticità interna ai partiti, pertanto, è sintomatica della democraticità dell'ordinamento statale nel suo complesso. D'altronde Moro, Mortati e Calamandrei affermarono proprio ciò in Assemblea Costituente, ossia che un partito che non sia democratico al suo interno non potrebbe fungere da ingranaggio democratico in un ordinamento costituzionale.

Pertanto, ha ancora senso discutere di “metodo democratico” all'interno dei partiti, sebbene sia evidente che ci troviamo in un contesto in cui questi hanno trasformato radicalmente la propria fisionomia al punto da far dubitare che al *nomen* corrisponda effettivamente la sostanza di partito.

Dunque, se per migliorare la democrazia c'è bisogno dei partiti, e i partiti, a loro volta, sono sempre più personali e meno strutturati secondo le esigenze degli elettori, è necessario che il miglioramento della democrazia passi per la riforma dei partiti. Perché non si può immaginare una democrazia senza partiti, ma essi devono farsi davvero “mediatori sociali”, rendendosi “voce” dei cittadini, titolari ultimi della sovranità evocata sin dall'art. 1 della Cost.

---

<sup>16</sup> Per queste definizioni si veda L. BASSO, *Il partito nell'ordinamento democratico moderno*, cit., p.9.

## 1. L'ART. 49 COST.: GENESI E SIGNIFICATI ASSUNTI NELL'ORDINAMENTO ITALIANO

SOMMARIO: 1.1 Sul ruolo e sulla funzione istituzionale dei partiti politici; 1.2 Le modalità di relazione tra cittadino e partito: il cittadino elettore e il cittadino iscritto al partito; 1.3 La storia e l'esegesi dell'art. 49 Cost.: i lavori preparatori e l'interpretazione della disposizione costituzionale; 1.4 Il rapporto tra legislazione elettorale e sistema di partiti.

### *1.1 Considerazioni preliminari sul ruolo e sulla funzione istituzionale dei partiti politici*

Una definizione del partito politico, delle funzioni che esso svolge e della sua conformazione nell'attuale ordinamento costituzionale richiedono un'approfondita disamina degli elementi che lo compongono e che concorrono a definirne il ruolo. Una parte della dottrina<sup>17</sup> sostiene che il partito sia formato dall'integrazione di tre elementi costitutivi: l'organizzazione, gli eletti e gli elettori. Il partito, cioè, avrebbe quale sua caratteristica imprescindibile l'organizzazione: elemento che concerne i rapporti del partito con gli eletti, da un lato, e con gli elettori, da un altro. È evidente, infatti, che la forma istituzionalizzata del partito, ossia il gruppo parlamentare, necessita di una organizzazione per tradurre la volontà dell'elettore in programma politico. La relazione tra l'organizzazione del partito e gli elettori è "a senso unico" e si concentra nella campagna elettorale. Difatti, il partito deve persuadere gli elettori a votare per i candidati che esso presenta, mentre, di contro, gli elettori non possono –in linea di massima– influenzare il meccanismo di selezione dei candidati da presentare nelle liste. Il processo di scelta dei candidati nei partiti, salvo virtuose eccezioni, ha luogo a porte chiuse: le operazioni propedeutiche alle elezioni, infatti, nella generalità dei casi dipendono dalla vita interna dell'associazione partitica.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> P. AVRIL, *Saggio sui partiti*, Giappichelli, Torino, 1990, p. 79.

<sup>18</sup> Tale situazione trova, però, nei partiti americani la sua eccezione. Difatti, la loro funzione precipua sta nel nominare i candidati: questo monopolio è sottratto all'organizzazione dall'istituzione delle primarie.

La maggior parte degli studiosi ritiene sterile elencare le funzioni dei partiti, preferendo piuttosto stabilire una gerarchia tra le stesse.

Passando alla disamina delle funzioni dei partiti individuate dalla dottrina, si segnala il rifiuto della maggior parte degli studiosi rispetto alla possibilità di procedere a un'elencazione delle funzioni dei partiti, ritenendo più utile occuparsi di stabilire una gerarchia tra le stesse. Tale approccio<sup>19</sup> ha portato all'individuazione di una «funzione minima costitutiva», senza la quale non si potrebbe parlare di partito politico: il riferimento è alla «funzione elettorale»<sup>20</sup>.

Altro approccio, invece, differenzia le funzioni in classi più generali, senza soffermarsi partitamente sui compiti specificamente assolti. Appartiene a tale impostazione la distinzione tra funzioni di *input* e funzioni di *output*, o ancora quella tra funzione rappresentativa (di aggregazione, articolazione) e istituzionale o procedurale (riguardante il reclutamento del personale politico), oggi sempre più rilevante<sup>21</sup>.

Tra i molteplici contributi in tema di funzioni dei partiti, quello di Anthony King del 1969<sup>22</sup>, anche se risalente, è certamente imprescindibile. Secondo il politologo inglese le funzioni più importanti svolte dai partiti sono:

- L'integrazione e la mobilitazione dei cittadini, che tramite i partiti organizzano la partecipazione;
- L'aggregazione degli interessi, per cui i partiti trasformano le domande in alternative programmatiche;
- Il reclutamento dei *leader* e del personale politico, in virtù del quale i partiti controllano i processi di assegnazione delle posizioni di autorità nel sistema politico: tale monopolio rende i partiti veri e propri "selettorati"<sup>23</sup>;
- La gestione dei problemi di coordinamento nei rapporti istituzionali, *in primis* nell'ambito dei rapporti tra Parlamento e Esecutivo;
- La conversione degli impegni programmatici in decisioni di governo, che fa sì che i partiti si assumano la responsabilità di farsi *policy-making*.

---

<sup>19</sup> G. SARTORI (a cura di) *Correnti, frazioni e fazioni nei partiti politici italiani*, Il Mulino, Bologna 1973, p. 75 e ss.

<sup>20</sup> La c.d. teoria della funzione minimale individua il requisito che riconosce e separa i partiti politici da altri attori politici.

<sup>21</sup> F. RANIOLO, *I partiti politici*, Editore Laterza, Roma, p.6.

<sup>22</sup> A. KING, *Partiti e partecipazione politica in Italia*, Giuffrè, Milano, 1969, p.140.

<sup>23</sup> F. RANIOLO, *I partiti politici*, *op. cit.*, p.6.

I poteri effettivamente esercitati dai partiti politici, però, sono andati al di là dell'organizzazione del consenso, della formazione della classe dirigente e dell'individuazione delle premesse politiche della politica nazionale. Ecco perché la dottrina li ha considerati «destinatari di quasi tutte le disposizioni contenute nella seconda parte della Costituzione: ad identificarsi, così, con il Parlamento, con il Governo, con la stessa Pubblica Amministrazione; fino al punto di condizionare l'attuazione degli organi di garanzia previsti dalla Costituzione alla approvazione di norme che consentissero una nomina politicamente condivisa dei membri di nomina parlamentare del Consiglio superiore della magistratura e della Corte costituzionale»<sup>24</sup>.

Tale impostazione, monopolistica del rapporto tra partiti politici e politica nazionale, fa sì che l'art. 49 Cost. venga interpretato come se le norme da esso poste fossero rivolte esclusivamente a regolare la competizione tra partiti e «non contemplassero, invece, anche la regolamentazione del concorso fra partiti e tutti gli altri soggetti ai quali la Costituzione attribuisce diritti facoltà poteri in ordine alla determinazione della politica nazionale e che non si identificano con i partiti politici»<sup>25</sup>. Il passo da qui è stato breve per leggere nell'art. 49 Cost. la norma che desse legittimità sia ai poteri di fatto conquistati dai partiti politici sia all'influenza che essi hanno sulla forma di governo<sup>26</sup>.

Le considerazioni esposte sul ruolo e sulla funzione istituzionale delle associazioni partitiche stimolano la riflessione sulla natura giuridica dei partiti politici.

Le tesi dibattute in dottrina sono diverse e complesse, ma la quasi totalità degli autori sostiene il modulo associativo dei partiti. Tuttavia, anche se la maggior parte degli studiosi sostiene lo schema associativo del partito, di tale teoria se ne sono date differenti ricostruzioni. Taluni, infatti, abbracciano la tesi di cui si

---

<sup>24</sup> S. MERLINI, *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, 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, Jovene, Napoli, 2009, p. 75 e ss.

<sup>25</sup> S. MERLINI, *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, *op. cit.*, p. 76 e ss.

<sup>26</sup> Così, C. ESPOSITO, *I partiti politici nella Costituzione italiana*, in *La Costituzione italiana*, CEDAM, Padova, 1954, p.147 e ss. Ma c'è chi come V. CRISAFULLI, *La Costituzione della Repubblica italiana e il controllo democratico dei partiti*, in *Studi politici*, VII, 1960, p.116 e ss., è andato oltre l'interpretazione di Esposito, facendo derivare dall'esigenza dell'effettività del concorso dei partiti alla determinazione della politica nazionale «la prevalenza del principio democratico su quello rappresentativo».

discorre in modo assoluto, poiché il partito sarebbe ontologicamente un'associazione, a prescindere dalla fase in cui esso vive. Altri, invece, pur ammettendo la natura associativa dell'organizzazione-partito, consentono una lettura relativa o parziale di tale schema, poiché esso potrebbe essere impiegato nel solo momento genetico e/o in quelli successivi inerenti i rapporti tra individui ed organizzazione<sup>27</sup>.

È innegabile che i copiosi contributi in tema di definizione dei rapporti tra partito e Stato, partito e popolo, partito e Parlamento, presentino tutti un passaggio obbligato nella tesi dell'associazione non riconosciuta: il partito quale elemento del sistema di governo è associazione, come titolare di pubbliche funzioni è ancora associazione, come parte dell'ordinamento è sempre associazione<sup>28</sup>.

In termini simili si è espresso Mortati<sup>29</sup> che, pur considerando i partiti in funzione dello Stato, poiché realizzano i fini delle istituzioni rappresentative, sostiene la loro configurazione in termini di associazioni di fatto. Tale indirizzo non è accolto, però, in modo unanime dalla dottrina<sup>30</sup>, poiché esso si regge sul presupposto che nessun partito è necessario, giacché esso nascerebbe e si

---

<sup>27</sup> Questa posizione è di P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto Costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1988, p. 753, secondo cui il vincolo giuridico nascerebbe «per effetto di un negozio associativo a carattere contrattuale».

<sup>28</sup> A. BARDUSCO, *L'ammissione del cittadino ai partiti politici*, Milano-Varese, 1967, p. 51.

<sup>29</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, CEDAM, Padova, 1991, p. 693. In senso conforme A. AMORTH, *Garanzie democratiche di fronte all'azione dei partiti*, in *Iustitia*, 1958, p.6, sostiene che «il partito rimane (...) soggetto al regime di diritto comune: sul piano orizzontale la vita giuridica dei partiti non è differente (...) da quella consentita a qualsiasi altra istituzione o altra formazione associativa». C'è chi invece, come G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto Costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1965, p. 414, ritiene che i partiti politici siano considerati libere e private associazioni: esse possono costituirsi e operare come credono, e non ammettono ingerenze statali nella loro organizzazione interna. È in parte analoga la tesi di G. U. RESCIGNO, *Partiti politici, articolazioni interne dei partiti politici, diritto dello stato*, in *Giur. Cost.*, 1964, p. 1427-1431, secondo cui l'applicazione ai partiti politici delle norme di diritto privato in materia di associazioni non riconosciute sarebbe dovuta alla circostanza che si tratta di enti che lo stato disciplina negli artt. 36-38 c.c. come non autoritari: lo stesso articolo 49 Cost., infatti, trattando dei partiti parla di “associarsi in partiti”, dando rilevanza al solo profilo associativo e non a quello istituzionale.

<sup>30</sup> Così, G. PERTICONE, *Parlamento e partito*, in *Studi on. De Francesco*, I, Milano, 1957, p. 503.

organizzerebbe sulla base della spontanea iniziativa dei cittadini: lo Stato non interviene a regolarne attività, struttura e durata.

Sulla scorta delle critiche avanzate contro la tesi che sostiene la natura dei partiti quali associazioni non riconosciute, si sono fatte strada le c.d. teorie organiche, che qualificano i partiti come organi o poteri dello Stato apparato, o come suoi enti ausiliari<sup>31</sup>. Facendo leva su ragionamenti *a contrario*, tali posizioni andrebbero respinte poiché il legislatore, omettendo il suo intervento regolatore, avrebbe implicitamente preferito una configurazione dei partiti in senso privatistico: una disciplina dello Stato che si interessasse di regolare il partito implicherebbe un suo riconoscimento quale «ente con ordinamento giuridico subordinato»<sup>32</sup>.

Analizzate le due principali soluzioni teoriche, corredate dagli argomenti a sostegno e da quelli contrari, si conviene che, da un punto di vista formale, i partiti politici andrebbero configurati come “associazioni non riconosciute” e, in quanto tali, dovrebbero sottostare alla disciplina privatistica prevista dal codice civile. La qualificazione in senso privatistico dei partiti è stata confermata indirettamente sia da alcune leggi - che hanno escluso l'applicazione ai partiti della disciplina prevista per particolari forme di associazione - sia dalla giurisprudenza, che è ferma su questa posizione da quando in Italia esiste l'ordinamento democratico-repubblicano<sup>33</sup>.

Tale regime giuridico, il più garantista per l'autonomia dei partiti, rende gli stessi liberi dal controllo esterno, specie della magistratura<sup>34</sup>.

Accogliendo questa posizione – che impone l'applicazione della normativa codicistica rispetto alla disciplina del partito, alla sua organizzazione interna, ai rapporti con l'iscritto, allo svolgimento di talune rilevanti attività come la

---

<sup>31</sup> Tesi sostenute tra gli anni '40 e '50 da G. D. Ferri, P. Virga e S. Romano; per la critica a queste tesi, si veda P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, *cit.*, pp. 121-124.

<sup>32</sup> Questa tesi si fonda sul presupposto ideologico per intero cui l'ordinamento statale si risolverebbe nell'apparato autoritario. La precedente esperienza del regime fascista potrebbe, perciò, aver indirettamente influito sul modo di concepire la natura e lo statuto dei partiti nella Repubblica.

<sup>33</sup> G. NEGRI, *Osservazioni preliminari ad uno studio giurisprudenziale sui partiti politici*, in *Rassegna Parlamentare*, 1965, p.119 e ss., fa una disamina della giurisprudenza in materia.

<sup>34</sup> Quanto detto non è vero in assoluto. Infatti, interventi giudiziari a tutela degli iscritti non mancano. Basti pensare alle vicende che hanno portato alla fine dei partiti della prima Repubblica e al sorgere di nuovi partiti: le principali controversie hanno riguardato la spettanza dei simboli, dei nomi e dei beni materiali dei partiti estinti.

selezione delle candidature – è pacifica l'applicazione della disciplina dettata per le associazioni non riconosciute ai sensi degli artt. 36-38 c.c.

In particolare, l'art. 36 c.c. dispone che l'ordinamento interno e l'amministrazione delle associazioni non riconosciute sono regolati mediante accordi tra associati che stabiliscono a chi sia conferita la presidenza o la direzione. L'art. 37 c.c. stabilisce che il fondo comune dell'associazione sia costituito dai contributi degli associati e dai beni acquistati con gli stessi. La divisione del fondo può essere chiesta solo con la fine dell'associazione. Infine, l'art. 38 c.c. dispone che «per le obbligazioni assunte dalle persone che rappresentano l'associazione i terzi possono far valere i loro diritti sul fondo comune. Delle obbligazioni stesse rispondono anche personalmente e solidalmente le persone che hanno agito in nome e per conto dell'associazione». Per quel che concerne, invece, la richiesta del partito della personalità giuridica il riferimento normativo è agli artt. 14-35 c.c.<sup>35</sup>.

Alla luce di quanto detto, l'ordinamento interno è regolato dagli accordi tra gli associati: i partiti devono avere un atto costitutivo e uno Statuto, in cui sono previste le modalità di adesione e di espulsione dal partito<sup>36</sup>, i diritti e i doveri dei soci, l'organizzazione e la vita del partito. Le regole statutarie assolvono una duplice funzione: da un lato, esse si ricollegano al momento genetico del partito; dall'altro, costituiscono uno strumento interpretativo rispetto alle eventuali controversie che possono sorgere tra associati. Lo statuto rappresenta, quindi, «la regola di vita associata degli iscritti»<sup>37</sup>, che ne disciplina l'azione per il conseguimento degli obiettivi prefissati. Rispetto alla sua sindacabilità da parte del giudice ordinario, si segnala la possibilità di eseguire un mero controllo di legalità e conformità statutaria delle delibere, specialmente quelle espulsive (ai sensi degli artt. 23, 24 e 36 c.c.)<sup>38</sup>. Pertanto, l'intervento dell'autorità giudiziaria civile è limitato al ripristino della legalità interna: risulta perciò arduo controllare la democraticità interna del partito.

---

<sup>35</sup> Peraltro la giurisprudenza dominante ormai ritiene che talune norme siano applicabili ai partiti, a prescindere dal riconoscimento dell'associazione.

<sup>36</sup> Lo statuto del Pdl prevede accanto all'espulsione, quali misure disciplinari, la sospensione e la revoca della ratifica nel caso di infrazione commessa da un'Associazione: si tratta di provvedimenti sempre resi di pubblico dominio.

<sup>37</sup> Cfr. F. RESCIGNO, *I partiti politici*, in R. Nania, P. Ridola (a cura di) *I diritti costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 739.

<sup>38</sup> Tribunale di Roma, 23 marzo 1995.

La disciplina dei partiti politici non è però così lineare: al di là delle norme di diritto comune in tema di associazioni non riconosciute e di quelle previste negli Statuti, rilevano specifiche discipline, dirette ed indirette, che affrontano singoli aspetti della vita dei partiti politici (legge sul finanziamento, legge sull'incandidabilità e così via); mentre, degli aspetti organizzativi o funzionali si occupa, invece, lo Statuto dei partiti.

Può, però, accadere che vi sia uno iato tra la disciplina statutaria e la prassi associativa, al punto da rendere le previsioni statutarie talvolta del tutto inapplicabili. Lo Statuto, in tal caso, non perde il suo valore di fonte, poiché esso ispira i valori dei suoi consociati: esso non contiene solo norme burocratiche ma è impregnato dei valori e principi del partito cui appartiene.

Sulla base di queste premesse si può concludere che il partito politico, pur vivendo in un rapporto osmotico con il diritto pubblico, dal punto di vista giuridico appartiene al mondo del diritto privato e, perciò, deve sottostare alle sue regole.

Tuttavia se, da un lato, l'attribuzione di funzioni pubbliche non è sufficiente a far assumere ai partiti lo *status* di organi dello Stato né di enti suoi ausiliari, dall'altro, la disciplina privatistica non impedisce alle associazioni partitiche di essere soggetti di rilievo costituzionale, pur senza assumere la personalità giuridica. Non tutti gli studiosi, infatti, ritengono che una disciplina giuridica del genere sia sufficiente a disciplinare l'associazione-partito e sostengono, invece, la necessità di una normativa più penetrante e specifica, che presupponga la personalità giuridica dei partiti. A specificare queste idee furono Mortati, che affermava che «i partiti sono soggetti privati esercenti funzioni pubbliche»<sup>39</sup>, ed Hesse che sosteneva che «prescindendo dalle categorie tradizionali del diritto privato e dell'incorporazione nell'apparato statale, sarebbe la risultante della compenetrazione fra uno *status* di libertà e di eguaglianza dei partiti con uno spiccatamente pubblicistico»<sup>40</sup>.

Ci si chiede, allora, se l'insoddisfazione di una parte della dottrina e la limitata funzionalità della disciplina esistente in materia di partiti potrebbero legittimare un intervento regolativo da parte dello Stato, che sia rispettoso dei margini di autonomia propri dell'associazione di cittadini-partito, senza dover

---

<sup>39</sup> C. MORTATI, *Note introduttive a uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, in *Scritti in memoria di V. E. Orlando*, II, Padova, 1957, p. 114 ss.

<sup>40</sup> K. HESSE, *La posizione costituzionale dei partiti politici nello Stato moderno*, Herrenhaus, Seregno, 2012.

imporre la necessaria acquisizione della personalità giuridica: alla domanda, tuttavia, si proverà a dar risposta nel capitolo V del presente lavoro.

Da ultimo, va indagato il rapporto tra il diritto di associazione partitica, di cui all'articolo 49 Cost., e il diritto di associazione *tout court*, di cui all'articolo 18 Cost. Rispetto a questa dicotomia si sono formate diverse correnti di pensiero. Questione logicamente preliminare è la comprensione del tipo di libertà che l'art. 49 Cost. afferma: ossia, se si tratti di una situazione giuridica riconosciuta in sé oppure se essa sia la specificazione della libertà di cui all'art. 18 Cost.<sup>41</sup>.

E' pacifica la tutela costituzionale della libertà di associazione in ogni sua sfaccettatura positiva, negativa e in favore di tutti i soggetti dell'ordinamento: l'associazione è libera se sono liberi –dal punto di vista soggettivo- tutti i soggetti, persone fisiche, enti morali e associazioni. La libertà di associazione configura, quindi, un diritto soggettivo pubblico, ossia un diritto a non sottostare a comandi, divieti o autorizzazioni dello Stato ai fini dell'esercizio di tale diritto<sup>42</sup>. Dal punto di vista oggettivo l'associazione è libera se lo sono l'atto di costituzione, l'atto di scioglimento, la scelta dello scopo dell'associazione e dell'ordinamento interno. E se, da un lato, l'art. 18 Cost. garantisce ai singoli di associarsi (in tutte le sue manifestazioni: anche di non

---

<sup>41</sup> A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, CEDAM, Padova, 2003, p. 204, ritiene che l'art. 18 Cost. sia una disposizione talmente completa da potervi trarre «lo statuto generale del fenomeno associativo». Per adeguare, però, tale statuto alle peculiarità dei gruppi sociali, bisogna considerare che sull'art. 18 Cost. «si innesterebbero le norme speciali dettate dagli artt.8, 19, 20, 39, 43 e 49 Cost.», così, L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, CEDAM, Padova, 1998, p. 641. L'associazione è quindi comprensiva «di tutte quelle forme di aggregazione mediante le quali più soggetti, a seguito del reciproco e spontaneo impegno a cooperare per il perseguimento di uno scopo comune, si organizzano a tal fine», così A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali, op. cit.*, p.339. La Costituzione repubblicana, tra l'altro, ammette ogni tipo di associazione: essa, infatti, non istituisce una democrazia protetta alla tedesca. D'altronde l'art. 12, par.2 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea sottolinea il ruolo centrale dei partiti che, a livello europeo, «contribuiscono ad esprimere la volontà politica dei cittadini dell'Unione».

<sup>42</sup> M. RUOTOLO, *La libertà di riunione e di associazione*, in N. Nania e P. Ridola (a cura di) *I diritti costituzionali*, vol. II, Giappichelli, Torino, p.700, sostiene che con l'art. 18 Cost. il Costituente abbia voluto fissare il rapporto tra ordinamento generale e ordinamento di una comunità o gruppo sociale organizzato a livello massimo, ossia quello di garanzia.

associarsi<sup>43</sup>, quindi, o ancora di “dissociarsi” da un partito), d’altro lato, la norma disconosce la libertà in parola per quelle associazioni che perseguono scopi politici mediante organizzazioni a carattere militare e alle associazioni segrete<sup>44</sup>.

La libertà di associazione partitica rappresenterebbe, quindi, non già una specificazione della più generale libertà di associazione, ma un diritto *strumentale* rispetto al diritto-base di partecipare alla determinazione della politica nazionale<sup>45</sup>. Difatti, anche se è il codice civile a regolare la vita dei partiti, tale normativa non consente di cogliere appieno le peculiarità dell’organizzazione-partito. Una parte della dottrina ha affermato, infatti, che «l’ordinamento non può contentarsi, come avviene rispetto alle altre associazioni (art. 18 Cost.), che i partiti non perseguano fini vietati dalla legge penale»<sup>46</sup>. La ragione che differenzia i partiti dalle associazioni *tout court*, dunque, e che suggerisce l’applicazione della norma speciale di cui all’art. 49 Cost., sta nel fatto che i partiti hanno avrebbero una portata più ampia delle associazioni: essi supportano interessi non appartenenti solo agli associati ma ricadenti sul complesso dei consociati<sup>47</sup>.

---

<sup>43</sup> Si tratta della c.d. libertà negativa di associazione: non sono ammesse le associazioni coattive, aventi il fine di costringere individui appartenenti a una stessa categoria ad associarsi (principio previsto a livello europeo dall’art. 20, co.2 della Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo: «nessuno può essere costretto a far parte di un’associazione»). Piuttosto, un obbligo di associarsi potrebbe esistere se, da un lato, esso fosse previsto dal legislatore ordinario e se, dall’altro, esso trovi espresso fondamento nei principi costituzionali, così M. RUOTOLO, *La libertà di riunione e associazione*, *op.cit.*, p. 702.

<sup>44</sup> Per quel che concerne la segretezza delle associazioni, l’art. 18 Cost. prescrive questa caratteristica come limite all’associazionismo, perché la pubblicità sarebbe dovuta a motivo sia della dialettica democratica sia della dimensione comunitaria del diritto in parola. Per quanto concerne, invece, le associazioni a carattere paramilitare, il divieto risiederebbe nell’«intento di evitare che la lotta politica si giovi, anziché della pacifica discussione, nell’uso di mezzi violenti...risulta necessario che un’organizzazione di questo tipo persegua anche indirettamente scopi politici», così C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, *cit.*, p. 1162.

<sup>45</sup> Così, A. PREDIERI, *I partiti politici*, in *Comm. Calamandrei-Levi*, Firenze, I, 1950, p.199, che aggiunge che «l’art. 49 si appalesa nella sua intima struttura non una specificazione dell’art. 18, ma qualcosa di diverso».

<sup>46</sup> L’espressione è di L. CAIMI, in AA. VV., *Democrazia nei partiti*, In Dialogo, Milano, 2010, p. 18.

<sup>47</sup> Così L. CAIMI, *Democrazia nei partiti*, *op. cit.*, p. 19.

Secondo una prima teoria l'art. 49 Cost. integrerebbe ma non sostituirebbe l'articolo 18 Cost.: i partiti risultano così disciplinati in parte dall'articolo 18 Cost., in parte dall'articolo 49 Cost.

Una seconda teoria postula, invece, la specialità dell'art. 49 Cost. rispetto all'art. 18 Cost.: specialità che escluderebbe l'applicabilità dell'articolo 18 Cost. al fenomeno dei partiti. La deroga alla disciplina di cui all'art. 18 Cost. avrebbe, però, come effetto quello di ridurre o, addirittura, compromettere taluni aspetti della garanzia del diritto in parola. Infatti, la mancata applicazione delle disposizioni sulla libertà di associazione esporrebbe i partiti politici sia alla possibilità che essi possano esistere in forma segreta sia all'ipotesi che essi possano attuare i propri fini con mezzi violenti, come è accaduto in passato<sup>48</sup>. Inoltre, la preferenza per l'integrazione piuttosto che per la dissociazione delle discipline è suggerita anche da un argomento sistematico o ipertestuale<sup>49</sup>, secondo cui le disposizioni costituzionali vanno interpretate le une con le altre, ossia a sostegno reciproco: la Carta costituzionale è un *unicum*, non è stata immaginata divisa in compartimenti stagni ma è pervasa da una logica che accomuna tutte le norme.

La dottrina prevalente<sup>50</sup> accoglie nettamente la prima ricostruzione. Da ciò consegue che, se la disciplina dell'articolo 18 Cost. presenta una capacità espansiva anche nella sfera dei partiti, allora la legislazione ordinaria non potrà introdurre per i partiti né limitazioni ulteriori rispetto a quelle previste per la generalità delle associazioni, né discipline che ne differenzino sensibilmente il trattamento rispetto alle altre associazioni, e la formazione dei partiti non potrà essere subordinata ad autorizzazione alcuna<sup>51</sup>. Ma mentre il diritto privato costruisce il concetto di associazione sull'idea di volontarietà, per la maggiore importanza assunta dall'elemento personale nelle associazioni (l'associazione si identifica, così, con la volontà dei suoi membri), ciò che, invece, caratterizza il

---

<sup>48</sup> L'art. 18 Cost., infatti, individua i fini per cui è possibile associarsi in negativo. Si tratterebbe invero di quei fini che «non sono vietati ai singoli dalla legge penale». In sostanza, perciò, sarebbe ammessa qualsiasi forma di associazione, purché essa non si manifesti in un'attività penalmente vietata al singolo.

<sup>49</sup> L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, p. 105.

<sup>50</sup> P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, *cit.*, pp. 88-89.

<sup>51</sup> Autorevole dottrina ritiene, però, che questa impostazione non impedirebbe al legislatore, che intendesse disciplinare funzioni di rilievo costituzionale dei partiti, di porre a loro carico un obbligo di registrazione, Cfr. P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, *op. cit.*, p. 89.

partito non è l'elemento personale, ma quello ideologico<sup>52</sup>: un partito è tale se costituito innanzitutto sulle fondamenta di una dottrina, di un sostrato teorico che ne rappresenta la base comune.

L'interpretazione della norma di cui all'art. 49 Cost. deve tener conto del fatto che la libertà di associazione in partiti può presentarsi secondo differenti modalità<sup>53</sup>. In primo luogo essa si configura come libertà del cittadino di associarsi al fine di costituire partiti nuovi: si tratta di un potere di fatto dei cittadini che per realizzarsi non richiede alcun sindacato né consenso o accettazione. Inoltre, l'art.49 Cost. si manifesta nella libertà di associarsi in partiti già esistenti: consiste in una potestà del cittadino che trova il suo unico limite nell'autonomia statutaria di ciascun partito, che attribuisce a determinati organi il potere di accoglimento e rigetto delle domande di iscrizione. Infine, la libertà *ex art. 49 Cost.* si esprime nella possibilità di sciogliere partiti già costituiti.

Il rapporto tra art. 18 Cost. e 49 Cost. non è, quindi, di esclusione ma di reciproca integrazione: la tutela apprestata alla libertà di associazione rappresenta il complemento necessario alle carenze a cui è esposta la libertà di associarsi in partiti, dovute all'inattuazione del dettato dell'art. 49.

## 1.2 *La storia e l'esegesi dell'art. 49 Cost.: i lavori preparatori e l'interpretazione della disposizione costituzionale*

La storia dell'art. 49 Cost. è costellata dal problema della sua sostanziale inattuazione o, meglio, della sua attuazione *extralegale* (o *preaeter legem?*).

Preliminarmente, va notata la posizione della norma nel contesto della Carta costituzionale. Essa è collocata non nel titolo concernente l'organizzazione dello Stato, ma in quello dedicato ai rapporti politici poiché i partiti, nell'ottica del Costituente, sono concepiti come libere associazioni di cittadini, non come soggetti costituzionali<sup>54</sup>. Si nota, così, come l'ispirazione di fondo dei lavori

---

<sup>52</sup> A. BARDUSCO, *L'ammissione del cittadino*, *op. cit.*, p. 12.

<sup>53</sup> Modalità elencate da A. BARDUSCO, *L'ammissione del cittadino*, *op. cit.*, p. 74.

<sup>54</sup> Questa è l'opinione di L. ELIA, *L'attuazione della Costituzione in materia di rapporto tra partiti e istituzioni*, Relazione al convegno di Cadenabbia del 1965 su *Il ruolo dei partiti nella democrazia italiana*, in L. ELIA, *Costituzione, Partiti, istituzioni*, Il Mulino, Bologna, 2009, secondo cui il partito politico si inquadreterebbe nella prospettiva del diritto di associazione dei cittadini piuttosto che in quello dell'organizzazione dei poteri pubblici. In tale pensiero si nota la condivisione dell'idea del C. MORTATI, *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici*

che hanno portato alla stesura dell'art. 49 Cost. sia duplice: da un lato, la mancata sistemazione della norma nel titolo riguardante l'organizzazione dimostra come i partiti non esauriscano la loro funzione nella formazione dell'indirizzo politico, quanto nel momento associativo della disciplina del partito politico; dall'altro, la disposizione solleva questioni di non poco conto relative sia ai «profili istituzionali della problematica dei partiti politici» sia alla funzione di intermediazione fra lo Stato comunità e lo Stato apparato «sull'incerta linea che separa la forma di Governo e la forma di Stato»<sup>55</sup>.

Preliminarmente può affermarsi che il motivo della sistemazione “equivoca” della disposizione andrebbe cercato nel rifiuto del modello organico di partito-Stato proprio dell'esperienza fascista. Quest'ultima scelta fu alla base della bocciatura degli emendamenti miranti a introdurre la previsione del riconoscimento della personalità giuridica ai partiti e di funzioni di carattere costituzionale. La posizione del Costituente era, dunque, ambivalente: da un lato, c'era un fermo rifiuto di conferire al partito una piena costituzionalizzazione; dall'altro, tuttavia, non poteva esserci completa neutralità rispetto al problema della configurazione in Costituzione delle associazioni partitiche. Difatti, «l'insistenza sulla estraneità dei partiti alla organizzazione dello Stato-apparato si poneva in stretta correlazione con la garanzia della maggiore misura di libertà e di confronto, e con l'esigenza di consentire alla pluralità dei partiti di rispecchiare nel modo più fedele lo spettro delle aggregazioni politiche esistenti nella società»<sup>56</sup>: in altri termini, i Costituenti hanno ritenuto che il più ampio pluralismo delle forze politiche nel sistema democratico potesse essere garantita mediante il libero confronto fra le diverse posizioni politiche presenti nella società.

Tanto è sufficiente per anticipare ciò che più in là, nel corso di questo lavoro, sarà approfondito, ossia che l'impostazione ideologica di fondo della Costituzione rifiuta le opzioni di “democrazia protetta” accolte in altre esperienze, come quella tedesca illustrata nella *Grundgesetz*<sup>57</sup>.

---

*nell'ordinamento italiano, cit.*, p.118, che considera il partito come «parte totale», e cioè «propria di una formazione sociale che, pur adottando una visione del mondo necessariamente caratterizzata da uno specifico indirizzo politico ideologico, è in grado di opporre una sintesi politica dei particolari interessi espressi dalla società».

<sup>55</sup> F. RESCIGNO, *I partiti politici, cit.*, p. 729.

<sup>56</sup> P. RIDOLA, voce *Partiti politici, op. cit.*, p.74.

<sup>57</sup> Anticipando quanto si avrà modo di specificare nell'ultimo capitolo, la *Grundgesetz* concepisce la democrazia tedesca come una “democrazia protetta”, ossia un sistema in cui i

L'art. 49 Cost. va, pertanto, collocato tra i pilastri del sistema, ricollegandosi ad altri principi dell'ordinamento repubblicano - quali il principio di sovranità popolare *ex art. 1 Cost.*, e il dovere della Repubblica di rimuovere gli ostacoli che impediscono l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica del Paese ai sensi del secondo comma dell'art. 3 Cost. - e alle norme sulla forma di governo.

---

partiti sono inseriti in base ad un principio di coerenza con i principi del costituzionalismo liberaldemocratico. Infatti, la democraticità è richiesta non solo come requisito dell'azione esterna dei partiti, ma anche come fondamentale principio di organizzazione interna e limite alla libertà del partito di stabilire le finalità e gli obiettivi che orientano l'iniziativa politica. Ai sensi dell'art. 21 GG, infatti, l'ordinamento interno dei partiti deve essere conforme ai principi fondamentali della democrazia e «i partiti che per le loro finalità o per il comportamento dei loro aderenti si prefiggono di attentare all'ordinamento costituzionale democratico e liberale, o di sovvertirlo, o di mettere in pericolo l'esistenza della Repubblica federale di Germania sono incostituzionali». Il controllo sulla costituzionalità dei partiti è affidato al Tribunale costituzionale federale (*Bundesverfassungsgericht*), che ha adottato in due occasioni pronunce di incostituzionalità, determinando lo scioglimento di un partito neonazista (1952) e del partito comunista tedesco (1956). La scelta dell'*inkorporation* dei partiti nello Stato-apparato e di forme di controllo statale sui partiti - totalmente opposta alla posizione di completa neutralità nei confronti dei partiti che aveva caratterizzato l'ordinamento costituzionale weimeriano - fu dovuta alla dottrina costituzionale più liberale della Germania (G. Leibholz). All'art. 21 GG, quindi, si è data attuazione con la legge federale sui partiti politici del 1967 che ne ha disciplinato anche il finanziamento. Oltre al caso tedesco, l'esempio spagnolo merita un accenno: la Costituzione spagnola del 1978, all'articolo 6, non solo definisce i partiti in termini di strumenti fondamentali di concorso alla formazione e alla manifestazione della volontà popolare e di partecipazione politica, qualificandoli come espressione di pluralismo politico, ma richiede, altresì, che la loro struttura interna e il loro funzionamento siano democratici. A tale previsione si è data attuazione con la *Ley orgánica* 54 del 1978, modificata con la *ley orgánica* 6 del 2002, che ha introdotto anche in Spagna la possibilità, per merito di una sezione speciale del *Tribunal supremo*, di sciogliere un partito politico quando «esso appoggi il terrorismo o comportamenti contrari alla Costituzione», così qualificandosi anche la Spagna come una “democrazia protetta”. Per ulteriori approfondimenti in materia si veda S. CECCANTI, *Spagna, diventa una democrazia protetta?*, in *Forumdiquadernicostituzionali.it*, e P.P. SABATELLI, *Spagna: La nuova legge sui partiti: il "caso" Batasuna* in *Forumdiquadernicostituzionali.it*. Al di là degli esempi tedesco e spagnolo esistono ulteriori casi di “democrazia protetta”: si pensi alla Grecia e a numerosi Paesi dell'est europeo.

Tuttavia, la dottrina tradizionale non si è sentita soddisfatta dalla formulazione definitiva dell'art. 49 Cost., considerata una disposizione «ambigua e polivalente»<sup>58</sup>, poiché essa rischierebbe di lasciare ampi margini di manovra ai partiti a causa della sua indeterminazione.

Esaurita la lettura sistematica, è opportuno soffermarsi sull'esame testuale della disposizione di cui all'art. 49 Cost. La norma indica distintamente: a) i titolari («tutti i cittadini»<sup>59</sup>); b) i limiti («per concorrere»); c) la modalità («con metodo democratico»); d) i fini («a determinare la politica nazionale»).

Il metodo democratico, tra gli elementi costitutivi appena elencati, rappresenta l'unico e labile appiglio costituzionale su cui, allo stato attuale, si potrebbe immaginare un intervento legislativo regolativo della vita interna ai partiti<sup>60</sup>. Col riguardo al significato della locuzione “metodo democratico”, accanto alla condivisa idea che con questo sintagma si intenda il divieto di fini e comportamenti penalmente illeciti<sup>61</sup> (come risultante dal combinato disposto degli artt. 18 e 49 Cost.), sono state prospettate tre possibili interpretazioni.

In base alla prima, per “metodo democratico” si intende il rispetto della democrazia procedurale, e perciò viene letto come parità di *chances*<sup>62</sup>. In altri termini, i partiti devono rispettare le regole che in un sistema democratico disciplinano la competizione politica, accettando la diversità di opinioni e astenendosi da forme violente nei confronti degli avversari politici: in tal senso il “metodo democratico” costituisce un limite di ordine pubblico. Pertanto, dal contenuto dell'articolo 49 Cost. non possono essere desunti limiti ulteriori rispetto sia a quelli derivabili dall'articolo 18 Cost. sia sul piano della legislazione ordinaria, e ancora a quelli posti dalle norme penali di carattere generale che puniscono la formazione di associazioni aventi come fine il

---

<sup>58</sup> V. CRISAFULLI, *I partiti politici nella Costituzione*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, Vallecchi, Firenze, 1969, p.111.

<sup>59</sup> Ma si veda quanto è stato detto in merito al problema della titolarità, nel paragrafo precedente di questo lavoro.

<sup>60</sup> È vero che l'art. 49 Cost. non obbliga il legislatore ad adottare una legge regolativa del fenomeno partitico: i Costituenti, infatti, avevano intenzione, “visti i mostri del passato”, di riservare alla stessa autonomia dei partiti politici la loro disciplina e l'attuazione con “metodo democratico”.

<sup>61</sup> F. RESCIGNO, *I partiti politici*, cit., p. 732.

<sup>62</sup> Tra queste regole, P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, cit., p. 110, riprendendo Mortati e Leibholz, cita «le condizioni che assicurano la libertà e l'eguaglianza nella lotta politica, la possibilità di alternanza al potere, la tutela delle prerogative dell'opposizione».

sovvertimento violento degli ordinamenti democratici (art. 270–270 *bis* c.p.) o la cospirazione politica (cioè la commissione di delitti contro la personalità interna o internazionale dello Stato: art. 305 c.p.).

Tuttavia c'è chi ritiene<sup>63</sup> che con “metodo democratico” si sia voluto imporre ai partiti un limite ulteriore rispetto a quelli desumibili *tout court* dall'articolo 18 Cost.: esso sarebbe, cioè, un criterio con cui si valuta non solo l'assenza del ricorso a mezzi violenti di lotta politica, ma altresì la distinzione tra le attività dei partiti finalizzate alla diffusione e alla propaganda della propria identità ideologico-programmatica -ammissibili perché tutelate nei limiti della libertà di manifestazione del pensiero- e le attività con cui il partito influenza la vita delle istituzioni mediante le elezioni o il funzionamento delle Assemblee parlamentari<sup>64</sup>. In altre parole, secondo questa tesi, il metodo democratico obbligherebbe i partiti ad astenersi da ogni forma di violenza politica, intesa sia come azione violenta sia come “sabotaggio” degli istituti democratici<sup>65</sup>: per «metodo democratico» si intende, cioè, il limite all'orientamento ideologico dei partiti. In tal modo, le finalità perseguibili dai partiti sono libere, ma nell'ambito dei principi fondamentali posti a base dell'assetto costituzionale<sup>66</sup>. Quest'interpretazione è stata prospettata in particolare da Carlo Esposito, secondo cui il metodo democratico dovrebbe portare a escludere dalla competizione politica i partiti che hanno tra i propri fini l'instaurazione di un regime finalizzato all'esclusione di una parte dei cittadini dalla vita politica, imponendo, in tal modo, una dittatura di classe o di ceto.

La posizione di Esposito trova fondamento nella XII disp. trans. fin. che vieta la ricostituzione del disciolto partito fascista e va intesa come espressione di un

---

<sup>63</sup> V. CRISAFULLI, *I partiti politici nella Costituzione*, cit., p. 130 ss.

<sup>64</sup> E' un problema che ha non pochi rilievi pratici. Si pensi all'ostruzionismo parlamentare praticato dai parlamentari radicali negli anni '70 e '80, o al caso in cui i parlamentari del Popolo della libertà avessero dato seguito alle minacce di dimissioni di massa dal Parlamento durante la XVII legislatura: si tratta di comportamenti idonei a determinare una paralisi delle assemblee elettive.

<sup>65</sup> Secondo C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, p. 242, nell'accertamento del metodo democratico non si potrebbe prescindere, ad esempio, dalla valutazione delle decisioni ufficiali di ciascun partito o dai vincoli di disciplina che esso pone ai propri aderenti o ai propri parlamentari.

<sup>66</sup> Si nota, così, una somiglianza con l'obbligo di fedeltà ai valori costituzionali, resa esplicita nella Legge fondamentale tedesca, che impone il controllo dell'ideologia partitica perché sia rispettosa dei valori costituzionali.

più generale divieto di ogni partito «tendenzialmente o confessatamente totalitario» che persegue «l'instaurazione di dittature o l'abbandono degli oggi vigenti principi democratici»<sup>67</sup>. Un'interpretazione *soft*, quindi, del metodo democratico, che costituirebbe un limite all'orientamento ideologico dei partiti, ed è rappresentato dalla teoria per cui il metodo democratico vieterebbe ogni tipo di azione preordinata al “sabotaggio” degli istituti democratici. Si tratta di azioni che non sono certamente atti di violenza politica, ma non sono neanche attività di mera diffusione di ideologie e programmi politici: secondo tale impostazione, nel nostro ordinamento sarebbe ammissibile una legislazione di controllo sulla democraticità dei partiti<sup>68</sup>. Ma la maggior parte della dottrina – facendo leva sull'impostazione ideologica della Costituzione repubblicana che rifiuta l'opzione di una democrazia protetta alla tedesca<sup>69</sup> - sostiene che i dibattiti svolti in Assemblea costituente, sfociati nella XII disp. trans. fin., colpiscano non ogni movimento politico totalitario, ma proprio quel partito che ripeta l'esperienza storica concretamente vissuta tra il 1919 e il 1943<sup>70</sup>.

---

<sup>67</sup> C. ESPOSITO, *I partiti politici nella Costituzione italiana*, cit., p. 238.

<sup>68</sup> L'Esposito non cela le problematiche relative individuazione all'eventuale legislazione ordinaria degli organi e delle procedure che dovrebbero presiedere al controllo sulla democraticità dei partiti e sull'eventuale messa al bando delle formazioni ritenute anticostituzionali.

<sup>69</sup> Si veda, in proposito, nota 139.

<sup>70</sup> Il legislatore ordinario, come si avrà modo di approfondire nel lavoro più avanti, ha ampliato la portata applicativa di tale disposizione: in un primo momento, infatti, la l. 1546 del 1947 riconduceva alla fattispecie della ricostituzione del partito fascista «qualunque forma di partito o di movimento che, per l'organizzazione militare o paramilitare o per l'esaltazione o per l'uso di mezzi violenti di lotta, persegue finalità proprie del disciolto partito fascista», riprendendo in sostanza i limiti dettati in generale dagli articoli 18 e 49 Cost. La successiva l. 645 del 1952 contempla la più estesa ipotesi di un'associazione o un movimento che «persegue finalità antidemocratiche proprie del partito fascista», non soltanto per l'esaltazione, la minaccia e l'uso della violenza come metodo di lotta politica, ma altresì per una precisa connotazione ideologica (per il fatto di propugnare la soppressione delle libertà garantite dalla Costituzione o di denigrare la democrazia, le sue istituzioni e i valori della Resistenza, o di svolgere propaganda razzista, ovvero di rivolgere la sua attività all'esaltazione di esponenti, principi, fatti e metodi propri del partito fascista, o di compiere manifestazioni esteriori di carattere fascista). La giurisprudenza costituzionale ha peraltro ricondotto tali previsioni legislative su una linea di stretta applicazione della XII disp. trans. fin., interpretandole come volte esclusivamente a vietare la riorganizzazione del disciolto partito

In quest'ottica la XII disp. trans. fin. sembra avere carattere isolato: rappresenterebbe un'eccezione alla regola dell'articolo 49 Cost., ispirata «all'esigenza di non indulgere nella "libertà dell'errore" nei confronti di un'esperienza storica rispetto alla quale il nuovo ordinamento sorto dall'unione delle forze antifasciste si poneva in irriducibile antitesi»<sup>71</sup>.

Vanno segnalate, sul punto, altre posizioni dottrinarie<sup>72</sup>. In particolare c'è chi sostiene che il metodo democratico rappresenti il criterio in base al quale approntare garanzie riguardanti la democraticità interna dei partiti. Questa interpretazione si ricaverebbe dalla stessa funzione dei partiti, intesi come canali di partecipazione democratica dei cittadini: se i partiti non presentano al loro interno un'organizzazione democratica, essi non permettono ai cittadini di concorrere democraticamente alla formazione della politica nazionale, divenendo organizzazioni oligarchiche, non realmente rappresentative. Questa teoria sposa un'interpretazione ampia di metodo democratico che comprenda, al di là della garanzia della pluralità dei partiti e della massima dialettica possibile, un limite ulteriore, concernente non solo il rapporto tra partiti (ossia *interpartitico*), ma anche quello riguardante l'organizzazione interna del partito (dunque, *infrapartitico*), tale che tutte le decisioni prese dovrebbero avere un portato di democraticità. La valutazione, così fatta, sul concetto di metodo democratico porterebbe ad agganciare l'art. 49 Cost. alla necessità di un intervento legislativo, che predisponga i termini in cui il rispetto del metodo democratico sia possibile.

Anche se sul piano dei principi questa interpretazione sembra essere ammissibile, una parte della dottrina<sup>73</sup> ha tratto spunti problematici nella trasposizione della tesi appena esposta in un'eventuale disciplina legislativa: vi sarebbe, cioè, il rischio che tale intervento si traduca in un'indebita ingerenza dello Stato nella vita interna dei partiti<sup>74</sup>. Proprio quest'ultimo, infatti, è stato il

---

fascista. Cfr. Corte costituzionale, sentt. nn. 1 del 1957, 74 del 1958, 15 del 1973. La legge è stata, in verità, applicata in un'unica occasione, nel 1973, nei confronti del Movimento politico Ordine nuovo.

<sup>71</sup> C. MORTATI, *Costituzionalità del disegno di legge per la repressione dell'attività fascista*, in *Raccolta di scritti*, Giuffrè, Milano, 1972, p. 73 ss.

<sup>72</sup> F. RESCIGNO, *I partiti politici*, cit., p. 732.

<sup>73</sup> Tra gli altri, P. BARILE, *Corso di diritto costituzionale*, CEDAM, Padova, 1964, p. 249.

<sup>74</sup> A ben vedere, l'argomento per cui una disciplina penetrante dei partiti limiterebbe la libertà statutaria degli stessi è uno dei principali motivi per cui una tale normativa è tanto invisa alle organizzazioni partitiche.

motivo per cui i Costituenti evitarono di introdurre previsioni volte all'affermazione della democrazia interna, giacché esse avrebbero reso necessari interventi dello Stato nella determinazione delle regole organizzative degli stessi. L'illegalità di partiti retti da organizzazioni autocratiche che, di fatto, impediscano la libera partecipazione degli iscritti alla determinazione degli indirizzi di partito<sup>75</sup> è *ex se*. Semmai, una legislazione in materia dovrebbe fissare una serie di requisiti minimi<sup>76</sup> che spetterebbe all'autonomia dei partiti liberamente attuare e integrare. Al più si potrebbero immaginare requisiti più rigorosi per quanto riguarda le funzioni dei partiti più vicine a procedimenti di rilievo costituzionale, come la selezione delle candidature.

A pensarla diversamente, un intervento eccessivo tramite legge potrebbe realizzare sia un elevato grado di omogeneità, limitando il necessario pluralismo politico, sia un notevole rischio che si impongano indirettamente limiti ideologici all'attività dei partiti. Una disciplina troppo penetrante della democrazia interna ai partiti per via legislativa, ad esempio attraverso l'elaborazione di uno "statuto-tipo", rischierebbe di precludere alle forze politiche di organizzarsi in forme diverse da quelle dei partiti e alterare a favore di questi l'eguaglianza delle *chances*<sup>77</sup>. Contro l'interpretazione di "metodo democratico" come indicazione richiedente la garanzia della democraticità all'interno dei partiti, si adduce l'assenza di un esplicito richiamo a un limite di democrazia interna prescritto, invece, per i sindacati registrati dall'articolo 39 Cost. In particolare, la distinzione tra "metodo democratico", previsto per i

---

<sup>75</sup> C. ESPOSITO, *I partiti politici nella Costituzione italiana*, p. 235. In quest'ottica, si pongono in termini di difficile compatibilità costituzionale i c.d. partiti personali, di cui si tratterà più nello specifico.

<sup>76</sup> Ad esempio, circa la possibilità del ricambio nella guida del partito, le procedure per la formazione e l'espressione del dissenso, la partecipazione delle minoranze agli organi deliberativi del partito, la disponibilità delle strutture, dei mezzi e degli organi di informazione ufficiali del partito.

<sup>77</sup> Problema posto nel nostro ordinamento quando nel corso della XVII legislatura è stato depositato al Senato, a iniziativa degli onn. Zanda e Finocchiaro, un progetto di legge la cui disciplina sanciva che non si sarebbero potute candidare alle elezioni le associazioni senza personalità giuridica e senza uno Statuto pubblicato in Gazzetta Ufficiale. La previsione era volta a colpire con ogni probabilità il M5S, la cui ideologia rigetta le forme organizzative tradizionali, e rifiuta la denominazione "partito", Cfr. [http://www.beppegrillo.it/2013/05/la\\_legge\\_finocchiaro\\_-\\_zanda\\_contro\\_il\\_m5s.html](http://www.beppegrillo.it/2013/05/la_legge_finocchiaro_-_zanda_contro_il_m5s.html).

partiti, e “base democratica”, prevista per i soli sindacati, è servita come argomento al fine di evitare lo scoglio della regolamentazione.

Fra la soluzione scelta dalla Costituzione francese del 1946 – *ignorierung* – e quella scelta dalla Legge fondamentale della Repubblica federale tedesca nel 1948 – *inkorporation* –, il Costituente italiano ha scelto una soluzione intermedia – *legalisierung* – per consentire «la maggiore espansione della libertà di associazione in partiti»<sup>78</sup>.

Così, la formulazione definitiva dell’art. 49 Cost. ha consentito sì ai partiti politici italiani di organizzarsi liberamente, ma, a parere di una parte della dottrina<sup>79</sup>, lo ha permesso a caro prezzo: la mancata attribuzione ai partiti di funzioni pubbliche predeterminate dalla Costituzione ha comportato una tacita rinuncia all’applicazione del metodo democratico e del principio del concorso dei partiti alla determinazione della politica nazionale.

In conclusione, l’interpretazione della locuzione “metodo democratico” vede la dottrina profondamente divisa, ma per lo più orientata nel senso che nessuna delle tre interpretazioni può essere considerata come l’unica ammissibile, anche se si prende atto che, nell’esperienza repubblicana, l’interpretazione e applicazione del metodo democratico è stata lasciata alla discrezionalità dei partiti.

Vagliate le molteplici posizioni dottrinarie in materia, è possibile rilevare diverse tendenze: da un lato, l’interpretazione del “metodo democratico” come rispetto della democrazia procedurale è unanimemente condivisa, come risulta dai lavori preparatori della Costituente; controversa, invece, è l’ammissibilità delle altre due interpretazioni se si rileva, come una parte della dottrina ha fatto<sup>80</sup>, che il metodo democratico riguarderebbe unicamente l’attività dei partiti, non la loro organizzazione e i loro criteri di funzionamento interno, né la loro ideologia e i loro principi programmatici. E se l’interpretazione di “metodo democratico”, quale limite alle finalità dei partiti, risulta avere scarsissimo seguito<sup>81</sup>, la dottrina oggi tende a riprendere il concetto di “metodo democratico”, inteso come principio immanente all’ordinamento

---

<sup>78</sup> P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, *op. cit.*, p.73-74.

<sup>79</sup> S. MERLINI, *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, *cit.*, p.73 ss.

<sup>80</sup> G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, CEDAM, Padova, 2014, p. 316.

<sup>81</sup> S. MERLINI, *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, *cit.*, p. 43.

interno dei partiti, anche alla luce delle questioni che le formazioni partitiche sollevano nel nostro ordinamento<sup>82</sup>.

Una parte della dottrina sostiene che l'estensione del metodo democratico alla struttura interna trovi un limite nella non immediata vigenza dell'art. 49 Cost. – molti studiosi, infatti, la collocano tra le norme ad efficacia differita, ovvero condizionata ad un intervento di attuazione del legislatore ordinario - e nel ricorso all'art. 18 Cost., invocabile dai partiti perché associazioni.

In realtà, la tesi non sembra condivisibile poiché, se la democraticità è inclusa tra i principi di ordine pubblico, la collaborazione tra base e vertici è stimolata maggiormente considerando il principio in esame come interno. La dottrina è stata spesso oscillante rispetto alla qualificazione della democrazia interna, identificata prima con l'adozione del metodo collegiale, poi con l'organizzazione interna di tipo corporativo e poi ancora con la parità di trattamento<sup>83</sup>. Certamente la Costituzione dà importanti suggerimenti in tal senso. Gli artt. 39 e 49 Cost., quali «punti di emersione di un valore strutturale dell'ordinamento complessivo, prospettato dagli artt. 2 e 3 Cost.»<sup>84</sup>, propongono un modello che non è espressione di una democrazia formale o di un semplice calcolo maggioritario, ma sintomatico di una democrazia dinamica, partecipativa, modellata sui valori della personalità e della dignità umana.

---

<sup>82</sup> Tra gli anni '50 e l'inizio degli anni '80, la maggior parte della dottrina (eccetto Mortati) era contraria alla possibilità di imporre per legge il contenuto dello statuto. Per le ragioni di tale approccio, si veda cfr. S. MERLINI, *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, cit., p. 43-44. Per quel che concerne l'ambito sindacale, invece, sono necessarie alcune considerazioni, in particolare il rapporto con l'art. 18 Cost.: anche la libertà di organizzazione sindacale non vincola i sindacati a strutturarsi democraticamente. Difatti, possono esistere sindacati non registrati che pongono in essere contratti di diritto privato e che incidono, pertanto, solo sui soggetti iscritti. In senso opposto, invece, si pongono quelle organizzazioni sindacali che intendono registrarsi, e pertanto devono garantire la democrazia interna e così possono stipulare contratti collettivi che producono effetti per tutti gli appartenenti alle categorie. La *ratio* di tale impostazione sta nel fatto che l'individuo non potrebbe essere assoggettato agli effetti di contratti stipulati da un'associazione se non gli è democraticamente consentito di concorrervi, così A. MATTIONI, *Metodo democratico e struttura interna del partito politico*, in AA. VV. *Democrazia nei partiti*, In Dialogo, Milano, 2010, p. 98.

<sup>83</sup> M. A. URUIOLI, *La tutela del singolo nei partiti politici*, op.cit., p.36.

<sup>84</sup> M. A. URUIOLI, *La tutela del singolo nei partiti politici*, op.cit., p.36.

Al fine di rispettare compiutamente il “metodo democratico”, si segnala come il rapporto tra organizzazione e consociati che si esaurisca nel solo momento elettorale sia insufficiente. La relazione tra essi, ancorché dinamica, dovrebbe trovare una sua continuità per tutta la durata del rapporto. Pertanto, al fine di garantire la necessaria struttura democratica del partito, è fondamentale stabilire alcune regole. A tal proposito, però, si deve tener conto, come ha fatto una parte della dottrina<sup>85</sup>, della distinzione tra libertà dei fini e libertà di organizzazione: esse coincidono se gli effetti giuridici prodotti interessano esclusivamente gli associati; se, invece, l’attività dell’associazione produce effetti vincolanti anche quei soggetti non formalmente associati, un’associazione di questo tipo è certamente ammissibile, ma l’ordinamento ne richiede l’assoggettamento al principio democratico. In altre parole, chi si trova vincolato da determinati effetti giuridici deve vedersi riconosciuto il diritto di determinare il contenuto di tali atti: una struttura democratica è, perciò, imposta tutte le volte in cui l’attività dell’associazione incida anche sulla sfera giuridica dei non associati.

Costruita la cornice costituzionale, ciò che residua è determinato dallo statuto, che si dovrebbe occupare delle modalità di attuazione dell’art. 49 Cost., a prescindere da un qualsiasi intervento del legislatore ordinario.

Il fine ultimo della libertà d’associazione in partiti è la determinazione della politica nazionale<sup>86</sup>. L’aggettivo “nazionale” non è sinonimo di “statale”<sup>87</sup>, ma

---

<sup>85</sup> Così, A. MATTIONI, *Metodo democratico e struttura interna del partito politico*, cit., p. 95, fonda la plausibilità di tale teoria nel dettato costituzionale di cui all’art. 18 Cost., che riconosce la libertà negativa di non associarsi.

<sup>86</sup> L’espressione “politica nazionale” è utilizzata dalla Costituzione insieme alle espressioni “politica generale del governo” e “indirizzo politico e amministrativo”. La prima è collocata nell’art. 49 Cost. e, nello stabilire il diritto dei cittadini di associarsi liberamente in partiti politici, definisce il senso e la finalità dell’esercizio di tale diritto come il “concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale”. La seconda e la terza sono contenute nell’art. 95 Cost. e attribuiscono al Presidente del Consiglio dei ministri la funzione di dirigere la “politica generale del governo” e di mantenere “l’unità di indirizzo politico e amministrativo”. In particolare, M. DOGLIANI, *La determinazione della politica nazionale*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 2/2008, dimostra come i concetti qui esposti siano lessicalmente differenti e figli di due distinte teorie che intendevano dare una risposta all’interrogativo riguardante la determinazione dei fini dello Stato: la teoria crisafulliana dell’indirizzo politico e quella mortatiana della funzione di governo. Quest’ultima è intesa come quella «quarta e distinta funzione dello Stato» che vincola lo svolgimento delle altre funzioni. La teoria del

va letto tenendo conto che l'articolo 114 Cost., intende per "Repubblica" l'insieme costituito da Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato. Infatti, se i partiti consentono la realizzazione del principio democratico, esso si deve riferire a tutti gli ambiti di governo in cui si esercitano funzioni politiche.

Il termine "concorso" si presta, invece, a diverse letture. Innanzitutto come rapporto tra maggioranza e opposizioni: la determinazione della politica nazionale è frutto dell'apporto di tutti i partiti politici, non di quelli della sola maggioranza che si riconosce nell'indirizzo politico governativo. Il "concorso", inoltre, riguarda il rapporto tra partiti e altri attori sociali: i partiti, per i Costituenti, erano canali privilegiati di trasmissione della domanda politica, ma tale compito non era «formalizzabile»<sup>88</sup>.

Altra questione posta in dottrina è se la "politica nazionale" sia solo un'altra locuzione per definire l'"indirizzo politico". C'è chi risponde

---

Crisafulli, invece, separa la sfera giuridica da quella politica: da quest'ultima originano gli atti di diritto pubblico, svincolati dalla titolarità formale del potere, ma agganciati alla sola «concreta situazione di ogni ordinamento». Delle tre espressioni utilizzate dalla Carta costituzionale, quella di "politica nazionale" è la più ampia perché fa riferimento alla totalità dell'attività politica, e non va considerata come un dato artificiale assimilato in modo definitivo, ma è il risultato di un equilibrio che va mantenuto e all'occorrenza ristabilito.

<sup>87</sup> Così, M. OLIVETTI, *Partiti e autonomie negli Stati composti – Una mappa dei problemi, in federalismi.it*, 9/2013, spec. 5, ritiene superato l'ostacolo rappresentato dalla formulazione dell'art. 49 Cost. La norma, infatti, riferisce il metodo democratico alla sola politica nazionale, disinteressandosi del profilo regionale. Difatti, l'Autore afferma che «sarebbe arbitrario trarre da questa formulazione una delegittimazione dei partiti che intendessero concorrere a determinare l'indirizzo politico solo in una Regione o che non avessero carattere nazionale, atteso che nessun intento esclusivo è desumibile dai lavori preparatori(...)». Su quest'ultimo profilo M. DOGLIANI, *La determinazione della politica nazionale, cit.*, sostiene, invece, che il concetto di democraticità attenga, al di là delle regole interne all'associazione partitica, anche al contesto in cui esse si trovano ad operare. Commentando quest'ultimo S. PARISI, *Cinque pezzi (per niente) facili in tema di competenza delle Regioni a disciplinare l'organizzazione interna dei partiti politici*, in *Le Regioni*, n. 3/2014, p. 321, afferma che «per quanto vi possano essere, in un partito, delle regole democratiche e avanzate relativamente alla propria organizzazione interna queste devono combinarsi con un contesto agito da più variabili, non sempre controllabili e/o prevedibili».

<sup>88</sup> M. DOGLIANI, *La determinazione della politica nazionale, cit.*

affermativamente<sup>89</sup> poiché considera i partiti quali strumenti di attivazione della volontà popolare, inseriti appieno nello Stato-apparato, e allora sono elementi costitutivi del processo di formazione della volontà dello Stato. Secondo tale teoria i partiti metterebbero in comunicazione la volontà del popolo e la formazione dell'indirizzo politico.

Questa posizione ha trovato spunti critici nel pensiero di Mortati<sup>90</sup> secondo cui l'intermediazione dei partiti conducesse allo sdoppiamento del rapporto di rappresentanza politica poiché vi sarebbe un duplice rapporto: uno tra elettori e partiti, l'altro tra partiti ed eletti.

Tuttavia, Mortati riconosce un seppur blando legame tra “politica nazionale” e “indirizzo politico”: oggetto della competizione tra partiti, infatti, è la stessa definizione degli indirizzi destinati a ispirare l'azione di Governo. Ciò che si teorizza, in sostanza, è la democrazia maggioritaria: c'è un *continuum* tra volontà popolare espressa durante le elezioni, programma del partito (o coalizione di partiti) risultante maggioritario alle medesime e l'indirizzo politico di Governo. Al partito o partiti perdenti spetterebbe solo un ruolo *oppositivo* di critica e di controllo rispetto all'operato della maggioranza<sup>91</sup>: in altri termini, per “concorso alla determinazione della politica nazionale” si intende un indirizzo *di governo*, espresso da un singolo partito o coalizione, investito popolarmente mediante elezioni<sup>92</sup>.

Il concreto sviluppo della democrazia nel nostro Paese ha tuttavia portato a un'interpretazione diversa della “politica nazionale”, intesa, cioè, come insieme dei programmi espressi dalle forze politiche: tale interpretazione è figlia di quel modo di concepire la democrazia come regime di massima apertura del confronto politico, quasi a legittimazione di una democrazia parlamentare

---

<sup>89</sup> Si tratta della concezione di Leibholz. Cfr. P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, *cit.*, p. 100.

<sup>90</sup> C. MORTATI, *Note introduttive a uno studio sui partiti politici*, *cit.*, p. 119, ha fondato queste teorie sul concetto di “sovranità”, inteso come lo Stato, ossia come entità che unifica l'insieme dei rapporti associativi; P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, *cit.*, p. 101.

<sup>91</sup> Questo schema, così ricostruito da Mortati nel 1956, rifletteva il concreto atteggiarsi della nostra forma di governo negli anni '50 (Governi monocolore DC). Difatti, in Italia, essa ha operato come tale tra il 1994 e il 2011, e a ben guardare solamente i governi Berlusconi I, Prodi I, Berlusconi II, Berlusconi III, Prodi II, Berlusconi IV sono stati espressione di una coalizione politica che si era presentata ed era stata votata dagli elettori.

<sup>92</sup> In sostanza, l'indirizzo politico è l'insieme di atti attuati dalla maggioranza di governo.

incentrata sul principio consociativo: in tal senso la politica nazionale è il «crogiolo dei possibili indirizzi politici»<sup>93</sup>.

Tale ricostruzione è stata oggetto di critiche, poiché essa sminuirebbe il collegamento tra azione dei partiti e concreto funzionamento della forma di governo, che assumerebbe un rilievo meramente politico e scarsamente formalizzato<sup>94</sup>.

La politica nazionale è, quindi, il *prodotto* della partecipazione dei cittadini che si associano in partiti. In tal senso si conviene con Mortati, poiché la politica nazionale di cui all'art. 49 Cost. prefigura il momento in cui i cittadini, mediante il confronto, proprio di un ordinamento pluralistico e democratico come il nostro, scelgono gli indirizzi che poi saranno perseguiti dai partiti<sup>95</sup>. Il principio del concorso costituisce la modalità con cui i cittadini associati in partiti sono chiamati a determinare la politica nazionale. La dottrina ha rilevato come nel contesto dell'articolo 49 Cost., il principio del concorso assume sia il significato di concorso della volontà politica dei *cittadini* rispetto alla determinazione della politica nazionale, sia di concorso dei *partiti* rispetto alla determinazione della politica nazionale: il combinato disposto di queste due funzioni fa sì che il concorso dei *partiti* appaia strumentale rispetto al concorso dei *cittadini*<sup>96</sup>.

---

<sup>93</sup> E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Giuffrè, Milano, 1961, p. 175 ss.

<sup>94</sup> Problematica connessa a quella che si sta trattando è quella concernente l'individuazione dei soggetti che "concorrono a determinare la politica nazionale". Oltre i partiti, vi sono anche altre formazioni sociali che si fanno *medium* affinché i cittadini partecipino alla determinazione della politica nazionale: si pensi al ruolo dei gruppi di pressione e i gruppi elettorali. Per approfondimenti, cfr. P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, *cit.*, pp. 93-99.

<sup>95</sup> A sostegno di una tale interpretazione, E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, *cit.*, p. 176. Si deve dar conto, però, dell'obiezione fatta a tale tesi: il contesto politico italiano è caratterizzato da una grande frammentazione partitica e dalla conseguente difficoltà di individuazione dei fini da perseguire in modo unitario, in tal senso si veda P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, Napoli, Liguori editore, 1988, p. 159 e ss.

<sup>96</sup> P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, *cit.*, p. 88. Inoltre V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, *cit.*, pp. 113 e 117 e T. MARTINES, *Partiti, sistema dei partiti e pluralismo*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1979, p. 43-44, sostengono che, da un lato, l'attività partitica serve a consentire il concorso dei cittadini (in tal modo l'art. 49 si riconnette direttamente all'art. 3, 2° co., Cost.), dall'altro lato, il principio del concorso è proprio di un sistema pluralista, che ammette e garantisce ideologie differenti. Così inteso, il principio del concorso si sostanzia nel libero confronto tra opinioni nel dibattito parlamentare e interpartitico.

L'articolo 49 Cost. va letto, perciò, unitamente sia all'articolo 3 Cost., secondo comma, nella parte in cui impegna la Repubblica a «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che... impediscono l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica (...) del Paese», sia con l'art.1 Cost., poiché i partiti rappresentano lo strumento che consente la partecipazione del popolo a determinare la politica nazionale (superando così la concezione liberale che vedeva il coinvolgimento del popolo solo nel momento elettivo) e quindi il concorso rappresenta una delle “forme e limiti della Costituzione” per l'esercizio della sovranità popolare.

Il principio della concorrenza, nella sua seconda accezione, presuppone un ulteriore principio, che in realtà informa di sé tutta la disciplina dell'articolo 49 Cost.: il principio del pluralismo partitico. Esso presuppone la vigenza di un sistema politico in cui i diversi orientamenti politico-ideologici possano liberamente confrontarsi e competere tra loro<sup>97</sup>. Anzi, «la regola del “concorso” [...] postula anzitutto una posizione paritaria nella competizione politica, e cioè l'eguale possibilità di tutte le forze politiche di partecipare alla formazione degli organi rappresentativi ed alla direzione politica dello Stato»<sup>98</sup>: in altri termini, il riferimento al “concorso” dimostra ancora una volta il rigetto dei Costituenti per il modello di democrazia protetta “alla tedesca”.

L'aspetto più rilevante del concorso è rappresentato dalla c.d. eguaglianza di *chance*, che tutela i partiti nella fase della competizione elettorale, conferendo loro parità di posizioni ma, appunto, solo nella fase che precede il momento del voto e non anche dopo che i cittadini abbiano espresso assegnato ai partiti un “peso politico” che, nelle istituzioni, non è più pari. La necessità di garantire la posizione paritaria tra le diverse forze politiche, al fine di consentire a esse eguali opportunità di partecipazione nella formazione degli organi rappresentativi e alla determinazione della politica nazionale, trova realizzazione nel nostro ordinamento nei differenti ambiti della legislazione relativi all'attività dei partiti politici: la disciplina del sistema elettorale<sup>99</sup>, della

---

<sup>97</sup> Sintomatico aspetto del superamento della concezione liberale: la lotta politica non è più concepita come confronto tra libere opinioni nella discussione parlamentare, ma come competizione per la conquista del potere tra grandi organizzazioni guidate da *élites* politiche professioniste.

<sup>98</sup> P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, cit., pp. 83.

<sup>99</sup> Per approfondimenti concernenti il rapporto tra principio del concorso e sistema elettorale, cfr. P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, cit., pp. 86-88.

propaganda politica e dell'accesso ai mezzi di informazione<sup>100</sup>, del finanziamento pubblico dei partiti, dei gruppi parlamentari.

Il principio del concorso non è solo *garanzia* ma anche *limite* al diritto dei cittadini di associarsi in partiti politici: inevitabilmente, esso deve fare i conti con la modalità di attuazione espressamente individuate in Costituzione.

I contenuti della formula letterale dell'art. 49 Cost. sono stati oggetto di accesa discussione già presso i Costituenti, e oggi i contorni della disposizione non appaiono ancora sufficientemente chiari.

L'art. 49 Cost., che è specificazione del fondamentale diritto del cittadino alla partecipazione alla politica nazionale, è implicitamente richiamato anche da altre disposizioni costituzionali, come l'art. 48 Cost., che conferisce il diritto di elettorato attivo; gli artt. 75, 138 Cost., che accordano il diritto di *referendum*; il diritto di elettorato passivo, sancito all'art. 51 Cost., che considera l'eleggibilità a cariche pubbliche un diritto soggettivo spettante ad ogni cittadino; gli artt. 71, 75 e 138 Cost., che consentono l'iniziativa popolare nella proposta di leggi o nella richiesta di referendum; l'art. 50 Cost., che conferisce il diritto di petizione. Infine, altre norme della Costituzione attribuiscono diritti strumentali alla partecipazione dei cittadini alla politica nazionale, quali il diritto di riunione (17 Cost.), la libertà di manifestazione del pensiero e di stampa (21 Cost.), più o meno direttamente connessi con l'art. 49 Cost.

La determinazione della politica nazionale è, quindi, un diritto generale del cittadino facente riferimento al concetto di democraticità posto a fondamento dell'ordinamento costituzionale. E, nella misura in cui il diritto di concorrere alla determinazione della politica nazionale «fa parte di quei diritti rispetto ai quali tutti i cittadini debbono essere considerati eguali»<sup>101</sup>, esso si ricollega indubbiamente all'art. 3 Cost. nella parte in cui chiede allo Stato di rimuovere gli ostacoli che intralciano l'uguaglianza e la libertà dei cittadini. Tale circostanza ha fornito lo spunto a una parte della dottrina<sup>102</sup> per ragionare sulla legittimità di quelle disposizioni statutarie che impediscono il concorso dei cittadini all'organizzazione partitica. Sarebbe proprio l'art. 2 Cost. a suggerire la tutela dei diritti in parola, poiché la disposizione costituzionale imporrebbe ai partiti di fissare nei loro statuti i principi cui si ispira la loro azione. In tal

---

<sup>100</sup> Per una panoramica sulle questioni riguardanti il rapporto tra principio del concorso e la disciplina dell'accesso dei partiti all'informazione radiotelevisiva, si veda P. RIDOLA, voce *Partiti politici, cit.*, pp. 85-86.

<sup>101</sup> A. BARDUSCO, *L'ammissione del cittadino, op. cit.*, p. 91.

<sup>102</sup> S. SPADARI, voce *Partiti politici, cit.*, p. 127.

modo, il diritto di iscrizione del futuro aderente verrebbe adeguatamente tutelato e, conseguentemente, sarebbe assolto il corrispondente obbligo del rispetto delle ideologie, determinate mediante accettazione del programma<sup>103</sup>. A ragionare diversamente, il principio di libertà di associazione politica, espresso dall'art. 49 Cost., andrebbe solo a vantaggio dei soggetti più forti<sup>104</sup>, ossia i partiti: i cittadini non vanterebbero il reale diritto di conseguire l'ammissione a partiti già organizzati, poiché non troverebbero adeguata tutela al proprio diritto di concorrere alla determinazione della politica nazionale. Come si è visto, infatti, il principio di libertà di associazione politica ha il suo momento di massima esplicazione nel c.d. principio discriminante<sup>105</sup>. Lo statuto e il programma, tracciando il profilo del partito, possono dettare condizioni per l'ammissione dei nuovi soci: ecco perché il sistema politico italiano è chiuso.

La libertà di fondare sempre nuovi e diversi partiti da inserire nel sistema è una libertà di diritto e non di fatto: la possibilità per i cittadini di concorrere a determinare la politica nazionale – avvalendosi dell'organizzazione partitica – è solo in potenza finché uno dei partiti inseriti nel sistema non venga realmente ammesso. In altre parole, mentre i partiti politicamente affermati godono di un alto grado di stabilità, al di là dei programmi e dell'organizzazione, i nuovi partiti, il più delle volte, vengono relegati in aree marginali: sono i grandi eventi storici che mutano il volto politico di una nazione.

Quel che è certo è che l'interpretazione che si vuole condividere dell'articolo 49 Cost. non può prescindere dal ruolo dei partiti all'interno del Paese: si tratta quindi di un circolo ermeneutico che parte dalle funzioni dei partiti (par. I) ed arriva al modo in cui essi se ne fanno portatori all'esterno e garantiscono, all'interno di essi, la democrazia nel Paese. Ma se i cittadini che vogliono concorrere a determinare la politica nazionale hanno bisogno dell'ammissione al partito politico - accettazione che dipende dalla piena discrezione degli organi del partito- e, una volta conseguita, non riescono a scegliere i candidati alle elezioni o a influenzare l'opera del partito nella società, allora bisogna chiedersi quanto sia ancora operante per l'ordinamento italiano il principio della libertà di associazione in partiti.

---

<sup>103</sup> Cfr. S. SPADARI, voce *Partiti politici*, *cit.*, p. 108.

<sup>104</sup> Tale teoria trova conforto nella posizione di A. BARDUSCO, *L'ammissione del cittadino*, *op.cit.*, p. 81.

<sup>105</sup> Per queste considerazioni, si veda A. BARDUSCO, *L'ammissione del cittadino*, *op. cit.*, p. 78 e ss.

Ponendosi nella prospettiva del Costituente, questo principio ha contenuto pieno e completo: tutela gli interessi dei partiti a salvaguardare la propria autonomia e quelli dei cittadini a fare parte delle associazioni partitiche, prendendo parte alla vita politica del Paese.

Nella prospettiva della realtà storico-politica attuale, invece, il principio in parola appare claudicante. Se, infatti, i singoli non hanno concretamente la possibilità di organizzare nuovi gruppi politici, fondare nuovi e diversi partiti e prendere parte concretamente a partiti già esistenti, il principio di libertà di associazione partitica è di fatto svuotato di contenuto, poiché i cittadini non sono posti nella condizione di partecipare alla politica nazionale mediante quel *medium* che è il partito.

### *1.3 Le modalità di relazione tra cittadino e partito: il cittadino elettore e il cittadino iscritto al partito*

La difficoltà di gestire il rapporto tra individuo e comunità si deve principalmente alla necessità di trovare il giusto equilibrio tra le aspettative del singolo e quelle del gruppo. Una volta chiarita la posizione assunta dalla dottrina maggioritaria circa la natura giuridica dei partiti politici, va da sé che la tutela dell'individuo, rispetto all'associazione partitica, rientra nell'alveo dell'art. 36 c.c.

La specificità del fenomeno associativo in termini partitici impone un approfondimento della dialettica individuo-comunità nei diversi momenti in cui si articola lo svolgimento del rapporto associativo (ammissione, partecipazione alle attività comuni di partito, scioglimento del rapporto).

Per il costituzionalista, ma anche per il civilista, l'esame deve partire dall'art. 2 Cost. unitariamente all'art. 3, co. 2 Cost. Tali disposizioni non solo consentono di affermare il primato della persona umana, ma soprattutto permettono il superamento della logica della separazione tra società civile ed apparato statale: in tal modo, lo Stato entra nella società e si fa promotore della tutela dell'individuo sia come singolo sia come partecipe della realtà sociale.

L'art. 2 Cost., in particolare, contiene una clausola generale volta alla tutela della persona sotto tutti gli aspetti che garantiscono il «valore-uomo»<sup>106</sup>:

---

<sup>106</sup>Così, G. BRANCA, voce *Principi fondamentali*, in *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, sub art.2, p.68. D'altronde, secondo A. PACE, voce *Rapporti civili* (sub art. 18 Cost.), in G. Branca (a cura di) *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1977, p. 192, il riferimento dell'art.2 Cost. alle "formazioni sociali" servirebbe a collegarsi all'art. 18 Cost. poiché, da un

nonostante ciò, si registra riluttanza da parte di alcuni a inquadrare tra le formazioni sociali qualsiasi manifestazione del fenomeno associativo<sup>107</sup>. Prevale, però, la teoria che ricomprende nelle formazioni sociali *ex art. 2 Cost.* qualsiasi forma associativa rivelatasi idonea a favorire lo svolgimento della persona umana<sup>108</sup>.

Posta la natura privatistica dei partiti, si è giunti alla conclusione che diversamente da altri sistemi, - *in primis* quello tedesco - il nostro ordinamento non concepisce il partito come istituzione o ente inquadrato nell'organizzazione dello Stato, ma riconosce solo il diritto di associarsi in partiti per concorrere alla determinazione della politica nazionale.

Tali premesse offrono l'*input* per interrogarsi sulla posizione che il cittadino può assumere rispetto all'associazione partitica e se, come e in che misura questi può trovare una tutela *nel* partito e *dal* partito.

L'individuo rappresenta, ricorsivamente, il punto di partenza e il fine ultimo delle organizzazioni partitiche, potendo assumere posizioni diverse di fronte al partito. Innanzitutto come *elettore*, poiché il partito è orientato a ottenere consenso, e quindi voti, dal corpo elettorale. Poi come *candidato*, poiché il partito mira a collocare persone alle cariche pubbliche: se tale aspirazione si realizza il candidato assume, dunque, le vesti di *eletto*.

Ancora, il cittadino può ricoprire il ruolo di iscritto al partito stesso<sup>109</sup>.

---

lato, i fenomeni collettivi rappresenterebbero una proiezione della sfera individuale e, dall'altro, l'individuo sarebbe tutelato al loro interno.

<sup>107</sup> C. MORTATI, *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano, cit.*, p. 114 e ss.

<sup>108</sup> M. A. URCIUOLI, *La tutela del singolo nei partiti politici*, Esi, Napoli, 1990, p.28.

<sup>109</sup> In particolare, lo statuto del Pd, ai sensi dell'art.2, riconosce le sole figure degli iscritti e degli elettori, intendendo per i primi, i cittadini che si iscrivono al partito sottoscrivendo il Manifesto dei valori, lo Statuto, il Codice etico, ed accettando di essere iscritti all'Anagrafe degli iscritti. Mentre, sono elettori i cittadini che si riconoscono nella proposta politica del Partito e lo sostengono alle elezioni. Lo statuto del Pdl, invece, riconosce gli aderenti, *ex art.2*, ossia i cittadini che abbiano compiuto 16 anni di età e che sottoscrivono la Carta dei Valori, e gli associati, *ex art.4*, che possono esercitare il diritto di elettorato passivo e possono essere destinati a cariche interne al partito. Diversamente, lo Statuto del M5S, all'art.8, distingue i membri dell'Associazione in soci fondatori, che sono i sottoscrittori dell'atto costitutivo dell'associazione, e i soci ordinari che aderiscono formalmente al movimento e si impegnano a svolgere gli adempimenti burocratici per consentire la presentazione alle elezioni politiche di liste di candidati scelti in rete.

La *membership*<sup>110</sup> attiene agli iscritti formalmente registrati, ma anche agli attivisti regolari, sostenitori finanziari e persino elettori fedeli; essa è, inoltre, il serbatoio da cui provengono i dirigenti, i *leader* e i candidati alle varie cariche pubbliche. Quello di *membership*, dunque, è un concetto ampio, eterogeneo, poiché vi sono presenti molti attori o figure diverse, ed è tipicamente europeo<sup>111</sup>: infatti, ciò che caratterizza i partiti europei è il diverso grado di coinvolgimento e di partecipazione della *membership* nella vita complessiva del partito, anche se l'intensità di partecipazione e il ruolo nel processo decisionale variano in base all'evoluzione storica e al tipo di partito. Pertanto, i semplici iscritti possono avere un rapporto assai sporadico con la vita dell'organizzazione, ma che nondimeno sono importanti, se non altro per il pagamento della quota associativa<sup>112</sup>, funzionale al mantenimento dell'organizzazione e al finanziamento delle campagne elettorali. Essi sono anche i custodi del nocciolo ideologico del partito, essendo i più lontani dalle esigenze di compromesso: sono quindi «i depositari della purezza ideologica del partito»<sup>113</sup>. Gli iscritti, inoltre, rappresentano una risorsa fondamentale per il partito perché si mobilitano durante le campagne elettorali, diffondono la propaganda di partito, raccolgono finanziamenti: essi costituiscono, perciò, il principale collegamento con il territorio. L'iscrizione, quindi, conferisce all'elettore iscritto una serie di diritti e di doveri ulteriori rispetto a quelli dell'elettore *tout court*, che variano a seconda della loro collocazione nella struttura verticale del partito.

La *membership*, infatti, è raffigurabile come una sorta di “stratarchia”<sup>114</sup>: composta da una serie di cerchi concentrici<sup>115</sup>, da quello più esterno degli iscritti, a quello più interno e ristretto dei dirigenti.

---

<sup>110</sup> O. MASSARI, *I partiti politici nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari, 2004, p.43.

<sup>111</sup> Una *membership* formalizzata nei partiti americani non esiste (ma non per questo non è presente in senso lato).

<sup>112</sup> Il tesseramento degli aspiranti iscritti a un partito può avvenire secondo diverse modalità, codificate nei vari statuti. Infatti, oltre alla tradizionale presentazione personale alla sezione territoriale (o ad altro apposito organo designato dallo Statuto), numerosi statuti prevedono la possibilità di iscrizione *online* (PDL, PD, UDC, FLI, Scelta civica, SEL).

<sup>113</sup> O. MASSARI, *I partiti politici nelle democrazie contemporanee*, *op. cit.*, p. 43.

<sup>114</sup> O. MASSARI, *I partiti politici nelle democrazie contemporanee*, *op. cit.*, p. 43.

<sup>115</sup> M. DUVERGER, *Les partis politiques*, A. Colin, Paris, 1951, (trad.it. a cura di Marie-Josè Cambieri Tosi: *I partiti politici*, ID. Edizioni di Comunità, Milano, 1961).

Per quel che concerne gli elettori *tout court*, essi costituiscono la *longa manus* del partito<sup>116</sup>, sulla cui natura giuridica la dottrina si è spesso interrogata. Fino alla crisi dei partiti della prima Repubblica e il conseguente calo degli iscritti, nel partito italiano l'elettore è un soggetto estraneo al partito, poiché è chiamato a esprimersi nel solo momento elettorale. La crisi del partito di massa determina, però, un cambiamento di rotta, testimoniato dagli statuti dei principali partiti politici italiani contemporanei (Pd, Pdl, Lega Nord, Fli, Idv), che pongono accanto alla figura degli iscritti quella dei simpatizzanti. Al fine di comprendere la qualificazione e la natura giuridica del cittadino rispetto al partito, bisogna far dipendere la risposta a tale problema dal grado di coinvolgimento degli elettori rispetto alla partecipazione alla vita del partito, il cui apice è raggiunto con l'iscrizione.

La Costituzione repubblicana e la legge non si occupano del diritto dei cittadini a essere ammessi, ossia a non essere esclusi arbitrariamente dalle associazioni partitiche: la relativa disciplina si trova nei singoli statuti dei partiti politici. Dall'art. 49 Cost. si può ricavare qualche indicazione. In particolare, prescrivendo che «tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti», un diritto all'iscrizione sembra essere riconosciuto<sup>117</sup>. Come si è visto, l'art. 49 Cost. integra la libertà di associazione di cui all'art. 18 Cost.: i cittadini, hanno, sì, la libertà *negativa* di costituire un partito senza previa autorizzazione<sup>118</sup>, ma hanno altresì il diritto di non iscriversi ad alcun partito<sup>119</sup>, di recedere dal partito al quale ci si è iscritti, di aderire a un partito

---

<sup>116</sup> P. AVRIL, *Saggio sui partiti*, op. cit., p.77.

<sup>117</sup> L'ammissione di nuovi aderenti è disciplinata in modo diverso da statuto a statuto. Tuttavia, dall'esame degli stessi, è possibile ricostruire le fasi del relativo procedimento: la prima fase della procedura di ammissione è la domanda dell'interessato alla sezione territorialmente competente del comune dove il richiedente risiede. Sulla domanda può provvedere l'assemblea della sezione (come previsto dallo Statuto del PCI) o il comitato direttivo (DC). In tale ultimo caso, mentre la decisione di rigetto è definitiva e perfetta, quella di accettazione va sottoposta alla ratifica dell'Assemblea sezionale.

<sup>118</sup> L'autorizzazione è secondo P. GASPARRI, *Autorizzazione (dir. Amm.)*, in "Enciclopedia del diritto", vol. IV, Milano, 1959, p. 509, «un elemento integrativo della fattispecie complessa (...) da cui il diritto o il potere deriva», e comprenderebbe «tutti quei provvedimenti con i quali si elimina un ostacolo giuridico alla produzione di un dato risultato da parte di chi ha competenza a produrlo».

<sup>119</sup>La libertà negativa di non iscriversi ad alcun partito costituisce un'importante conquista storica, giacché sotto il regime fascista tale libertà esisteva solo formalmente, ma *de facto* era

già esistente. In tale ultima ipotesi, momento centrale dell'atto di iscrizione è l'adesione ideologica: la validità dell'iscrizione passa, cioè, attraverso l'*idem sentire* dei principi ideologici e del programma politico del partito.

L'*iter* che porta all'iscrizione si discosta dalla nascita del rapporto contrattuale disciplinato dal codice civile perché, al di là del formale atto di adesione, il partito chiede al nuovo adepto<sup>120</sup> un'intima e sincera accettazione delle idee: il partito è assolutamente libero nella fase in cui sceglie la discriminante che può escludere l'ammissione di nuovi adepti, sia che questa riguardi il numero chiuso sia che concerna l'ideologia o il programma di partito. Ma una volta individuato il limite, il partito non ha «una ulteriore determinazione di interessi da compiere»<sup>121</sup>. Autorevole dottrina<sup>122</sup> sostiene infatti che, in base al principio di libertà di associazione, i membri dei partiti non possano decidere di chiudere l'accesso a “esterni” in modo arbitrario e insindacabile: con ciò l'Autore predilige la libertà di associazione dei cittadini di essere ammessi ai partiti politici e meno la libertà di coloro che sono già adepti di deciderne le sorti. Il partito non è, quindi, un'associazione chiusa o di proprietà dei vecchi componenti: l'affermazione inversa si porrebbe in aperta violazione del diritto riconosciuto a ogni cittadino di concorrere, mediante i partiti, alla determinazione della vita politica del Paese.

Quest'ultima tesi ha ricevuto critiche da più parti, ma in particolare da Tesauro<sup>123</sup>, che individua nella reciprocità il fondamento della libertà di associazione in partiti. Stando a questa impostazione, infatti, sia chi già faccia parte del partito sia chi aspira a entrarvi può rivendicarne la tutela. Lo studioso, tuttavia, ammette che una tale impostazione si presta al rischio di una

---

negata. Stesso discorso valeva per la Germania nazista e le democrazie popolari socialiste, e ancora oggi nella Repubblica popolare cinese, dove la mancata adesione al Partito comunista è motivo di pregiudizio per le condizioni lavorative e sociali dei cittadini.

<sup>120</sup> Per quel che concerne le adesioni successive, l'atto del terzo assume la qualifica di domanda di iscrizione, sulla quale l'organizzazione partitica è chiamata a decidere. Rispetto a speciali categorie di persone, quali gli aspiranti soci in precedenza espulsi o dimissionari, e a quelli in passato militanti in altri partiti in posizioni di rilievo, la domanda è inoltrata a organi diversi da quelli normalmente competenti: ciò non costituisce una violazione del principio di eguaglianza, poiché risponde alla ragionevole esigenza di un maggiore accertamento della sincerità dell'adesione, così M.A. URCIUOLI, *La tutela del singolo nei partiti politici*, *op.cit.*, p.79-80.

<sup>121</sup> Cfr. A. BARDUSCO, *L'ammissione del cittadino*, *op. cit.*, p.98.

<sup>122</sup> C. ESPOSITO, *I partiti politici nella Costituzione italiana*, *cit.*, p.226.

<sup>123</sup> F. TESAURO, *Manuale di diritto pubblico*, Napoli, 1963, p.218.

degenerazione (nello specifico il partito potrebbe essere eccessivamente chiuso), ma ne prevede anche la soluzione nella predisposizione di una disciplina legislativa<sup>124</sup>.

Pertanto, il fatto che il singolo vanti un diritto astratto all'ammissione in un partito non basta a consentire che essa si realizzi sulla base della semplice presentazione della domanda: il partito è obbligato ad ammettere il richiedente solo se, verificate le condizioni, specialmente quelle ideologiche<sup>125</sup>, l'aspirante ne sia in possesso. Gli statuti dei partiti, infatti, possono individuare limiti, più o meno stringenti, al fine di preservare la propria identità politico-ideologica, dando luogo a una selezione degli aspiranti all'iscrizione<sup>126</sup>. Il giudizio di verifica – che trova la sua ragion d'essere nell'interesse che ha il partito a mantenere la propria originalità<sup>127</sup> - compete al partito stesso e consiste nel confronto tra la qualificazione del partito (consistente nella discriminante che esso stesso si è dato) e quella del richiedente. La natura giuridica che riveste il partito politico nel nostro ordinamento, ossia quella di associazione non riconosciuta, comporta che la deliberazione che accoglie o respinge la domanda d'adesione si configuri quale atto di autonomia privata del tutto libero da vincoli, a parte quello del rispetto delle clausole statutarie che dettano le condizioni di ammissibilità.

Sul diritto all'iscrizione del cittadino al partito politico influisce il metodo democratico che vale non solo se riferito all'azione esterna dei partiti, ma anche nell'ambito degli stessi, nelle forme dell'organizzazione, nell'adozione

---

<sup>124</sup> In tal senso, altra illustre dottrina ha riflettuto sulla necessità di una legge sui partiti politici per garantire la libertà di dissenso, ossia per limitare le cause di espulsione ed individuare le misure disciplinari: articolare, cioè, il diritto a restare nel partito, cfr. V. CRISAFULLI, *La Costituzione della Repubblica italiana e il controllo democratico dei partiti*, cit., p.3-4.

<sup>125</sup> Va segnalata, in proposito, una reale difficoltà nel vagliare la reale adesione ideologica rispetto ai principi del partito: si tratta di indagare il c.d. foro interno, ambito difficilmente penetrabile.

<sup>126</sup> Cfr. A. BARDUSCO, *L'ammissione del cittadino*, op. cit., p.98, sostiene che siano rimaste confinate le tesi "rafforzative" del diritto all'iscrizione ai partiti politici, volte a valorizzare l'impossibilità da parte del partito di limitarne la valenza «sulla base di determinate condizioni economico- sociali, come avviene normalmente per le associazioni di categoria ed i sindacati».

<sup>127</sup> Ogni nuova ammissione ne modifica comunque in parte la natura, fosse anche solo per la composizione, cfr. A. BARDUSCO, *L'ammissione del cittadino*, op. cit., p.99.

delle decisioni: poiché strumenti di democrazia<sup>128</sup>, i partiti non possono immotivatamente rifiutare l'ammissione del singolo<sup>129</sup>.

Se il riconoscimento del diritto a essere ammessi al partito politico si ricava dallo sforzo interpretativo dell'art. 49 Cost., la sua circoscrizione è prevista espressamente dall'art. 98 Cost. che, al terzo comma, individua specifiche esclusioni per i magistrati, i militari di carriera di servizio attivo, i funzionari e gli agenti di polizia, i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero. La *ratio* di tali limiti costituzionalmente previsti è dovuta alla necessaria imparzialità che i soggetti richiamati dalla norma dovrebbero assicurare nelle scelte da essi poste in essere: difficilmente questi potrebbero «concorrere con metodo democratico alla determinazione della politica nazionale».

La disposizione prevede criteri stringenti sia in rapporto all'individuazione dei soggetti nei cui confronti il limite può essere posto sia rispetto alla fonte normativa che può definirlo sia, infine, riguardo al contenuto del divieto. Infatti, l'art. 98 Cost. fa esplicito riferimento soltanto all'iscrizione ai partiti: non può essere estesa ad altre associazioni o formazioni *latu sensu* politiche, né dovrebbe riguardare lo svolgimento di attività politiche genericamente intese.

La norma è stata oggetto del vaglio della Corte costituzionale che ha, con sentenza n. 224 del 2009, interpretato estensivamente il vincolo in riferimento alla possibilità dei magistrati di iscriversi ai partiti politici, sancendo non solo un divieto assoluto alla possibilità d'isciversi ma, pur in assenza di una formale iscrizione, ha stabilito l'ulteriore divieto di partecipazione continuativa a partiti politici che si sostanzia in un'iscrizione di fatto<sup>130</sup>.

Il legislatore, invece, ha vietato l'iscrizione ai partiti politici soltanto al personale civile e militare dell'amministrazione di pubblica sicurezza (d.l. lgt. 205 del 1945) e agli appartenenti alle forze di polizia (l. 121 del 1981), e ha individuato ulteriori limiti per alcune delle altre categorie di cui all'articolo 98 Cost. (ad esempio nei riguardi degli appartenenti alle forze armate -l. 382 del 1978-, dei membri del Consiglio Superiore della Magistratura -l. 74 del 1990 -

---

<sup>128</sup> V. SICA, *Il concorso dei partiti politici*, in "Studi sulla Costituzione", Milano, 1958, p. 297.

<sup>129</sup> A. BARDUSCO, *L'ammissione del cittadino*, op. cit., p. 93, ritiene che da tale postulato discendano alcuni interrogativi. Innanzitutto se dal principio del metodo democratico derivino delle garanzie per l'ammissione del singolo al partito e se l'osservanza del metodo stesso sia condizione imprescindibile per la sussistenza del diritto di associazione partitica.

<sup>130</sup> S. DE NARDI, *L'art. 98, terzo comma, Cost. riconosce al legislatore la facoltà non solo di "limitare" bensì di "vietare" l'iscrizione dei magistrati a partiti politici (anche se sono collocati fuori ruolo per svolgere un compito tecnico)*, in *Giur. Cost.*, n. 6/2009, pp. 5121-5131.

dei componenti della Corte costituzionale -l. 87 del 1953-riguardanti lo svolgimento dell'attività politica, ma non anche un vero e proprio divieto di iscrizione)<sup>131</sup>.

Appurato il riconoscimento del diritto di iscrizione, si pone la questione della sua natura giuridica. In altri termini, ci si chiede se esista o no un potere discrezionale del partito circa l'ammissione del richiedente a fronte di un cittadino che dimostra di possedere i requisiti richiesti dal partito ai fini dell'iscrizione. L'ammissione ai partiti politici, secondo autorevole dottrina, è un diritto soggettivo<sup>132</sup>, anche se non in senso assoluto, poiché esso sussiste nei confronti di quei partiti che richiedono le caratteristiche che l'aspirante associato possiede: il partito, quindi, una volta definito il proprio programma e la propria ideologia, è interessato ad ammettere solo coloro i quali posseggano tali requisiti (c.d. iscrizione politica)<sup>133</sup>. Fatte queste premesse, si comprende

---

<sup>131</sup> In particolare, i magistrati (artt. 101, secondo comma, e 104, primo comma, Cost.) devono essere imparziali e indipendenti, e tanto è necessario perchè «tali valori vanno tutelati non solo con specifico riferimento al concreto esercizio delle funzioni giudiziarie, ma anche come regola deontologica da osservarsi in ogni comportamento al fine di evitare che possa fondatamente dubitarsi della loro indipendenza ed imparzialità», difatti, «nel bilanciamento tra la libertà di associarsi in partiti, tutelata dall'art. 49 Cost., e l'esigenza di assicurare la terzietà dei magistrati ed anche l'immagine di estraneità agli interessi dei partiti che si contendono il campo, l'art. 98, terzo comma, Cost. ha demandato al legislatore ordinario la facoltà di stabilire limitazioni al diritto d'isciversi ai partiti politici per i magistrati» (nonché per le altre categorie di funzionari pubblici ivi contemplate: «i militari di carriera in servizio attivo, i funzionari ed agenti di polizia, i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero»), così, Corte costituzionale, sentenza n. 224 del 2009. Si comprende come la Costituzione «consente che il legislatore ordinario introduca, a tutela e salvaguardia dell'imparzialità e dell'indipendenza dell'ordine giudiziario, il divieto di iscrizione ai partiti politici per i magistrati: quindi, per rafforzare la garanzia della loro soggezione soltanto alla Costituzione e alla legge e per evitare che l'esercizio delle loro delicate funzioni sia offuscato dall'essere essi legati ad una struttura partitica che importa anche vincoli gerarchici interni». Nella fattispecie, la sentenza della Corte costituzionale ha considerato illecito disciplinare non solo l'iscrizione dei magistrati, ma altresì «la partecipazione sistematica e continuativa a partiti politici».

<sup>132</sup> A. BARDUSCO, *L'ammissione del cittadino*, op. cit., p. 97. L'impostazione in chiave contrattuale del fenomeno associativo consente di riconoscere in capo ai singoli iscritti veri e propri diritti soggettivi.

<sup>133</sup> Cfr. A. BARDUSCO, *L'ammissione del cittadino*, op. cit., p. 97.

come il partito sia tenuto a iscrivere il cittadino<sup>134</sup>, e nel caso in cui non proceda in tal senso, il richiedente può rivolgersi all'autorità giudiziaria: difatti, poiché l'associazione partitica è espressione dell'autonomia dei privati, ne risulta legittimato il controllo statale sia nel momento costitutivo sia in quello dinamico-funzionale<sup>135</sup>. In particolare, riguardo alla possibilità che il richiedente non ammesso si rivolga al giudice, si pone la questione sui limiti del relativo sindacato. Difatti, il giudizio sull'ammissione ai partiti politici è molto complesso, vista la centralità dell'elemento ideologico in tutte le fasi del rapporto individuo-partito, dalla fase costitutiva al momento dinamico dello svolgimento dell'attività politica, fino al momento della cessazione del vincolo. In altre parole, affinché la libertà *di* associazione partitica venga del tutto rispettata, è necessario che ad essa si accompagni la libertà *nell'*associazione, che consiste nel garantire la sfera individuale del singolo dall'associazione stessa<sup>136</sup>.

Una parte della dottrina civilistica, facendo leva sull'importanza del momento ideologico, ha sostenuto la tesi della c.d. immunità<sup>137</sup>, secondo cui il sindacato giudiziale dovrebbe limitarsi unicamente al momento patrimoniale. Tale impostazione non appare, però, condivisibile riguardo all'associazione partitica, poiché gli atti associativi devono essere sindacati ai fini della concreta operatività dell'art. 49 Cost.

Va certamente considerato che, in generale, l'individuazione dei limiti dell'intervento giudiziale necessita della preliminare valutazione della natura dei partiti politici su cui ci si è soffermati nel paragrafo precedente. Il giudizio,

---

<sup>134</sup> A. BARDUSCO, *L'ammissione del cittadino*, *op.cit.*, pp. 93 ss.

<sup>135</sup> M. A. URCIUOLI, *La tutela del singolo nei partiti politici*, *op. cit.*, p. 37, nota come l'identità di scopo in passato abbia costituito un ostacolo insuperabile per la concezione contrattualistica, poiché il contratto si identificherebbe proprio nella diversità di scopo tra le parti contrapposte. Ecco perché i negozi associativi sono stati fatti rientrare in categorie diverse dal contratto, quale l'accordo, l'atto collettivo o l'atto complesso. Solo l'introduzione del contratto plurilaterale con comunione di scopo sembra aver reso possibile la sistemazione dell'associazione partitica nell'ambito dei contratti. Unico ostacolo all'impostazione contrattuale è dato dalla necessaria relazione con la patrimonialità del rapporto contrattuale, ma che, sebbene presente nella maggioranza delle associazioni, non ricoprirebbe comunque un ruolo centrale sia per il carattere non patrimoniale degli interessi in gioco sia per la preminenza dell'elemento personale rispetto all'obbligo contributivo.

<sup>136</sup> Così, M. RUOTOLO, *La libertà di riunione e associazione*, *op.cit.*, p. 712.

<sup>137</sup> V. SIMI, *Partiti politici e sindacati professionali*, in *Dir. Lav.*, I, 1968, p. 522.

infatti, non può incentrarsi sulla sola legittimità dei provvedimenti assunti dal partito poiché, oltre ad indagare sull'esistenza e sulla gravità del fatto costituente motivo di esclusione, il suo vaglio si estende anche all'opportunità e alla convenienza del provvedimento<sup>138</sup>. Da qui si pone, però, la questione riguardante il tipo di sindacato che l'autorità giudiziaria può esercitare qualora sia adita dall'iscritto per mancata ammissione al partito. L'indagine del giudice dovrebbe, infatti, riguardare solo gli aspetti attinenti alla regolarità formale delle procedure di ammissione, limite non sempre facile da rispettare a causa della genericità di taluni requisiti.

L'autorità giudiziaria non potrebbe quindi esercitare un controllo nel merito dell'atto esclusivo del richiedente, perché questo è emesso al termine di un giudizio di comparazione tra l'ideologia del partito e quella del singolo. Diversamente, il giudice realizzerebbe un sindacato penetrante sulle ideologie di un partito senza assolvere il suo ruolo in modo terzo e imparziale. Difatti, l'autorità giudiziaria che giudicasse della non ammissione del richiedente dovrebbe assumere a parametro l'ideologia di cui si fa portavoce il partito senza sovrapporre il proprio punto di vista: il che rende, evidentemente, fallace (e dunque impossibile) un sindacato sul merito del provvedimento di ammissione.

A sostegno di tale orientamento, si adduca anche il principio di differenziazione<sup>139</sup> che consente ai partiti stessi di distinguersi, essere originali e difendere le proprie peculiarità contro ogni tentativo di alterazione proveniente dall'esterno: tutto questo mal si concilia con la possibilità che un organo dello Stato, ordinario o amministrativo, si sostituisca agli organi del partito per giudicare la domanda di iscrizione. Pertanto, il potere che residua all'autorità giudicante consta nell'individuazione dell'ideologia e dello scopo del partito e nella valutazione, in caso di espulsione, della condotta del socio risultata pregiudizievole dell'interesse del partito.

Nell'ipotesi di disconoscimento del diritto all'ammissione al partito politico, secondo autorevole dottrina<sup>140</sup>, sarebbe competente il giudice amministrativo, perché «se il partito contro cui si agisce, in effetti non fosse tale, e se cioè si trattasse, invece di una mera associazione..., la doglianza potrebbe avere anche, quale sua sede competente, quella della giustizia amministrativa, poiché

---

<sup>138</sup> Corte di Appello di Bologna, 22 giugno 1972.

<sup>139</sup> Per quel che concerne il principio di differenziazione cfr. A. BARDUSCO, *L'ammissione del cittadino, op. cit.*, p. 106.

<sup>140</sup> Cfr. S. SPADARI, voce *Partiti politici*, in *Enc. Giur.*, Roma, 1964, p. 113.

la sostanza della questione profilerebbe un interesse legittimo». Tale tesi è stata respinta da altra parte della dottrina<sup>141</sup> perché «i partiti possono essere sì considerati pubblici, ma non nello stesso senso in cui lo stato, le regioni, i comuni, gli enti autarchici ed autonomi, ecc.»<sup>142</sup>: essi non sono soggetti della pubblica amministrazione.

Più consensi ha ottenuto, invece, la tesi che sostiene la giurisdizione del giudice ordinario poiché i partiti politici devono correttamente applicare le norme statutarie: in tal modo, si conferma l'idea della dottrina maggioritaria relativa alla natura di diritto soggettivo del diritto all'iscrizione ai partiti.

Il problema dell'ammissione al partito politico si sovrappone, e in qualche modo si sostituisce, a quello dell'assolutezza o meno del principio di libertà di associazione in partiti, poiché il nostro sistema può essere classificato come pluripartitico chiuso<sup>143</sup>.

In definitiva, dall'art. 49 Cost. derivano simultaneamente la libertà di associazioni in partiti e il suo limite, consistente nell'obbligo dei partiti di ammettere tutte le persone che ne chiedano l'iscrizione, purché non privi dei requisiti ideologici previsti dagli statuti (ecco perché il richiedente è titolare di un diritto soggettivo relativo, vincolato alla condivisione di ideologie e programmi)<sup>144</sup>.

---

<sup>141</sup> A. BARDUSCO, *L'ammissione del cittadino*, op. cit., p.102.

<sup>142</sup> Così A. BARDUSCO, *L'ammissione del cittadino*, op. cit., p. 102; conformemente V. SICA, *La disciplina legislativa del partito politico*, in *Rassegna parlamentare*, 1963, p. 42, osserva che gli artt. 18 e 49 Cost. delineano l'organizzazione politica della comunità, che fa da *pendant* all'organizzazione politica statale: la prima non ha alcun potere specifico e vincolante, agisce solo indirettamente sullo Stato. Ecco perché il Consiglio di Stato, giudicando con potere di annullamento gli atti della p.a., non può essere adito finché non si decide di attribuire ai partiti la natura di soggetti della pubblica amministrazione.

<sup>143</sup> A. BARDUSCO, *L'ammissione del cittadino*, op. cit., p. 80.

<sup>144</sup> Questi ultimi sono molteplici e differenti da partito a partito, ma presentano altresì molti elementi in comune ai fini dell'iscrizione. Infatti, requisito implicito ai fini dell'iscrizione (IDV, Lega Nord, SEL) è dato dall'adesione alla tavola ideologica del partito. In tutti gli statuti poi è richiesta, sia per gli iscritti sia per i simpatizzanti un'età minima, di solito di 16 anni (Così PD, PDL, UDC, FLI, Scelta civica, IDV, come già in precedenza la DC). La Lega Nord, invece, ammette solo gli iscritti aventi la maggiore età, mentre i minori di età possono aderire solo in qualità di simpatizzanti (c.d. soci sostenitori). Si tenga conto che quasi tutti i partiti hanno associazioni giovanili formalmente autonome dal partito medesimo, con un

Tralasciando le ovvie differenze ideologiche, bisogna, però, interrogarsi sui soggetti cui spetta la titolarità del diritto all'iscrizione. In tal senso, se è scontato che titolare del diritto all'iscrizione al partito politico sia il cittadino, appare, invece, controverso se lo straniero possa iscriversi, e quindi ricoprire una carica all'interno del partito. La questione è stata trattata nel 1979 in seguito ad un caso diplomatico<sup>145</sup>, e furono avanzate principalmente due tesi. La prima<sup>146</sup>, di carattere restrittivo, esclude il riconoscimento del diritto d'iscrizione in capo agli stranieri sia per la lettera dell'articolo 49 Cost., che cita espressamente i «cittadini», sia per la sistemazione della norma nel titolo dedicato ai «Rapporti politici», in cui si disciplinano gli aspetti fondamentali riguardanti i diritti e i doveri di partecipazione dei cittadini alla cosa pubblica. Inoltre, la Costituzione riserva ai cittadini altre facoltà, tra cui il diritto di voto, di petizione, di accesso alle cariche pubbliche: disposizioni che escludono che le leggi ordinarie possano attribuirle agli stranieri<sup>147</sup>. Pertanto, se gli stranieri non hanno un diritto d'iscrizione, non avranno neanche il diritto ad assumere la titolarità di cariche direttive, anche perché in tal modo svolgerebbero funzioni pubbliche piuttosto importanti (ad es. la partecipazione alle consultazioni del capo dello Stato), che potrebbero essere compiute nell'interesse di uno Stato straniero. Si aggiunga che la tesi restrittiva sembra eccessivamente schiacciata su un'interpretazione non evolutiva del testo

---

proprio statuto. Per un approfondimento sul tema, P. MARSOCCHI, *L'etica politica nella disciplina interna dei partiti*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, n.1/2012.

<sup>145</sup> Ad oggi, si deve tener conto della circostanza che ormai siamo immersi in una dimensione sovranazionale: la stessa Carta dei diritti dell'Unione europea riconosce, accanto ai diritti personali, civili, economici e sociali, i diritti politici. Coerentemente l'art. 16 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo prevede che la libertà di associazione e la libertà sindacale- seppur riconosciute- non vietino allo Stato di imporre limiti all'attività politica degli stranieri. E se il cittadino dell'Unione europea che risiede legalmente in Italia ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni amministrative nello Stato membro in cui si risiede (art. 19 TCE), il cittadino extracomunitario regolarmente soggiornante in Italia non ha invece alcun diritto di voto, neppure a livello comunale. Tuttavia, il legislatore può decidere di introdurlo nell'ordinamento italiano, senza necessità di revisione costituzionale, essendo sufficiente che l'Italia decida con legge di rimuovere la riserva posta dal Governo italiano al capitolo C della convenzione di Strasburgo del 1994.

<sup>146</sup> Avanzata da P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, *op. cit.*, p. 89.

<sup>147</sup> C. ESPOSITO, *I partiti politici nella Costituzione italiana*, *cit.*, p. 222.

costituzionale: si potrebbe, infatti, replicare che anche l'art. 3 Cost. menziona solo i cittadini ma da questo non si può far discendere la non operatività del principio di uguaglianza nei confronti dei "non-cittadini".

La seconda tesi, di carattere estensivo, sostiene che la legge, non risolvendo il problema, deleghi la soluzione all'autonomia statutaria: i partiti possono "attribuire" un diritto d'iscrizione agli stranieri. Quest'ultima tesi sarebbe da preferire, specialmente nella formulazione che ne ha dato una parte della dottrina<sup>148</sup>, secondo cui la disposizione costituzionale non conterrebbe un esplicito divieto per gli stranieri di far parte dei partiti politici. Tuttavia, mentre i cittadini sarebbero titolari di un diritto costituzionalmente garantito, gli stranieri sarebbero detentori di una mera libertà di fatto che tanto la legge quanto gli statuti dei singoli partiti potrebbero limitare o escludere. È questa la tesi che, alla luce dell'evoluzione legislativa attuativa del diritto dell'Unione Europea, ha fatto rientrare nello statuto della cittadinanza europea importanti diritti politici, come quelli riguardanti l'elettorato attivo e passivo alle elezioni europee e alle elezioni locali<sup>149</sup>.

In ossequio alla tesi estensiva, la posizione del legislatore è rimasta di assoluta neutralità, non parteggiando e delegando la scelta ai singoli partiti, come risulta dall'assenza di qualsiasi riferimento alla questione nel testo unificato adottato dalla I Commissione della Camera dei deputati il 9 maggio 2012 sulla disciplina dei partiti politici. In realtà, gli statuti di vari partiti riconoscono tendenzialmente il diritto d'iscrizione dei cittadini europei (UDC) o degli stranieri *tout court* (PD, FLI, SEL), talvolta subordinandolo a certi presupposti

---

<sup>148</sup> Così, A. BARDUSCO, *L'ammissione del cittadino*, *op. cit.*, p. 127 ss., e C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, *cit.*, p.1160, che è a favore dell'estensione delle garanzie di cui all'art. 18 Cost. agli stranieri, anche se si tratta di associazioni a carattere politico.

<sup>149</sup> La l. n. 9 del 1989 ha attribuito ai cittadini stranieri appartenenti ai Paesi dell'Unione europea il diritto di elettorato passivo al Parlamento europeo. Il d. lgs. n.197 del 1996, attuativo della direttiva 94/80/CEE, ha previsto, altresì, che i cittadini dell'Unione europea residenti in un Paese membro di cui non siano cittadini abbiano il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali e alle elezioni al Parlamento europeo. Inoltre, le disposizioni costituzionali che riservano ai soli cittadini il godimento dei diritti elettorali hanno indotto l'Italia a non dare applicazione al capitolo C della Convenzione di Strasburgo del 5/2/1992 tra i Paesi aderenti al Consiglio d'Europa (riguardante la partecipazione degli stranieri nella vita pubblica a livello locale), attraverso la concessione del diritto di voto attivo e passivo.

(ad esempio regolare permesso di soggiorno o regolare residenza sul territorio nazionale per un certo numero di anni)<sup>150</sup>.

L'iscrizione del cittadino al partito rappresenta, perciò, il presupposto dell'esercizio di taluni diritti e dell'assolvimento di certi doveri: si tratta di un requisito necessario ma da solo non sufficiente ai fini del concorso alla determinazione della politica nazionale. È indispensabile, invece, che le facoltà dell'individuo all'interno dell'organizzazione partitica siano chiaramente delineate dallo statuto che determini «i diritti e i doveri degli iscritti e i relativi organi di garanzia»<sup>151</sup>. Ancora una volta, nel silenzio della legge, si deve guardare a come attualmente l'autonomia statutaria disciplini facoltà e obblighi degli associati: rispetto ad essa, emergono due tendenze di fondo. Innanzitutto, è frequente la differenziazione dei diritti e dei doveri spettanti agli individui in base al rapporto che li lega al partito, a seconda cioè che siano iscritti o simpatizzanti (e tendenzialmente le disposizioni dedicate ai diritti e doveri sono molto stringate). Inoltre, la quasi totalità degli statuti attribuisce il diritto di partecipare all'attività del partito<sup>152</sup>, contribuendo alla determinazione della linea politica e riconoscendo il diritto all'elettorato attivo e passivo per la formazione degli organi statuari. Queste due tendenze sono la sintesi del contenuto minimo di diritti dell'associato<sup>153</sup>: senza il loro riconoscimento,

---

<sup>150</sup> Scelta civica e IDV ammettono implicitamente la possibilità d'iscrizione dello straniero, non essendoci precise disposizioni al riguardo. Quanto alla Lega Nord, nello Statuto non si parla espressamente di cittadini, ma tra i doveri degli iscritti vi è il perseguimento delle finalità del partito, e cioè «il conseguimento dell'indipendenza della Padania attraverso metodi democratici e il suo riconoscimento internazionale quale Repubblica Federale indipendente e sovrana». Alla luce di ciò e delle posizioni del partito in materia di immigrazione e altre questioni afferenti agli immigrati, *de facto* è difficile che si ponga in concreto il problema di una richiesta d'iscrizione da parte di uno straniero.

<sup>151</sup> Similmente, la Legge fondamentale tedesca sui partiti politici dispone all'articolo 6, paragrafo 2, n. 3, l'obbligo per gli statuti di contenere norme «sui diritti e i doveri degli iscritti».

<sup>152</sup> Lo statuto di Lega Nord qualifica questa situazione giuridica soggettiva non solo come diritto, ma anche come dovere.

<sup>153</sup> La maggior parte della legislazione estera in materia di partiti tende a fissare questi diritti con apposita previsione legislativa. Esemplicativamente, l'articolo 10, paragrafo 2, della legge tedesca del 1967, dispone che «i membri del partito e i delegati negli organi del partito di voto può essere fatto dipendere – ai sensi delle ulteriori norme contenute nello statuto – dal fatto che l'iscritti abbia adempiuto al suo obbligo di contribuzione. [...]». Stessa *ratio*

l'associazione non avrebbe neppure potenzialmente una struttura democratica. Il loro riconoscimento formale, tuttavia, non ne garantisce l'effettività, che è, invece, raggiunta mediante ammissione di altri due diritti a esso strumentali. Il primo è di avere accesso alle informazioni su tutti gli aspetti della vita del partito, sulla base del presupposto che solo un individuo informato può esercitare un voto consapevole<sup>154</sup>. Il secondo è il diritto a ricorrere agli organismi di garanzia e riceverne tempestiva risposta<sup>155</sup>, qualora si ritengano violate le norme statutarie sui diritti e doveri degli iscritti.

Lo statuto può riconoscere ogni tipologia di diritto, ma se per esso non è previsto un adeguato ed efficace sistema di controllo che ne garantisca l'effettività, quel diritto *de facto* non esiste. Gli statuti devono, perciò, garantire, accanto al *riconoscimento*, la concreta *azionabilità* dei diritti sostanziali di fronte ad appositi organi di garanzia imparziali<sup>156</sup>.

La libertà d'espressione, invece, sembrerebbe essere un diritto scontato, e per questo la maggior parte degli statuti non lo menziona<sup>157</sup>, ma in realtà il suo

---

presenta l'articolo 8, comma 2 della legge organica spagnola sui partiti politici, in base al quale «gli statuti contengono un elenco dettagliato dei diritti dei membri, che include, in ogni caso, i seguenti diritti: a) a partecipare alle attività del partito e agli organi di governo e rappresentanza, a esercitare il diritto di voto così come a prendere parte all'assemblea generale, in conformità agli statuti; b) ad essere elettori ed eleggibili alle cariche del partito; c) ad essere informati riguardo alla composizione degli organi direttivi e amministrativi nonché riguardo alle decisioni adottate dagli organi direttivi, alle attività poste in essere e alla situazione economica; d) a impugnare le decisioni degli organi del partito che siano ritenute contrarie alla legge o agli statuti».

<sup>154</sup> Nonostante tale previsione, esso è espressamente previsto solo da taluni statuti (PD e SEL).

<sup>155</sup> La libertà d'espressione sembrerebbe essere un'ovvietà. Infatti, mentre lo statuto della Lega Nord non vi fa riferimento, il solo Statuto del PD lo menziona.

<sup>156</sup> Gli organi di garanzia sono costituiti all'interno del partito al fine di vigilare sul rispetto delle regole dell'associazione-partito e per comminare sanzioni in caso di violazione dello Statuto. La *ratio* dell'istituzione di queste figure sta nella garanzia che l'associato sia sempre coerente con gli obiettivi fondamentali del partito.

<sup>157</sup> Vi fa invece riferimento lo statuto della Lega Nord, ma solo riconoscendolo formalmente. In particolare, l'art. 9 riconosce il diritto di voto e parola per i membri di diritto del Congresso federale, ma anche, *ex art.12*, per le minoranze in occasione del Consiglio federale. L'art. 33 riconosce il diritto di parola, di voto e di elettorato attivo e passivo ai soci, mentre

riconoscimento dipende molto o dalla normativa sullo svolgimento dell'attività interna al partito<sup>158</sup> o, in taluni casi, dalla stessa disciplina formale statutariamente prevista<sup>159</sup>. Per quel che concerne i doveri generalmente prescritti dagli statuti agli associati, tra i doveri immancabili vi è la previsione di un contributo finanziario da parte degli aderenti, che si riconnette alla necessità per i partiti politici di finanziare la propria organizzazione e la propria attività: esso è un residuo dell'impostazione dei tradizionali partiti di massa, che fondavano una quota considerevole delle proprie risorse economiche sulle somme corrisposte dagli iscritti per la tessera<sup>160</sup>.

Non secondario è l'obbligo del rispetto, anche in seguito all'adesione, delle finalità e dei valori del partito e, dove previsto, del Codice etico. Si tratta di doveri necessari per chi è membro di un'associazione partitica: il partito è un'associazione avente una spiccata connotazione ideologica, pertanto gli associati devono far propria quella tavola di valori e di idee, il cui mancato rispetto può essere sanzionato con l'espulsione<sup>161</sup>. A identica *ratio* risponde il dovere di osservanza del Codice etico, che fissa una serie di previsioni volte a sanzionare ipotesi di slealtà politica e la mera violazione del codice penale: ciò a tutela dell'affidabilità dell'elemento personale. Tipico dovere, enunciato in tutti gli statuti, è l'obbligo di osservare le disposizioni dello statuto, dei regolamenti, e delle deliberazioni assunte dagli organi collegiali. Senza il

---

l'art. 39, riconosce il solo diritto di espressione ai membri del Consiglio federale, ai Vice segretari nazionali, ai Capogruppi al consiglio regionale.

<sup>158</sup> Non garantendo, ad esempio, tempi adeguati per lo svolgimento della discussione, o il diritto di parola a chiunque la richieda.

<sup>159</sup> L'art. 8, comma 4 della Legge organica spagnola sui partiti politici del 2002 dispone che «i membri di un partito politico devono adempiere agli obblighi risultanti dalle disposizioni statutarie e, in ogni caso, ai seguenti obblighi: a) condividere le finalità del partito e collaborare per il conseguimento delle stesse, b) rispettare le disposizioni degli statuti e delle leggi; c) rispettare ed eseguire le decisioni validamente adottate dagli organi direttivi del partito; d) versare le quote e altre forme di contribuzione che, in base agli statuti, siano dovute da ciascuno».

<sup>160</sup> L'ammontare della quota può anche variare proporzionalmente al ruolo ricoperto, come ad esempio è previsto dallo Statuto dell'IDV in relazione ad eletti che si riconoscono nel partito, amministratori, e destinatari d'incarichi pubblici, così come nello Statuto del PDL.

<sup>161</sup> La "politicità" e la "genericità" di questo dovere conferiscono una copertura formale a un'operazione di "eliminazione politica" delle minoranze interne, soprattutto in assenza di organi di garanzia realmente imparziali.

rispetto di tale dovere, il partito sarebbe ingestibile, incapace di esprimere una propria volontà univoca.

Si discute in dottrina se i diritti e i doveri, previsti per gli iscritti, valgano anche per i simpatizzanti<sup>162</sup>. Gli statuti dei partiti che riconoscono la figura del simpatizzante hanno risposto in vario modo. Lo statuto del PD non distingue le posizioni all'interno del partito in modo rigido ma individua, quale unica differenza di rilievo, l'obbligo di contribuzione finanziaria degli iscritti. Invece, lo statuto della Lega Nord vuole che i simpatizzanti (c.d. soci Sostenitori), a differenza degli iscritti (c.d. soci Militanti), si caratterizzino in negativo, ossia in base ai diritti e doveri che non hanno.

Posizione intermedia, tra lo statuto del Pd e quello della Lega Nord, è quello del Pdl, che distingue tra gli iscritti -che hanno accesso ai diritti e sono subordinati ai doveri previsti dallo statuto - e gli aderenti - che hanno diritti e doveri meno incisivi, essendo tenuti sì a condividere i principi e i programmi del partito e dello Statuto, ma non anche a rispettare le norme statutarie e regolamentari; essi possono partecipare alle consultazioni e alle iniziative di democrazia diretta previste dallo Statuto e non hanno il diritto di promuovere il provvedimento disciplinare, che spetta ai soli associati-, accomunati dal pagamento di una quota associativa.

La lettura combinata dei tre statuti suggerisce alcune riflessioni: l'atto statutario del PD disincentiva le iscrizioni, non convenienti, poiché ci si può giovare degli stessi diritti anche senza iscriversi. Quello della Lega Nord rende inutile la categoria dei simpatizzanti poiché, salvo la loro registrazione, non vi sarebbe sostanziale differenza col regime giuridico previsto per i simpatizzanti negli statuti che non contemplano tale qualifica. Più coerente ed equilibrato sembra lo statuto del Pdl che differenzia le posizioni dei sostenitori in modo coerente rispetto alle qualificazioni formali che essi rivestono nel partito.

Le distinzioni che operano i partiti rispetto al riconoscimento di diritti e doveri dei membri, a seconda che essi siano iscritti o simpatizzanti, rimanda alla questione della titolarità in capo ai partiti di un potere di "disparità di trattamento" tra i loro aderenti. Con la sentenza del 7 dicembre 1987, il tribunale di Verona (nel caso riguardante il movimento Liga Veneta) ha stabilito che «non vi è un obbligo in capo alle associazioni non riconosciute di

---

<sup>162</sup> Gli statuti di Scelta civica e SEL non contemplano lo *status* di simpatizzanti, e lo stesso dicasi per lo Statuto dell'IDV, sebbene quest'ultimo partito contempli sul proprio sito *internet* l'adesione ad una *community online* per i simpatizzanti, riconoscendo loro il diritto di espressione per via telematica e di consultazione mediante questionari.

darsi un ordinamento interno democratico e di ammettere indiscriminatamente nuovi associati, e che è legittima la disposizione statutaria che preveda due categorie di membri riconoscendo solo ad una la facoltà di partecipare ai Congressi e alle attività a livello centrale»: infatti, la libertà d'autoregolamentazione trova il suo fondamento nell'art. 36 c.c., che al primo comma sancisce che «l'ordinamento interno e l'amministrazione delle associazioni non riconosciute come persone giuridiche sono regolati dagli accordi degli associati».

I partiti possono, quindi, differenziare diritti e doveri tra gli aderenti al partito mediante statuto, ma non fino al punto di discriminare alcuni aderenti cui sono riconosciuti statutariamente eguali diritti ed eguali doveri. Taluni statuti prevedono persino un divieto di disparità di trattamento tra gli associati riguardo ai diritti e doveri nei confronti dell'associazione (Scelta civica) o di eguaglianza dei diritti e doveri tra gli iscritti (FLI).

Di segno opposto è la tendenza alla previsione di clausole statutarie che consentano una disparità di trattamento all'interno del partito: il cittadino ha la possibilità di aderire o no ad associazioni che prevedano questa differenziazione e per tale motivo non può eccepirne l'illegittimità, non esistendo norme che comprimano a tal punto l'autonomia privata.

Nel corso del normale svolgimento del rapporto tra individuo e gruppo, infatti, si registra una forte tensione nel confronto tra interessi contrapposti, che si fa ancora più vivace nella fase patologica dell'applicazione delle sanzioni, che sono parte di quel sistema punitivo posto a tutela della vitalità dell'organizzazione<sup>163</sup>: la tutela punitiva è, quindi, espressione di un'esigenza parallela a quella del diritto penale statale, e l'esclusione è considerata la più grave delle sanzioni<sup>164</sup>. Altra dottrina, invece, considera il potere sanzionatorio inerente all'esistenza di un qualsiasi gruppo organizzato: il fondamento punitivo dello stesso risiederebbe nel «potere di imperio riconosciuto all'ente come ordinamento giuridico autonomo»<sup>165</sup>. Da qui si pone il problema della sindacabilità dei provvedimenti disciplinari da parte dell'autorità giudiziaria ordinaria. La questione riguarda l'operatività della c.d. clausola di riserva, che

---

<sup>163</sup> M.A. URCIUOLI, *La tutela del singolo nei partiti politici*, op.cit., p.124.

<sup>164</sup> La tesi in esame non esclude la sindacabilità del provvedimento di esclusione adottato dall'associazione, essendo esso anzi ancora più penetrante di quello previsto dai sostenitori della c.d. teoria contrattuale cui a breve si farà cenno.

<sup>165</sup> Per utili indicazioni su tali teorie, W. CESARINI SFORZA, *Il diritto dei privati*, Giuffrè, Milano, 1963, p. 80.

proibisce il ricorso ai giudici esterni da parte degli associati. Alcuni autori sono contrari all'ammissibilità di una clausola simile, vista la sua evidente contrarietà all'ordine pubblico e al principio del monopolio statale del potere giurisdizionale (art.102 Cost.)<sup>166</sup>: motivo per cui essa è considerata nulla. In realtà, stando alla dottrina maggioritaria, l'associato potrebbe ricorrere all'autorità giudiziaria, chiedendo l'annullamento del provvedimento di esclusione<sup>167</sup> ex art. 23 c.c., sia per motivi inerenti alla regolarità formale del procedimento sia per la sussistenza dei gravi motivi. La tutela del singolo all'interno del gruppo è, però, limitata al solo risarcimento del danno: una situazione del genere comporta confusione tra situazioni patrimoniali ed

---

<sup>166</sup> M.A. URCIUOLI, *La tutela del singolo nei partiti politici, op.cit.*, p. 145, sostiene che tutt'al più si potrebbe ammettere la possibilità di devolvere le controversie interne ad arbitri, se statutariamente previsti. *Contra*, M. S. GIANNINI, *Sulla pluralità degli ordinamenti giuridici*, in *Atti del XIV Congresso internazionale di sociologia*, Roma, 1950, p. 455 e ss., sostiene che l'esigenza di tutela del singolo nei confronti dell'associazione può trovare dei limiti legittimi nella previsione statutaria che prescrive agli associati di non ricorrere al giudice statale in caso di contrasto con l'ordinamento dell'associazione. Questa posizione è giustificata dalla circostanza che a ciascuna comunità organizzata farebbe capo un diverso ordinamento, ma solo alla presenza di tre condizioni: plurisoggettività, normazione e organizzazione. Solo in tal senso, specifica M. RUOTOLO, *La libertà di riunione e associazione, cit.*, p. 712 e ss., «si può giustificare una "norma-vincolo di giustizia", per cui coloro che entrano a far parte di una collettività organizzata, complessivamente intesa, si impegnano ad accettare le norme e i provvedimenti da essa adottati e, per le controversie tra di essi sorti in tale ambito, ad adire esclusivamente gli organi associativi». D'altra parte, dal punto di vista dell'ordinamento statale, la scelta di non ricorrere alla sua giurisdizione (c.d. vincolo di giustizia) «può essere interpretata come clausola contrattuale (compromesso), pienamente lecita». Il compromesso, disciplinato dall'art. 806 c.p.c. (nell'ambito dell'arbitrato irrituale o libero), individua il «limite generale dell'arbitrarietà delle controversie» nell'indisponibilità dei diritti: il bilanciamento tra libertà associativa e gli altri diritti costituzionali impone che non possano riservarsi agli organi dell'associazione quelle controversie inerenti ai diritti fondamentali e, in modo particolare, ai diritti indisponibili dei singoli. In tal senso si comprende come, a parere di Ruotolo, la giustizia endoassociativa non sia incompatibile, ma semmai alternativa o surrogata rispetto alla funzione giurisdizionale.

<sup>167</sup> E non quindi solo il risarcimento del danno come sostenuto nell'ambito dei lavori preparatori.

esigenze che esulano dalla sfera economica, come la partecipazione all'associazione-partito<sup>168</sup>.

In tal senso bisogna tenere conto del fatto che la libertà d'associazione politica consta, *in primis*, nel diritto d'iscrizione al partito politico, diritto che, come si è visto, oltre ad essere una libertà positiva, è immediatamente una libertà negativa: il cittadino è libero di non iscriversi ad alcun partito, o se già iscritto, di rinunciare all'adesione. Allontanamento che può essere volontario, oppure imposto: nel primo caso trattasi di dimissioni, nel secondo di espulsione dal partito. Le dimissioni costituiscono un diritto dell'iscritto, fondato sul presupposto che il cittadino può cambiare la propria opinione politica, non ritenendosi più in linea con i valori propugnati dal partito. L'espulsione, invece, è la più grave sanzione comminata dal partito ai suoi aderenti per infrazioni disciplinari, per mancata osservanza di specifici obblighi previsti dallo statuto, dai regolamenti o dal Codice etico. L'espulsione va, però, differenziata dall'ipotesi dell'esclusione dell'individuo dal partito, disposta con il rigetto della richiesta di adesione: in tal caso, infatti, il vincolo associativo non è ancora sorto.

Dimissioni ed espulsione, dunque, sono le due modalità di esclusione dal partito, cui si affianca la sospensione dallo stesso, che costituisce una modalità di esclusione provvisoria di duplice natura: essa è rimessa alla disponibilità sia dell'iscritto (la c.d. autosospensione<sup>169</sup>) sia del partito sotto veste di sanzione.

Anche la decadenza è una modalità di esclusione dal partito che si verifica per il mancato rinnovo dell'adesione, per irregolarità o morosità nel pagamento dei versamenti ai fini del finanziamento del partito. Infine la morte dell'associato, nonché lo scioglimento del partito, sono ulteriori cause di esclusione dal partito.

L'applicazione di sanzioni disciplinari risponde alla logica di assicurare «il buon andamento dell'associazione»<sup>170</sup> partitica: l'esercizio della potestà punitiva perde il connotato di esercizio di un potere da esercitare su altri per assumere una connotazione più adeguata al fenomeno associativo. L'analisi comparativa

---

<sup>168</sup> M. A. URCIUOLI, *La tutela del singolo nei partiti politici, op.cit.*, p. 181.

<sup>169</sup> I casi di autosospensione sono molteplici e riguardano tutti gli schieramenti politici. Tra gli esempi più significativi si pensi all'autosospensione di Filippo Penati, parlamentare del PD, che ha fatto molto parlare, in quanto coinvolto nell'inchiesta di Monza sulle tangenti nell'area Falck.

<sup>170</sup> M. A. URCIUOLI, *La tutela del singolo nei partiti politici, op. cit.*, p.178.

degli statuti dei partiti<sup>171</sup>, in mancanza di un qualsiasi riferimento normativo, consente di concludere che di tutte queste modalità di esclusione, la più problematica è rappresentata dall'espulsione dal partito. Circa la natura giuridica dell'espulsione si è parlato di "autotutela privata", giacché essa avrebbe una funzione analoga alla diffida ad adempiere o alla clausola risolutiva espressa<sup>172</sup>. Senza la previsione statutaria dell'espulsione, i partiti non avrebbero un efficace strumento per tutelare la propria identità, messa a rischio da chi persegue finalità differenti rispetto a quelle proprie del partito. Per lo più l'espulsione è considerata l'*extrema ratio* delle misure disciplinari<sup>173</sup>: difatti, esse sono vincolate sia nell'*an*, ovvero rispetto all'opportunità della loro adozione, sia nel *quantum*, essendo circoscritte al rispetto dei principi di proporzionalità, di adeguatezza e di gradualità. In altre parole, si vuole rendere sanzionabile, mediante inefficacia, quel provvedimento punitivo che non rispetti i suddetti principi (costituendo quasi figure sintomatiche dell'eccesso di potere), e quindi rappresenti un abuso di potere. In tal modo, si garantisce al cittadino in rapporto con il partito quella tutela propria delle formazioni sociali di cui all'articolo 2 Cost.: poiché il partito riveste un ruolo primario nello sviluppo della personalità dell'individuo, la sua esclusione sarà disposta solo in casi eccezionali - data l'assenza di una disciplina di riferimento<sup>174</sup>- individuati

---

<sup>171</sup> L'art. 40 dello statuto del Pd prevede che «le funzioni di garanzia relative alla corretta applicazione dello Statuto e del Codice etico» sono svolte dalla Commissione nazionale di garanzia e dalle commissioni delle Unioni regionali, composte da iscritti o elettori di riconosciuta competenza e indipendenza. Avverso le decisioni di tali commissioni è sempre ammesso il ricorso alla Commissione regionale ovvero alla Commissione nazionale. Invece, lo statuto del Pdl all'art. 41 prevede che «gli aderenti e gli associati ...sono tenuti a ricorrere preventivamente al Collegio dei Probiviri in caso di controversie riguardanti l'attività del Popolo della Libertà».

<sup>172</sup> M. A. URCIOLI, *La tutela del singolo nei partiti politici*, op. cit., p.103 e ss.

<sup>173</sup> M. A. URCIOLI, *La tutela del singolo nei partiti politici*, op. cit., p. 103 e ss.

<sup>174</sup> Lo Statuto del PD e il regolamento sul funzionamento delle Commissioni di Garanzia, sulle procedure e sulle sanzioni che derivano dalla violazione dello Statuto e del Codice etico, stabiliscono che la sanzione dell'espulsione è denominata «cancellazione dall'Albo degli elettori e dall'Anagrafe degli iscritti»: l'effetto è quello proprio dell'espulsione, cioè lo scioglimento coattivo del vincolo associativo.

dall'autonomia statutaria, e caratterizzata il più delle volte da una profonda genericità<sup>175</sup> e mutevolezza.

Dinanzi all'arbitrario provvedimento di espulsione dal partito, la giurisprudenza, dagli anni Ottanta, ha abbracciato la convinzione per cui la tutela giurisdizionale statale dovesse operare anche all'interno dei partiti, per garantire i diritti dei singoli, poiché i rapporti interni al partito andrebbero pur sempre ricondotti nell'ambito contrattuale<sup>176</sup>: è legittimo, quindi, applicare gli articoli 23 e 24 del codice civile, rispettivamente dedicati all' "annullamento e sospensione delle deliberazioni" e "recesso ed esclusione degli associati"<sup>177</sup>. In tal modo, la disciplina ricavabile dagli statuti circa l'esclusione del socio è integrata da tali disposizioni: le dimissioni dell'associato sono equiparate, ai sensi del secondo comma dell'articolo 24 c.c., a un vero e proprio diritto di recesso, esercitabile nel rispetto di specifiche indicazioni temporali («la dichiarazione di recesso deve essere comunicata per iscritto agli amministratori e ha effetto con lo scadere dell'anno in corso, purché sia fatta almeno tre mesi prima»). La facoltà di recesso *ad nutum* del singolo associato può essere esclusa

---

<sup>175</sup> Le cause di espulsione indicate negli statuti, poiché generiche, permettono il ricorso alla sanzione per indebolire, intimidire o eliminare le minoranze politiche all'interno del partito. Per quel che concerne le motivazioni "ufficiali", si tratta della mancata ottemperanza alle previsioni dello statuto, dei regolamenti e delle deliberazioni legittimamente adottate dagli organi dell'associazione (Scelta civica, PDL); la mancata osservanza del Codice etico (Scelta civica); lo svolgimento di attività contrarie agli interessi del partito (Scelta civica); i danni, anche morali, arrecati in qualunque modo al partito (Scelta civica); l'indegnità morale o politica (PDL); la grave violazione dei doveri morali e politici che arrechino grave pregiudizio al partito (UDC); il grave danno all'immagine del partito (PD); il procurato danno di immagine o accusa ingiustificata o calunnia nei confronti di altri iscritti o elettori (PD); l'indegnità o di ripetuti comportamenti gravemente lesivi della dignità di altri soci o di gravi ragioni che ostacolino o pregiudichino l'attività del Movimento o ne compromettano la sua immagine politica (Lega Nord).

<sup>176</sup> *Ex multis*, Tribunale di Roma, sentt. 18.08.2001 e 3.06.1995, ha ammesso l'impugnazione da parte del singolo aderente delle determinazioni assunte dai partiti politici e per violazione di disposizioni di legge o di statuto.

<sup>177</sup> A tal proposito, si consideri il caso recentissimo (19 febbraio 2015) relativo all'espulsione dell'*ex* senatore Lusi. Il provvedimento è stato annullato dal Tribunale di Roma giacché non fu «preceduto da alcuna contestazione in ordine agli addebiti sui quali l'irrogazione della sanzione si fondava. Premesso che deve ritenersi necessaria la preventiva contestazione degli addebiti all'interessato».

soltanto nel caso in cui lo stesso rinunci all'esercizio di tale facoltà temporaneamente (mai per un periodo di tempo indeterminato) restando, in ogni caso, impregiudicato ed efficace il recesso qualora sussista una giusta causa.

Diverse questioni solleva, invece, la disciplina codicistica *ex art. 24 c.c.* che dispone che «l'esclusione d'un associato non può essere deliberata dall'assemblea che per gravi motivi; l'associato può ricorrere all'autorità giudiziaria entro sei mesi dal giorno in cui gli è stata notificata la deliberazione»<sup>178</sup>.

In sostanza, la norma dispone ciò al fine di ostacolare l'abuso del potere di esclusione come strumento della maggioranza per colpire la minoranza politica interna: ecco perché la norma vuole che tale potere sia affidato a un organo asettico, libero da qualsiasi legame con gli altri organi del partito. A sostegno di tale interpretazione, l'art. 36 c.c. dispone che «l'ordinamento interno» sia regolato dagli «accordi degli associati», che sono liberi di attribuire il potere di esclusione a un organo diverso dall'assemblea.

Il riferimento ai «gravi motivi», quale presupposto dell'esclusione nell'ambito delle associazioni non riconosciute, è dovuto all'interesse del singolo a mantenere un legame, che costituisce «un momento di sviluppo della persona umana»<sup>179</sup>: a sostenere il contrario, ovvero se non si riconoscessero degli strumenti di adeguata tutela del singolo, il diritto a far parte dell'associazione partitica si ridurrebbe a pura teoria. Ecco perché il requisito dei «gravi motivi» non è derogabile mediante accordi tra le parti, ma solo in base alla clausola negoziale *ex art. 1455 c.c.*, che esige l'importanza dell'inadempimento ai fini della risoluzione del contratto.

Il controllo del giudice<sup>180</sup> serve quindi a verificare la conformità del provvedimento di esclusione dell'iscritto ai «gravi motivi», senza entrare nel merito, ossia senza sindacare l'opportunità del provvedimento. Quest'operazione non risulta di semplice realizzazione, a causa della genericità delle cause di esclusione statutariamente previste e della variabilità del risultato della valutazione dell'autorità giudiziaria, fisiologicamente diversa da associazione ad associazione: così, cambia il modo in cui viene tutelato il

---

<sup>178</sup> M. A. URCIUOLI, *La tutela del singolo nei partiti politici*, *op.cit.*, p.159

<sup>179</sup> M. A. URCIUOLI, *La tutela del singolo nei partiti politici*, *op.cit.*, p.159.

<sup>180</sup> Sulla necessità del controllo giurisdizionale esterno sui provvedimenti di espulsione si veda, *ex multis*, Tribunale di Roma, 21.03.1995 e Cassazione, sez. III° civ., sent. del 07.06.2004, n. 17791.

singolo, visto che il sindacato sugli atti dell'associazione dipende dall'importanza degli interessi individuali lesi<sup>181</sup>. La decisione del giudice deve tenere conto del fatto che il partito costituisce lo strumento privilegiato di partecipazione alla vita politica nazionale, e pertanto c'è un grande interesse alla conservazione del rapporto: il giudice, perciò, nella verifica della legittimità dei provvedimenti associativi, valuterà non solo gli scopi statutari ma anche la prassi dell'organizzazione, cercando il punto di equilibrio tra esigenze individuali e interesse collettivo.

Una volta ottenuto l'annullamento della deliberazione da parte del giudice, il singolo dovrà ritenersi integrato nell'associazione. Ovviamente dal problema *stricto sensu* giuridico va tenuto distinto il problema dell'opportunità per l'escluso di rientrare nell'associazione partitica che lo aveva estromesso: difatti, è agevole pensare che l'individuo riammesso nel partito *iusso iudicis* possa aver smarrito quella consonanza ideologica che magari aveva al momento dell'ammissione e si senta riaccolto forzatamente nell'associazione, con tutti i disagi relazionali che ne conseguono.

Si nota, allora, come le esigenze associative, proprie del partito politico, trovino qui maggiori garanzie rispetto a una qualunque associazione di diritto privato: il vaglio così delicato del giudice non privilegia un solo termine del rapporto, perché con il ricorso giurisdizionale lo Stato assicura lo svolgimento di libertà del gruppo in quanto compatibile col dettato del 1322 c.c.

La considerazione diffusa dell'espulsione o del recesso come soluzione ultima di ogni difficile conflitto rende la dialettica individuo-gruppo particolarmente vivace nel momento finale dello scioglimento del vincolo<sup>182</sup>.

Si è visto che l'esclusione non costituisce l'unica causa di scioglimento del vincolo, poiché lo stesso associato può provocare, con una propria unilaterale dichiarazione di volontà, il medesimo esito. La facoltà di recesso, però, può creare differenti complicazioni. Innanzitutto essa può essere poco tutelata a

---

<sup>181</sup> M. A. URCIUOLI, *La tutela del singolo nei partiti politici*, op. cit., p. 161.

<sup>182</sup> In particolare, il fenomeno è ricostruito dalla dottrina civilistica in chiave contrattuale o istituzionale. Al primo si rifanno sia i principi generali del contratto sia la definizione dell'esclusione come forma risolutiva (1353 c.c.) del rapporto associativo: l'esclusione si risolve, così, nell'esercizio di un diritto potestativo della società di operare direttamente lo scioglimento del rapporto senza la cooperazione dell'autorità giudiziaria. Così inteso, esso rientrerebbe nelle forme di autotutela privata, quasi a volersi porre sul medesimo piano della clausola risolutiva espressa o della diffida ad adempiere. Una tale possibilità non esclude, però, un successivo sindacato del giudice su iniziativa di chi ha subito la risoluzione.

causa di clausole statutarie dirette a negare all'associato la facoltà in questione, mediante l'individuazione di modalità e termini particolarmente gravosi perché il recesso sia operativo.

Oltre al recesso individuale, può capitare che si realizzi un distacco dal partito di interi gruppi di aderenti che intendono appropriarsi del nome e del simbolo del partito e di una parte del fondo comune. La dottrina si è interrogata sulla qualificazione in termini di recesso di tale situazione. In giurisprudenza l'orientamento prevalente<sup>183</sup> considera tale fenomeno come "scissione", ossia come una modalità di esercizio del diritto di recesso. La disciplina sulla scissione è finalizzata ad impedire che gli scissionisti possano vantare diritti sul patrimonio del partito, anche qualora rappresentano la maggioranza. In realtà, tra recesso e scissione esiste una differenza sostanziale. La scissione può derivare dalla modificazione dei principi e dei programmi in base ai quali la maggioranza degli iscritti aveva dato la propria adesione: tale operazione rende impossibile per la minoranza degli iscritti perpetuare il rapporto col partito.

Dalla disamina della questione concernente l'esclusione dal partito politico, si può notare come essa risulti alquanto lacunosa, poiché lasciata alla completa discrezionalità dell'autonomia statutaria e alla volubilità degli orientamenti giurisprudenziali.

È curioso notare come diversi partiti presenti oggi in Parlamento non siano tanto espressione di regole o programmi comuni, quanto di ciò che resta delle separazioni e scissioni di preesistenti movimenti. Pertanto, i partiti non sempre presentano una struttura territoriale o regole organizzative certe: l'adesione a tali movimenti è aleatoria, potendo essi darsi regole e strutture differenti da quelle originarie<sup>184</sup>.

Volgendo lo sguardo alle esperienze europee, si può notare come esse per lo più abbiano deciso di fissare una specifica disciplina a tutela dell'iscritto: in particolare, l'ordinamento tedesco ha individuato numerosi vincoli circa i presupposti sostanziali e le garanzie procedurali con riferimento all'espulsione, sancendo che «un iscritto può essere espulso dal partito solo se ha compiuto dolosamente una violazione dello statuto o ha violato in misura rilevante i principi ispiratori o l'ordinamento interno del partito, arrecando così a quest'ultimo gravi danni»<sup>185</sup>, e predisponendo che la competenza a deliberare l'espulsione venga demandata ad un organo imparziale, il Collegio dei

---

<sup>183</sup> *Ex multis*, Tribunale di Roma, 26 aprile 1991.

<sup>184</sup> Così, F. RESCIGNO, *I partiti politici*, cit., p. 734.

<sup>185</sup> Articolo 10, paragrafo 4, Legge fondamentale tedesca sui partiti politici del 1967.

probiviri, che, da un lato, mantiene un ambito di intervento ben circoscritto, dall'altro, è imposto ad esso l'obbligo del doppio grado di giudizio e della motivazione delle decisioni adottate. Tali garanzie sono imposte in modo diverso anche dalla legislazione spagnola, che ammette l'espulsione esclusivamente a seguito di procedimenti in contraddittorio, in cui sia garantito agli interessati sia il diritto a essere informati dei fatti contestati sia il diritto a essere uditi prima dell'adozione delle predette misure sia, ancora, il diritto alla motivazione della decisione con cui si impone una sanzione sia, infine, il diritto a presentare ricorso interno<sup>186</sup>.

#### 1.4 *L'organizzazione interna dei partiti e la rilevanza dell'aspetto territoriale: nozione e caratteri*

Se storicamente il partito politico trova il suo apice nel c.d. partito di massa<sup>187</sup>, strutturalmente esso presenta un'organizzazione complessa. Pertanto si può affermare che esso è un ente strutturato. La complessità dell'apparato organizzativo delle associazioni politiche si semplifica dalla crisi del partito di massa, dall'avvento di nuove forme di organizzazione partitica (*catch-all party*, *cartel party*, partito carismatico) e dal consolidamento del ruolo della *leadership*. Nel primo cinquantennio repubblicano, i partiti avevano raggiunto una certa omogeneità organizzativa: tutti erano dotati di articolate strutture burocratiche e si dividevano in sezioni, ossia in strutture che garantivano il collegamento con il territorio e il radicamento del partito sullo stesso. Il partito aveva carattere piramidale, poiché tra la base (degli iscritti) e il vertice esistevano, quali intermediari, gli organi di direzione politica collegiale, nazionale e locale (congressi e consigli nazionali), che avevano quale compito precipuo il temperamento della *leadership* del segretario di partito. Nel nuovo sistema dei partiti, invece, le associazioni partitiche sono state oggetto di deistituzionalizzazione<sup>188</sup>, fenomeno che ha portato allo snellimento del

---

<sup>186</sup> Articolo 8, paragrafo 3 della Legge organica sui partiti politici, n. 6, del 27 giugno 2002.

<sup>187</sup> Archetipo del partito moderno, dotato di veri e propri apparati burocratici e di funzionari di partito alle dipendenze dell'associazione politica.

<sup>188</sup> Cfr. R. CHERCHI, *Il governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Jovene, Napoli, 2006, p.197, sostiene che la deistituzionalizzazione dei partiti sia stata dovuta innanzitutto all'adozione di nuove leggi elettorali, alla trasformazione della struttura sociale, alla riduzione del finanziamento dei partiti e, infine, all'evoluzione della comunicazione politica.

numero degli apparati e all'aumento del coefficiente di personalizzazione della politica.

I partiti della seconda Repubblica, quindi, presentano caratteristiche quanto mai variegata: vi sono partiti di apparato, partiti privi di apparato e partiti personali; partiti aventi grande peso elettorale e "partitini" o piccoli partiti.

Nonostante queste premesse, non è corretto affermare che il partito-organizzazione<sup>189</sup> sia scomparso: per sua stessa natura, il partito politico è organizzazione, non fosse altro perché esso assume giuridicamente la natura di associazione.

Una parte della dottrina si è occupata di individuare - a proposito dello schema organizzativo- due differenti tripartizioni, che presentano peculiarità non solo nominalistiche, ma indicative del differente modo di concepire il partito in Europa e negli USA. Secondo una prima tripartizione di origine statunitense<sup>190</sup> l'organizzazione partitica può realizzarsi sotto forma di partito nell'elettorato (*the party in the electorate*<sup>191</sup>); di partito come organizzazione (*the party as organization proper*); di partito nelle istituzioni rappresentative (*the party in office*). Altra tripartizione<sup>192</sup>, di matrice europea, distingue tra: il partito nelle istituzioni rappresentative (*the party in public office*); il partito sul territorio (*the party on the ground*); il partito come organizzazione centrale (*the party in central office*). Come si può notare, la tripartizione "europea" mantiene il *focus* sull'aspetto dell'organizzazione interna del partito, distinguendo tra apparati centrali e apparati periferici, più di quanto non si faccia nella tripartizione "americana", dove la dimensione principale del partito consta nell'elettorato,

---

<sup>189</sup> A. PANEBIANCO, *Modelli di partito*, il Mulino, Bologna, 1982, p. 23, nota come vi sia resistenza da parte della dottrina contemporanea - vuoi per le difficoltà obiettive di una loro analisi, vuoi per i pregiudizi volti ad attribuire ai partiti scopi a priori - nello studiare i partiti politici sotto l'aspetto organizzativo. Tuttavia, ad aver bisogno di organizzazione sono soprattutto i partiti all'opposizione, giacché essi non possono contare sull'appoggio delle istituzioni.

<sup>190</sup> Cfr. V.O. KEY, *Politics, Parties, and Pressure Groups*, Thomas Y. Crowell Company, New York 1942, pp. 317 ss., tratto dal sito internet [www.yaleuniversity.com/library](http://www.yaleuniversity.com/library).

<sup>191</sup> Per quel che concerne il ruolo dell'elettorato rispetto al partito (*the party in the electorate*), esso è stato oggetto di analisi nel primo capitolo, cui si rimanda.

<sup>192</sup> Cfr. R. KATZ - P. MAIR, *The Evolution of Party Organization in Europe: The Tree Faces of Party Organization*, in *American Review of Politics*, 14 (Winter), pp. 593-617 (Trad. in L. BARDI, *Partiti e sistemi di partito*, Il Mulino, Bologna, 2006, pp. 33-58).

che tradizionalmente in Europa non è considerato “parte” del partito (salvo per quel che concerne lo *status* di iscritti).

Fatte le dovute premesse di ordine classificatorio e terminologico, si può affermare che il carattere democratico che connota la vita interna dei partiti politici italiani richiede il previo esame della dimensione del *party as organization proper*, con specifico riferimento ai profili del *party on the ground* e del *party in central office*. Infatti, come autorevolmente osservato, «qualunque cosa siano i partiti e qualunque altro tipo di sollecitazioni possano rispondere, essi sono prima di tutto organizzazioni e pertanto l'analisi organizzativa deve precedere ogni altra prospettiva»<sup>193</sup>.

Il tema dell'articolazione del partito politico sul territorio<sup>194</sup> è affrontato dalla dottrina contestualmente alla nascita del partito di massa (in particolare, con i partiti socialisti)<sup>195</sup>. Nato fuori dal Parlamento, il partito di massa è caratterizzato dall'elevato numero di iscritti. Per tale motivo esso richiedeva un'organizzazione diffusa e stabile sull'intero territorio nazionale, garantita dalla sezione, da cui si sviluppava una struttura organizzativa di tipo piramidale<sup>196</sup>.

Dalla sezione, ossia dall'“organo di base” del partito, quello più vicino agli iscritti, deve partire certamente l'analisi degli statuti in materia di organizzazione sul territorio del partito. Il motivo della riflessione sulla sezione sta nel fatto che essa è “applicazione inconsapevole” dell'articolo 49 Cost.: la sezione si fa strumento affinché il partito realizzi il coinvolgimento degli iscritti nell'organizzazione dello stesso. In realtà, anche se la sola previsione statutaria basta a garantire il loro utilizzo nell'organizzazione sul territorio del partito, non tutti gli statuti chiariscono che le sezioni sono organi integranti la struttura organizzativa di base del partito.

---

<sup>193</sup> A. PANEBIANCO, *Modelli di partito, op.cit.*, p. 18.

<sup>194</sup> Cfr. S. PARISI, *Cinque pezzi (per niente) facili in tema di competenza delle Regioni a disciplinare l'organizzazione interna dei partiti politici, cit.*

<sup>195</sup> Difatti, prima di tale periodo, non si rendeva necessaria un'organizzazione complessa e sofisticata del partito a livello territoriale, visto che esso non aveva iscritti da coinvolgere: i compiti di coordinamento e di raccolta del voto erano svolti nel ristretto ambito dei collegi controllati dalle relazioni personali.

<sup>196</sup> Le sezioni di un certo territorio facevano capo a una struttura più ampia, la federazione, che a sua volta afferiva a una struttura centrale di direzione politica e amministrativa, avente sopra di sé un organo esecutivo più ristretto, la segreteria o ufficio politico.

È chiaro che in un partito politico che voglia conformarsi al “metodo democratico” e che voglia garantire la piena partecipazione degli iscritti alla vita del partito e alla formazione delle decisioni politiche, la sezione territoriale costituisce l’articolazione del partito che più di ogni altra assume rilevanza, perché la più vicina agli iscritti e ai militanti<sup>197</sup>.

Tuttavia, l’esistenza di sezioni non esclude la presenza di ulteriori articolazioni infraterritoriali tra l’apparato centrale e le strutture periferiche (ad esempio a livello provinciale e regionale): il collegamento tra i livelli territoriali deve essere ugualmente improntato al “metodo democratico”, sia per quanto riguarda le modalità di formazione degli organi interni sia per quanto riguarda i diritti, doveri e poteri quanto meno degli iscritti. A tal proposito, ci si può chiedere se la legge possa (o addirittura debba) fornire indicazioni vincolanti i partiti circa la loro organizzazione territoriale, le competenze e le procedure da seguirsi a ciascun livello territoriale. La necessità di un intervento legislativo di questo genere è stata sentita, ad esempio, nell’ordinamento tedesco che impone l’obbligo di contenere negli statuti dei partiti norme «sull’articolazione complessiva del partito»<sup>198</sup>. La normativa tedesca prevede, infatti, che «l’articolazione territoriale deve essere strutturata in modo tale da rendere possibile un’adeguata collaborazione dei singoli iscritti alla formazione della volontà politica del partito»<sup>199</sup>, principio la cui attuazione è implicitamente rimessa all’autonomia statutaria. In senso opposto, la legge spagnola sui partiti politici non contiene alcuna indicazione concernente l’organizzazione sul territorio del partito e la necessità di garantirne la democrazia interna. Come la Spagna, anche la legislazione italiana si disinteressa alle articolazioni territoriali del partito, e non se ne occupa neanche nel testo unificato adottato dalla I Commissione della Camera dei deputati il 9 maggio 2012 sulla disciplina dei partiti politici. La sua determinazione, pertanto, è interamente rimessa all’autonomia statutaria, in conformità con quanto disposto per le associazioni non riconosciute dall’articolo 36 del codice civile. La lettura combinata degli statuti dei principali partiti italiani presenta alcune norme comuni, che

---

<sup>197</sup> La sezione, infatti, è il luogo per eccellenza dove si raccolgono le iscrizioni al partito: qui gli iscritti possono partecipare alla discussione e all’elaborazione delle linee politiche attraverso l’Assemblea e qui devono essere assegnati incarichi dagli iscritti secondo procedure di tipo democratico.

<sup>198</sup> Secondo quanto previsto nel Capo II, Paragrafo VI della Legge sui partiti politici della repubblica federale tedesca del 1967.

<sup>199</sup> Art. 7, Legge sui partiti politici della repubblica federale tedesca del 1967.

certamente riconoscono l'autonomia agli apparati decentrati di un partito politico; tuttavia, si tratta di regole che restano per lo più disattese nella prassi, dove è più facile che le formazioni partitiche siano accentrate quanto a modalità di gestione e esercizio di poteri e prerogative<sup>200</sup>.

Si comprende come i partiti o i movimenti a base territoriale<sup>201</sup>, che hanno un ambito di consenso, di rappresentanza di interessi e di azione limitato ad una parte del territorio nazionale, abbiano una capacità rappresentativa che incide fortemente sulla territorialità: il soggetto principale della struttura del partito non è tanto l'apparato centrale ma un livello di governo territoriale.

In modo diverso, invece, i partiti nazionali a struttura federale<sup>202</sup> attribuiscono alle strutture regionali ampie competenze per assicurare loro autonomia statutaria in tal campo. La particolarità di tali partiti sta nel fatto che essi non presentano come elemento organizzativo il dato territoriale, ma la territorialità è pur sempre strumentale alla realizzazione di altri valori di cui il partito si fa portavoce.

Infine, i partiti a struttura sostanzialmente accentrata<sup>203</sup> non fanno alcuna affermazione di principio nello statuto circa la generale strutturazione territoriale del partito. Essi, infatti, sono in linea con l'impostazione ideologica dei principali partiti della c.d. prima Repubblica, perché non riconoscono alcuna connessione tra ideologia e territorialità.

Conclusivamente si può notare come l'organizzazione territoriale dei partiti politici<sup>204</sup> si connota per l'esistenza di più livelli periferici, corrispondenti

---

<sup>200</sup> Ne è un esempio lo Statuto dell'Italia dei Valori. In realtà, talvolta, è lo stesso statuto a essere contraddittorio al suo interno, enunciando prima l'accoglimento di un principio federalista o autonomista nell'organizzazione interna sul territorio, per poi smentirlo con le successive norme di dettaglio. Le previsioni statutarie, tuttavia, mantengono la loro rilevanza, sia perché rappresentano comunque il quadro giuridico di riferimento sia perché solitamente disciplinano la strutturazione del partito sul territorio in conformità all'ideologia che connota il partito.

<sup>201</sup> Ne sono un esempio lo Statuto della Lega Nord e della *Südtiroler Volkspartei*.

<sup>202</sup> Ad esempio, il PD e l'IDV. Scelta civica e SEL non si definiscono espressamente a struttura federale, ma riconoscono l'autonomia organizzativa, finanziaria e patrimoniale alle strutture locali.

<sup>203</sup> È il caso del PDL, UDC e FLI.

<sup>204</sup> Cfr. S. PARISI, *Cinque pezzi (per niente) facili in tema di competenza delle Regioni a disciplinare l'organizzazione interna dei partiti politici*, cit., cerca di rispondere alla questione concernente la disciplina dell'organizzazione interna dei partiti politici: l'A. pone l'accento innanzitutto sul

proporzionalmente ai livelli di governo del territorio in cui si articola la Repubblica, secondo l'individuazione fatta dalla riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001. Così, come la Repubblica si articola in Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, si osserva che l'organizzazione territoriale di un partito presenta un livello di governo locale (comunale), provinciale, regionale e nazionale (quest'ultimo costituito dall'apparato centrale del partito) e talvolta di città metropolitana.

---

comune disinteresse scientifico, dovuto al fatto che non si è «riusciti finora a normare in modo omogeneo l'organizzazione interna dei partiti politici a livello nazionale». A maggior ragione l'A. coglie la difficoltà che possono trovare le Regioni, «stante anche la nota riottosità dei partiti a *subire* una disciplina legislativa.

## 2 LA STRUTTURA DEI PARTITI POLITICI E LA FORMA DI GOVERNO ITALIANA

SOMMARIO: 2.1 Profili introduttivi: i partiti come elementi interni o esterni alla forma di governo; 2.2 L'organizzazione interna dei partiti e la rilevanza dell'aspetto territoriale: nozione e caratteri; 2.3 L'incidenza della forma di governo sul sistema dei partiti; 2.4 Governo con "troppi" partiti; 2.5 Governo di partito e parlamentarismo maggioritario; 2.6 Governo senza partito: il governo tecnico; 2.7 Quando il partito prende la forma del leader: personalizzazione della politica; 2.8 Lo "strano caso" dei movimenti; 2.9 Aspetti comparativi.

### 2.1 *Profili introduttivi: i partiti come elementi interni o esterni alla forma di governo*

Secondo una definizione generalmente accettata, la forma di governo costituisce il complesso dei fattori che concorrono a determinare la tenuta del potere esecutivo in rapporto agli altri poteri previsti in Costituzione<sup>205</sup>.

Partendo da queste premesse, mentre una parte della dottrina si interessa del «dispiegarsi effettivo dei rapporti fra i titolari delle funzioni costituzionali»<sup>206</sup>, altra dottrina è ferma nella considerazione che le caratteristiche del sistema dei partiti politici siano «meri elementi di fatto che condizionano dall'esterno i

---

<sup>205</sup>L. ELIA, voce *Governo (forme di)*, *cit.*, p. 638 ss., o anche, secondo C. MORTATI, *Le forme di governo, Lezioni*, CEDAM, Padova, 1973, p.3, concernerebbe «i mutevoli rapporti che intercorrono fra i supremi organi costituzionali in relazione alla definizione dell'indirizzo politico», e in sostanza «il modo in cui le varie funzioni dello Stato sono distribuite ed organizzate fra i diversi organi costituzionali». Diversamente, M. LUCIANI, voce *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, Volume III, Milano, Giuffrè, 2009, p.538 e ss., sostiene che «la classificazione della forma di governo finisce per dipendere dalle modalità concrete del suo funzionamento».

<sup>206</sup> Cfr. M. DUVERGER, *I partiti politici*, *cit.*, p. 261 e ss. e L. ELIA, voce *Governo (forme di)*, *cit.*, p. 638 ss., P. RIDOLA, *Diritti di libertà e costituzionalismo*, Giappichelli, Torino, 1997, pp.120 e 128 ss. e infine L. PRIMICERIO, *Forma di governo parlamentare e modelli di democrazia rappresentativa*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 33.

congegni della forma di governo e che quindi non debbano essere incluse tra gli elementi costitutivi di quest'ultima»<sup>207</sup>.

Nella sua celebre voce enciclopedica<sup>208</sup>, Elia sostiene che l'aspetto politologico non sia estraneo agli studi sulla forma di governo e che, dunque, lo studio delle dinamiche partitiche sia funzionale a una corretta comprensione delle trasformazioni ordinamentali in atto. Il contributo di Elia in tema di forme di governo risale agli anni Settanta quando, con l'allargamento del suffragio universale e la nascita dei partiti di massa, questi ultimi potevano vantare una legittimazione piena e riuscivano a esercitare una forte influenza sulle istituzioni. A tal riguardo, secondo l'illustre studioso, l'indagine del giurista non potrebbe prescindere dal sistema partitico: l'aspetto sociologico/politologico è rilevante nel momento in cui il partito si stabilizza, «diviene una condizione di fatto di immediata rilevanza giuridica, in quanto entra nel sistema

---

<sup>207</sup> Cfr. L. PRIMICERIO, *Forma di governo parlamentare*, *op.cit.*, p. 34 e S. GAMBINO, *Partiti politici e forma di governo: la difficile riforma di una "Costituzione materiale" radicata nella storia costituzionale del Paese*, in *federalismi.it*, n.15/2008, p. 21, sottolineano la contraddizione in termini dei partiti, visto che, da un lato, essi «per il tipo di rapporti che sono andati intessendo con lo Stato,... possono ben cogliersi come organi ausiliari dello Stato, se non come veri e propri organi statali», dall'altro, rivendicano la natura di associazioni di diritto privato che li rende fortemente «insediati nella società»: tale dicotomia ontologica ne rende difficile una loro ricostruzione in termini istituzionali. Ma di questa contraddizione in termini ci si è già estesi nel primo capitolo. M. LUCIANI, voce *Governo (forme di)*, *cit.*, p. 551 e ss., in particolare, sostiene che la versione definitoria di L. Elia, in tema di forme di governo, non sia del tutto corretta, in quanto si presterebbe a più critiche. Innanzitutto la circostanza che «i partiti si muovano su un terreno diverso da quello della forma di governo, che attiene all'emersione istituzionale del potere». In altre parole, l'A. sostiene che i Costituenti conoscevano bene la differenza tra il «popolo organizzato in partiti che spettava determinare...la politica nazionale, mentre era solo all'interno delle coordinate politiche così "determinate" che il Governo poteva svolgere l'indirizzo politico, realizzando la propria politica generale». Luciani, in sostanza, non sminuisce l'importanza dei partiti politici nel processo democratico, «il punto, però, è che il loro essere "presupposti" quali condizioni di fatto non fa sì che i partiti siano anche "posti" quali elementi costitutivi della forma di governo. Ciò che sta "fuori" di essa può essere importante, per il suo funzionamento, tanto quanto ciò che vi sta "dentro", ma non per questo cessa d'essere un elemento che non appartiene alla sua struttura».

<sup>208</sup> L. Elia, voce *Governo (forme di)*, *cit.*, p. 638 ss.

“presupposto” dalle norme costituzionali»<sup>209</sup>. In quest’ottica, la classificazione delle forme di governo dipende immediatamente dal contesto politico, sempre in grado di condizionarle: secondo Elia bisogna considerare, a questi fini, sia i dati normativi, sia i profili fattuali non disciplinati da norme costituzionali. In particolare, le regole sulla forma di governo parlamentare, poiché «a fattispecie aperta», sarebbero «suscettibili di essere qualificate dal sistema dei partiti ed integrate dalle regole convenzionali che ad esso fanno capo»<sup>210</sup>.

Elia sostiene, infatti, che le forme di governo, oltre che in prospettiva statica, andrebbero studiate mettendo in debito conto il numero dei partiti, la loro consistenza, le reciproche interrelazioni, le regole convenzionali e, infine, i meccanismi di elezione delle assemblee rappresentative<sup>211</sup>: «si potrebbe dire che, di conseguenza, le norme sulla forma di governo (e particolarmente quelle relative al governo parlamentare in senso proprio) sono a fattispecie aperta (entro certi limiti) e cioè suscettibili di essere qualificate dal sistema dei partiti e integrate dalle regole convenzionali che ad esse fanno capo»<sup>212</sup>.

Pertanto, l’indagine sulle forme di governo dello Stato democratico non può prescindere dal contesto politico in cui dialogano il legislativo e l’esecutivo. È necessario, dunque, il contributo delle norme consuetudinarie, delle convenzioni costituzionali, del sistema elettorale e del sistema dei partiti<sup>213</sup>.

---

<sup>209</sup> L. ELIA, voce *Governo (forme di)*, *cit.*, p. 638.

<sup>210</sup> L. ELIA, voce *Governo (forme di)*, *cit.*, p.640.

<sup>211</sup> Cfr. S. GAMBINO, *La forma di governo in Italia fra Parteienstaat e Premierato assoluto*, *cit.*, p. 1645, definisce tale approccio «realista...per effetto del quale l’organizzazione strutturale dei poteri viene analizzata unitamente alla comprensione dei relativi momenti funzionali e dinamici».

<sup>212</sup> L. ELIA, voce *Governo (forme di)*, *cit.*, p. 640.

<sup>213</sup> Cfr. L. ELIA, voce *Governo (forme di)*, *cit.*, p. 638; è ciò che emerge anche da S. GAMBINO, *La forma di governo in Italia fra Parteienstaat e Premierato assoluto*, *cit.*, pp. 1639-1664, che afferma: «accanto a un metodo giuridico formale, fondato su tipologie di governo basate sul principio di separazione dei poteri fra gli organi costituzionali, la ricerca costituzionale –nel tempo – non ha potuto sfuggire alla stessa utilizzazione di un metodo realista, nel quale trovasse adeguata considerazione lo stretto rapporto esistente tra quadro normativo-costituzionale e la sua concreta traduzione nella realtà. Una mancata integrazione tra i due momenti analitici – formale il primo, sostanziale il secondo – incorrerebbe nello stesso rischio di non consentire di poter attingere l’oggetto del proprio studio quando ci si apprestasse a studiare la natura del parlamentarismo e, al suo interno, le problematiche relative alla funzionalità complessiva del Governo».

A riprova del fatto che non sia possibile estromettere il sistema partitico dall'analisi della forma di governo militano differenti considerazioni. Innanzitutto la riflessione per cui l'assetto, anche numerico, del sistema dei partiti è condizionato dal sistema elettorale<sup>214</sup>, che pertanto non ha carattere solo fattuale, ma è materia sottoponibile a interventi di carattere normativo (compresi quelli concernenti il finanziamento), in modo da acuire o di mitigare l'incidenza sulla forma di governo.

In secondo luogo, le regole convenzionali hanno ruolo di non poca importanza nell'evoluzione dell'ordinamento, anche laddove esse non siano riconducibili a principi costituzionali<sup>215</sup>. Pertanto, un'analisi sull'organizzazione e sul funzionamento delle istituzioni dovrebbe tenere in conto due aspetti complementari, ossia le regole istituzionali e il sistema politico: in altre parole, è necessario che le disposizioni costituzionali trovino un loro sbocco nel sistema dei partiti<sup>216</sup>.

L'idea di Elia di forma di governo non è rimasta esente da critiche: difatti, come si è visto, autorevole dottrina ha affermato che «l'insieme degli elementi rilevanti del sistema classificatorio...è ridotto sostanzialmente a due soli

---

<sup>214</sup> In base all'opzione tra sistemi proporzionali e sistemi maggioritari, nonché dell'utilizzo delle clausole di sbarramento.

<sup>215</sup> Elia non è il solo a sostenere questa tipologia di studio, difatti anche Duverger sosteneva che «chi conosce il diritto costituzionale classico e ignora la funzione dei partiti, ha un'idea sbagliata dei regimi politici contemporanei; chi conosce la funzione dei partiti e ignora il diritto costituzionale classico ha un'idea incompleta (...) dei regimi politici contemporanei», così M. DUVERGER, *I partiti politici*, cit., p. 261 e ss.

<sup>216</sup> Le classificazioni tradizionali della dottrina insegnano che, in genere, un sistema caratterizzato dalla presenza di partiti molto distanti tra loro e ideologicamente ostili implica uno scenario politico molto competitivo. Di contro, in un sistema tendenzialmente normalizzato è difficile imbattersi in formazioni che tendono a sovvertire il sistema politico e istituzionale esistente. Da tale prima generale differenziazione discende la classificazione dei sistemi di partito tra sistemi monopartitici, sistemi bipartitici e sistemi multipartitici. Nei primi solo un partito compete effettivamente per le cariche pubbliche, poiché vi è un solo partito, egemonico o principale attorno a cui ruotano diversi partiti legati ad esso come dei satelliti. In senso opposto, quando il sistema presenta due partiti ben strutturati, siamo di fronte a sistemi bipartitici. Il sistema bipartitico, in particolare, si afferma alla presenza di due partiti in grado di governare da soli, senza stringere alleanze con altri partiti. Essi, giacché condividono ideologie moderate, permettono di mantenere la competizione elettorale al centro: la competizione centripeta è l'essenza del sistema bipartitico.

componenti: l'Esecutivo e il Legislativo»<sup>217</sup>. Seguendo questo indirizzo, la forma di governo ruoterebbe unicamente attorno al rapporto fiduciario, non richiamando gli elementi costitutivi menzionati in altre ricostruzioni. L'indicazione dottrina appena esposta, non esclude, tra l'altro, l'influenza di altri "poteri" che, tuttavia, dovrebbero limitarsi all'«arricchimento della griglia classificatoria non con il riferimento al sistema dei partiti, bensì con il riferimento a tutti i poteri e a tutti gli organi costituzionali che hanno certe caratteristiche», ossia che «partecipano...anche solo indirettamente, alla funzione di governo»<sup>218</sup>. Partendo da questa nozione di potere, l'A. esclude una qualificazione dei partiti in termini di organi o poteri costituzionali, poiché una tale interpretazione dovrebbe poggiare su un loro riconoscimento e, seppure la Carta costituzionale riconoscesse loro la funzione di «strumenti di rappresentanza di interessi politicamente organizzati»<sup>219</sup>, i compiti loro attribuiti «non consentono di desumere l'esistenza di attribuzioni costituzionali»<sup>220</sup> al di là del diritto costituzionalmente riconosciuto al cittadino di associarsi in partiti: pertanto, i partiti andrebbero considerati come organizzazioni proprie della società civile e non come poteri dello Stato.

Si vede come l'accettazione dell'una o dell'altra posizione dottrina ruota, ancora una volta, intorno alla natura giuridica del partito politico. Milita certamente a favore della ricostruzione di Leopoldo Elia la considerazione per cui la forma di governo è un fenomeno talmente complesso che necessita, ai fini di una sua profonda comprensione, dell'analisi del sistema partitico, inteso come uno di quei fattori "mobili", in grado di incidere sul funzionamento concreto della forma di governo, che è strutturalmente dinamica. D'altro canto, però, i dati costituzionali, anche se considerano i partiti -intesi come

---

<sup>217</sup> M. LUCIANI, voce *Governo (forme di)*, *cit.*, p. 567.

<sup>218</sup> Dalla definizione di M. LUCIANI, voce *Governo (forme di)*, *cit.*, p. 567 e ss., restano, perciò, fuori «i poteri e gli organi costituzionali che non sono titolari di attribuzioni di natura politica» e «i soggetti e gli organi le cui decisioni, almeno sul piano del diritto interno, non sono imputabili allo Stato», la Corte costituzionale e la magistratura. Mentre, vi rientrano il Parlamento, il Governo e il Capo dello Stato (poiché già la sua legittimazione e i parametri della sua azione hanno natura politica). Per quel che concerne il corpo elettorale, poiché esso adotta atti «direttamente e vincolantemente imputabili» al popolo, mediante il sistema elettorale, è considerato un elemento della forma di governo «per la sua essenzialità al fine della costituzione della rappresentanza».

<sup>219</sup> Così, Corte costituzionale, ordinanza del 24 febbraio 2006, n.79.

<sup>220</sup> Come sopra, Corte costituzionale, ordinanza del 24 febbraio 2006, n.79.

strumento atto a favorire la vita politica del cittadino-, tuttavia non riconoscono loro natura organicistica -del genere *Inkorporation* “alla tedesca”- nella struttura della forma di governo.

## 2.2 *Il rapporto tra legislazione elettorale e sistema di partiti*

Il sistema elettorale è il principale fattore di condizionamento dei partiti e del loro numero poiché agisce sulla stabilità governativa e sul rapporto tra organi di governo<sup>221</sup>: incidendo sul numero dei partiti, infatti, influenza indirettamente i comportamenti interni ed esterni degli stessi.

Preliminarmente, si precisa come l'analisi della forma di governo, a oggi, non possa prescindere dal legame con la forma di Stato: mediante tale connessione, infatti, è assicurata la partecipazione dei cittadini alla formazione della volontà dello Stato, attraverso i partiti. Il cittadino, d'altronde, in questo rapporto è un termine tutt'altro che irrilevante, potendo, mediante il voto, incidere sulla sistemazione e sulla tenuta dei poteri<sup>222</sup>.

Si comprende come il sistema elettorale svolga un ruolo importante, non solo per ridefinire la forma di governo e garantire l'alternanza delle forze politiche, ma soprattutto al fine di permettere ai cittadini di scegliere in modo diretto i propri rappresentanti e indicare una preferenza rispetto a programmi politici.

---

<sup>221</sup> Così, L. ELIA, voce *Governo (forme di)*, *cit.*, p. 638 e ss., sostiene che ogni forma di governo include un sistema partitico in grado di condizionarlo sia dal punto di vista strutturale sia dal punto di vista funzionale: ecco perché l'A. evidenzia che le disposizioni costituzionali sulla forma di governo sono a fattispecie aperta, «e cioè suscettibili di essere qualificate dal sistema dei partiti e integrate dalle regole convenzionali che ad esso fanno capo». Sulla scorta dell'insegnamento di L. Elia è facile comprendere oggi la rilevanza assunta dai partiti politici nell'ordinamento costituzionale. Ma anche T. E. FROSINI, *Nuova legge elettorale*, in *Rassegna Parlamentare*, n.1 del 2006, p. 48, è di quest'idea, per «i rapporti che si vengono a stabilire tra i supremi organi costituzionali (corpo elettorale, potere legislativo e potere esecutivo) in relazione alla funzione di indirizzo politico; dal momento che a seconda del sistema elettorale adottato si fa mutevole l'assetto politico istituzionale della forma di governo. C'è inoltre che i sistemi elettorali incidono sul numero (e sul ruolo) dei partiti politici che gareggiano alle elezioni».

<sup>222</sup> Così, S. GAMBINO, *Del rappresentare e del governare. La difficile riforma della “costituzione materiale” del paese, fra riforme elettorali (partigiane), partiti politici (sregolati) e governi (deboli)*, in G. Moschella e P. Grimaudo (a cura di) *Riforma elettorale e trasformazione del “partito politico”*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 1 e ss.

La scelta di un sistema elettorale piuttosto che un altro non è irrilevante poiché condiziona il peso del voto, la scelta della maggioranza e la governabilità<sup>223</sup> *tout court*.

Il voto è quindi il modo con cui il cittadino compie scelte che incidono sulla comunità di riferimento, giacché esse producono effetti sull'organizzazione, sul funzionamento e sugli indirizzi della politica. Per tale motivo è necessario che il voto si configuri realmente come modo di attuazione della sovranità popolare, poiché una democrazia come la nostra ha il principale compito di rimuovere gli ostacoli che impediscono l'effettiva partecipazione alla vita politica del paese: per fare ciò è necessario, quindi, ricorrere a un sistema elettorale che metta i cittadini nella condizione di determinare «le politiche della comunità di appartenenza»<sup>224</sup>.

I manuali di diritto costituzionale<sup>225</sup> illustrano i sistemi elettorali in modo schematico, naturalmente a fini didattici: da un lato, infatti, i sistemi proporzionali rendono meno semplice l'individuazione di una maggioranza parlamentare, dall'altro, i sistemi maggioritari, realizzano una minore rappresentatività del Parlamento e una più evidente selezione delle forze politiche. Pertanto, con sistemi elettorali interamente proporzionali e non fondati su accordi precedenti la competizione elettorale, si realizza un effetto proiettivo, ma a discapito della stabilità dei governi, poiché è necessario che vi

---

<sup>223</sup> Il concetto di “governabilità” riguarda la “possibilità di governare”, caratteristica che prescinde dalla capacità e abilità di chi lo esercita. Essa dipende dalla stabilità politica e dalla capacità decisionale. Certamente, in situazioni di disordine sociale, in cui nessuno riconosce a nessun altro il potere/dovere di governare, manca la stabilità politica e quindi non esiste la governabilità; in periodi di tranquillità sociale, invece, la stabilità si realizza nella successione ordinata dei governanti. In Italia, la c.d. Prima Repubblica è stata caratterizzata da una grande stabilità sia riguardo la forma di governo (democrazia parlamentare) sia rispetto alle formule politiche cui quei governi si ispiravano (centrismo, centrosinistra, solidarietà nazionale, pentapartito). Invece, la c.d. Seconda repubblica ha registrato una maggiore instabilità politica, poiché ogni legislatura si è impegnata ad allontanarsi dall'azione della legislatura precedente, così V. PALUMBO, *La legge elettorale*, cit.

<sup>224</sup> Così, G. COLETTA, *Il sistema elettorale dal punto di vista dei cittadini*, in C. De Fiores (a cura di) *Rappresentanza politica e legge elettorale*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 193.

<sup>225</sup> Nello specifico si veda R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 143 e ss.

sia un accordo tra le forze politiche per dare sostegno a un governo<sup>226</sup>. Di contro, una legge elettorale maggioritaria è quella per cui un solo partito (o una sola coalizione) controlla la maggioranza assoluta dei seggi: così il governo è caratterizzato da notevole stabilità ma, al contempo, l'effetto proiettivo diviene recessivo rispetto a quello selettivo. Il sistema elettorale, però, può anche non essere così intellegibile: è possibile, infatti, che il legislatore lo contaminò da

---

<sup>226</sup> Esempio tipico di questo stato di cose è quanto si è verificato in Italia con il consociativismo di DC e PCI che hanno dato luogo al c.d. compromesso storico, accompagnato dalla *conventio ad excludendum*. Si tratta del periodo in cui l'Italia fece esperienza del centrismo: le coalizioni si formavano in sede parlamentare, dopo le elezioni e sulla base di accordi tra partiti. Si comprende come l'elettore non aveva la possibilità di scegliere né la maggioranza né la persona che avrebbe ricoperto la carica di Primo ministro. Trattasi, dunque, di c.d. mandato in bianco, così R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale, op. cit.*, p. 160 e ss. Le formazioni politiche di centro acquisiscono, così, un ruolo cruciale in virtù della loro posizione e dei seggi che controllano. Riducendo man mano il grado di proporzionalità, i partiti sono notevolmente penalizzati nella distribuzione dei seggi, poiché contribuiscono all'instabilità nella formazione degli esecutivi. Ha notato I. NICOTRA, *Brevi note sul rapporto tra rappresentanza politica, partiti antisistema e conventio ad excludendum nell'esperienza costituzionale italiana*, in C. De Fiores (a cura di) *Rappresentanza politica e legge elettorale*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 392 e ss., che «la mancata istituzione di un sistema bipolare in Italia ha trovato per lungo tempo giustificazione... nell'atteggiamento di sostanziale diffidenza nei confronti del maggiore partito di opposizione»: in sostanza, si stabilizzò un sistema in cui non vi era ricambio poiché l'opposizione era considerata «irresponsabile». In tale contesto si ritenne, infatti, che solo il multipartitismo potesse garantire la tenuta del sistema, giacché il sistema bipolare «sarebbe inconciliabile con il mantenimento del carattere democratico di un ordinamento nell'ipotesi in cui uno dei partiti maggiori si atteggiasse come anti-sistema», poiché l'alternanza avrebbe offerto il potere di distruggere il bipolarismo creato. L'A. sostiene, inoltre, che la *conventio* rappresenti a tutti gli effetti una convenzione costituzionale, poiché essa avrebbe valenza meramente politica, ma integrativa dei precetti costituzionali. Quest'affermazione è supportata dal collegamento tra *conventio* e articolo 49 Cost., il cui significato «viene posto in luce dalla normativa “supplementare”, ove stabilisce – secondo l'antico brocardo “*rebus sic stantibus*”- l'esclusione dei movimenti politici da accordi di coalizione o da decisioni circa la formazione di organi costituzionali, in conseguenza di un deficit di democrazia desumibile dalle intenzioni ideologico- programmatiche da questi manifestate». Per la valenza di convenzione costituzionale della *conventio* si veda anche V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, CEDAM, Padova, 1989, p. 240.

renderlo “meno proporzionale” (attraverso la previsione di clausole di sbarramento, premi di maggioranza) o, comunque, misto.

Si vuole dimostrare come nei sistemi elettorali a prevalente contenuto maggioritario la democrazia interna dei partiti sia un fattore indispensabile per un ordinamento che deve garantire che la «sovranità appartiene al popolo», secondo il dettato dell'art.1 Cost. Si è visto, infatti, che la democraticità dei partiti assume sembianze che non si manifestano nella sola dimensione esterna al partito: essa ricomprende, altresì, tutti quei profili che rientrano nell'organizzazione dei partiti, quindi nella dimensione interna all'associazione partitica. L'apporto dogmatico in questa direzione è abbastanza attuale, infatti, esso risale alla recente evoluzione del sistema elettorale verso principi di contenuto prevalentemente maggioritario<sup>227</sup>.

Senza doversi impelagare nella distinzione, già indagata, tra valenza esterna e interna di metodo democratico, basti dire che quest'ultimo costituisce un *unicum*, tale che, una volta perseguito, riesce a soddisfare tanto l'aspetto esterno, tanto quello interno del principio in parola.

In materia sono stati offerti contributi vari, ma certamente una disamina sul rapporto tra sistemi elettorali e partiti politici non può prescindere dall'analisi svolta da Duverger. Il politologo francese, che ha operato nella prima metà del '900, è stato uno dei primi osservatori nel campo dell'influenza del sistema dei

---

<sup>227</sup> Ai tentativi di sistemazione dottrinale della materia hanno fatto seguito numerose proposte di legge di iniziativa parlamentare. Tra le altre si segnalano nella XIII legislatura (A.C. n. 5326; Salvi ed altri, A.S. n. 3954) e nella XIV legislatura (A.C. n. 598): tali iniziative sembrano essere tutte concentrate sugli strumenti di democrazia nell'organizzazione interna dei partiti, ma non sembrano in grado di garantirne l'effettività attraverso l'individuazione di procedure volte a sanzionare la violazione dei principi ivi affermati. A oggi, però, poiché manca un'organica disciplina legislativa, il rimedio ritenuto comunemente esperibile, in caso di violazioni in materia, è quello ordinario dell'art. 700 c.p.c., mediante l'inibitoria richiesta al giudice dagli interessati (candidati od esponenti del partito ingiustamente pretermessi oppure semplici elettori), avente ad oggetto la presentazione delle liste o di candidati, la violazione delle norme statutarie, anche con eventuale richiesta di sospensione e rinvio della consultazione elettorale o esclusione della lista interessata. S. SANTORO, *La democrazia interna dei partiti*, in [www.giustiziaamministrativa.it](http://www.giustiziaamministrativa.it), in particolare, non esclude l'esperibilità della tutela cautelare dinanzi ai Tribunali amministrativi regionali, «visto che i partiti prevalentemente ricevono finanziamenti statali, svolgono compiti pubblicistici e sono comunque già oggi per lo più tenuti, dalle rispettive norme (per ora solo) interne, a seguire procedimenti di tipo amministrativo».

partiti sul sistema elettorale e viceversa. Lo studioso sosteneva<sup>228</sup> che un sistema tende al bipolarismo se è caratterizzato da sistemi elettorali maggioritari uninominali: solo votando per i due principali partiti l'elettore percepisce che il suo voto non sarà disperso (c.d. elemento psicologico)<sup>229</sup>. La differenza tra sistemi di partito, secondo Duverger, deriva, perciò, dalle caratteristiche del sistema elettorale, che è composto da due elementi fondamentali: il sistema di votazione e il metodo per l'attribuzione dei seggi<sup>230</sup>. Secondo la sua teoria, infatti, «il sistema maggioritario ad un turno tende al dualismo di partiti»<sup>231</sup> e «il sistema elettorale maggioritario a doppio turno e la rappresentanza proporzionale tendono al multipartitismo»<sup>232</sup>(si tratta dei due postulati di Duverger).

La posizione dell'autore francese in merito al rapporto tra sistema partitico e formule elettorali ha sollevato numerose critiche tra i politologi, per i quali la sua teoria sarebbe eccessivamente semplificatoria, specialmente nella parte in cui afferma che il bipartitismo, frutto del *plurality system*, condurrebbe di certo alla stabilità governativa: in tal modo Duverger compirebbe una generalizzazione sulla base di pochi casi concreti. Sartori, in particolare, sostiene che queste generalizzazioni siano affette dal vizio dell'etichettare

---

<sup>228</sup> Cfr. M. DUVERGER, *I partiti politici, op. cit.*, pp. 247-281. Tuttavia, G. SARTORI, *Proporzionalismo, frazionismo, crisi dei partiti*, in *Quaderni della rivista italiana di scienza politica*, 1973, p. 9, considera errate le considerazioni del politologo francese, come in seguito spiegherò.

<sup>229</sup> Duverger compie una distinzione tra effetti psicologici ed effetti meccanici prodotti dai sistemi elettorali sul sistema partitico. Gli effetti psicologici avvengono prima o al momento del voto e interessano la decisione sul se votare o meno e se farlo e in quale direzione. Gli effetti meccanici si verificano dopo la votazione e servono a concentrare la forza sui partiti più grandi. Tenuto conto della votazione, le regole elettorali determinano la ripartizione dei seggi, che secondo Duverger produrrebbero due forme diverse di sistema partitico: i sistemi maggioritari favoriscono i grandi partiti, e quindi tendono al dualismo, mentre la rappresentanza proporzionale tende al multipartitismo.

<sup>230</sup> M. DUVERGER, *I partiti politici, op. cit.*, p. 109, sostiene che «l'incidenza del sistema elettorale sull'organizzazione partitica varia in relazione al tipo di armatura adottata». L'armatura dei partiti è costituita di due parti, gli elementi di base e l'articolazione: «i partiti reagiscono diversamente di fronte ai cambiamenti del sistema elettorale».

<sup>231</sup> F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forme di Governo*, Il Mulino, Bologna, 1981, p.149, contrariamente sostiene che il sistema maggioritario non produce meccanicamente il bipartitismo ma lo consolida.

<sup>232</sup>F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forme di Governo, op.cit.*, p. 269.

come «eccezioni» quei numerosi casi dubbi che non riescono a essere spiegati dalle sue tesi<sup>233</sup>. Alle numerose critiche, Duverger risponde che «la relazione tra i regimi elettorali e i sistemi di partito non è né meccanica né automatica: un dato regime elettorale non genera necessariamente un dato sistema di partiti, semplicemente spinge nel senso di tale sistema»<sup>234</sup>. In ogni caso, nonostante la fragilità delle tesi dello studioso francese, nessuno, eccetto Sartori, si impegna a riformularle, poiché tutti concordano sul fatto che l'effetto dei sistemi elettorali non può essere stabilito senza tener conto delle caratteristiche del sistema partitico: esso risulta tanto più incisivo quanto meno profonde sono le fratture sociali. In altre parole, quanto più gli attori politici operano in un sistema omogeneo, non vincolato da forti identificazioni di classe, religiose, etniche e linguistiche, tanto più il sistema elettorale farà sentire la propria incidenza.

Come si è già avuto modo di anticipare, il sistema maggioritario realizza, per quel che concerne la formula elettorale, un effetto selettivo, nel senso che

---

<sup>233</sup> «Una rappresentanza è proporzionale nella misura in cui rappresenta nella stessa proporzione», così si esprime G. SARTORI, *Proporzionalismo, frazionismo, crisi dei partiti, cit.*, p. 107, secondo cui il proporzionale tenderebbe a rispecchiare le componenti già presenti nel sistema politico, poiché moltiplicandole creerebbe una distorsione. La maggiore o minore proporzionalità tra voti ottenuti e seggi conquistati dipende da molti elementi. Per esempio, i sistemi uninominali richiedono collegi dove si elegge un solo candidato: quindi, la non proporzionalità, utilizzando questa regola elettorale, sarà massima. I sistemi proporzionali, d'altro canto, richiedono collegi plurinominali e la loro maggiore o minore proporzionalità con l'elettorato dipende, in primo luogo, dalla grandezza del collegio, cui va aggiunta la formula elettorale adottata per la traduzione dei voti in seggi. In merito al secondo postulato di Duverger, Sartori sottolinea come sia errato affermare che la rappresentanza proporzionale produca un effetto moltiplicatore conducendo al multipartitismo. Secondo Sartori, infatti, un sistema elettorale maggioritario non produce meccanicamente il bipartitismo, ma lo consolida, svolgendo una «funzione frenante»: esso realizza un formato bipartitico solo a condizione che il sistema partitico sia già strutturato e che «l'elettorato sia incoercibile», ovvero non risponda alle pressioni del sistema elettorale. Questa dottrina sostiene, quindi, che gli studi di Duverger siano sbagliati, poiché fondati sull'unica variabile del sistema elettorale. Lo studioso francese ignorerebbe, quindi, la strutturazione del sistema partitico: mentre il sistema elettorale influenzerebbe il sistema dei partiti «solo a livello circoscrizionale, non a livello sistemico», dove per strutturazione si intende consolidazione, nazionalizzazione, G. SARTORI, *Proporzionalismo, frazionismo, crisi dei partiti, cit.*, p. 11.

<sup>234</sup> M. DUVERGER, *I partiti politici, op. cit.*, p. 68.

siede in Parlamento chi ottiene più voti, vale a dire le forze politiche maggiori. Quelle liste che, invece, non raggiungono la maggioranza nei singoli collegi, non saranno rappresentate. Al contrario, i sistemi proporzionali conseguono un effetto proiettivo, poiché garantiscono l'accesso in Parlamento anche alle minoranze politiche. Al di là di queste categorizzazioni, altri fattori possono incidere sulla formula elettorale. Difatti, in alcuni sistemi come il nostro è prevista una clausola di sbarramento<sup>235</sup>, che consente l'accesso alla ripartizione dei seggi solo per quelle liste che abbiano raggiunto una percentuale significativa di voti: questa previsione svantaggia i partiti più piccoli<sup>236</sup>. Al contrario, può accadere che, al fine di premiare i partiti o le coalizioni più grandi, il legislatore contempra un premio di maggioranza in virtù del quale le coalizioni che superino una determinata percentuale di voti hanno in premio un certo numero di seggi<sup>237</sup>.

La questione che qui interessa più da vicino è comprendere come la democrazia interna dei partiti possa essere influenzata dalle regole elettorali. La riflessione travolge sia il rapporto tra sistema dei partiti e circuito di rappresentanza sia il tema della democraticità interna dei partiti e la possibilità di una sua disciplina<sup>238</sup>. Ci si chiede, in altre parole, se il legislatore indirettamente, e cioè senza incidere in via immediata sulla disciplina dei partiti, possa favorire l'organizzazione democratica interna delle organizzazioni partitiche. Il tema non è del tutto sconosciuto alla dottrina tradizionale. Difatti, una prima riflessione, in tal senso, è databile all'incirca agli anni '90, in occasione del varo delle nuove leggi elettorali per Camera, Senato, amministrazioni locali e regioni<sup>239</sup>.

---

<sup>235</sup> La clausola di sbarramento può essere molto bassa come nel sistema elettorale in vigore in Italia fino al 1992, oppure elevata come per la camera bassa di Grecia e Spagna. Alcuni sistemi elettorali hanno anche una soglia di sbarramento legale, che spesso non è più severa di quella implicita.

<sup>236</sup> Soglie previste al n. 3 ed al n. 6 del comma 1 dell' art. 83, legge n. 270 del 2005.

<sup>237</sup> Per queste distinzioni si veda R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale, op. cit.*, p. 146.

<sup>238</sup> Questa esigenza, come ricorda S. GAMBINO, *Del rappresentare e del governare, cit.*, p. 7 e ss. , è dovuta alla trasformazione dei partiti «in macchine organizzative chiuse in sé, seguendo logiche di autoreferenzialità, ovvero in vere e proprie macchine al servizio di *leaders*».

<sup>239</sup> Infatti, fino al 1993, le Camere sono state elette con una formula proporzionale che ha assicurato ai partiti la «sopravvivenza», ma non ha attribuito ai cittadini un reale potere decisionale (così R. BIN- G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale, op.cit.*, p. 147), «perché non ha consentito loro l'espressione di un voto a favore di una coalizione candidata al governo del

Le nuove regole elettorali nascevano in un contesto in cui vi era una completa chiusura delle tradizionali coalizioni governative alle forze politiche di destra e di sinistra. Trattasi della c.d. *conventio ad excludendum*, che tratteggiava contesti propri di una «“democrazia zoppa”, una democrazia, cioè, nella quale risultava assente la “regola aurea” del parlamentarismo liberal-democratico»<sup>240</sup>, vale a dire l’alternanza al governo tra forze politiche, funzionale a rendere effettiva la responsabilità politica di partiti e eletti di fronte al corpo elettorale. Non solo. A cavallo degli anni ’90 si assiste, altresì, al sorgere di nuovi movimenti e alla contestuale crisi dei grandi partiti di massa. In questa situazione, la dottrina chiedeva di adottare una legge elettorale che privilegiasse la stabilità dell’Esecutivo e garantisse l’alternanza al governo fra forze politiche contrapposte. Certamente è stato conseguito l’obiettivo della c.d. «democrazia immediata», di una democrazia, cioè, in grado di consentire al corpo elettorale di «eleggere il governo eleggendo i rappresentanti in parlamento»<sup>241</sup>. In più,

---

Paese». Difatti, fino al 1994, in Italia le coalizioni si sono formate dopo le elezioni e quindi i cittadini non hanno potuto esprimersi a favore di una maggioranza parlamentare e di un Governo (così G. COLETTA, *Il sistema elettorale dal punto di vista dei cittadini*, cit., p. 194), ma conferivano solo «una delega in bianco che poi i segretari dei partiti traducevano, attraverso contrattazioni defaticanti e misteriose, in quote di potere di governo e sottogoverno», così G. PASQUINO, *I sistemi elettorali*, Il Mulino, Bologna, 2006, p. 42 e ss. Solo con l’entrata in vigore delle leggi 276 e 277 del 1993, il potere decisionale dei cittadini è aumentato, giacché le due leggi introducevano un sistema elettorale prevalentemente maggioritario. Questo nuovo sistema ha visto le coalizioni formarsi prima delle elezioni: il cittadino, così, votando per il candidato presentato nel collegio uninominale dalla coalizione ha potuto scegliere la maggioranza parlamentare e, implicitamente, un Presidente del Consiglio.

<sup>240</sup> Così, S. GAMBINO, *Del rappresentare e del governare*, cit., p. 22.

<sup>241</sup> A. BARBERA, *Verso una «democrazia immediata»*, in E. Di Nuoscio (a cura di) *Oltre la proporzionale*, Roma-Bari, 1990, p.99. Anche T. E. FROSINI, *Nuova legge elettorale*, cit., p. 48, ritiene che la legge elettorale maggioritaria abbia prodotto certamente effetti positivi: basti pensare alla trasformazione della competizione, diventata bipolare, giacché «si sono formati due raggruppamenti politici ognuno dei quali con un *leader* candidato alla guida del governo: gli elettori hanno potuto scegliere...una maggioranza parlamentare e, implicitamente, un Presidente del Consiglio dei Ministri. Si è potuto, così, consentire all’elettore italiano di fare quello che gli elettori delle democrazie occidentali fanno già da tempo, e cioè scegliere i propri governanti». Insomma, la legge elettorale maggioritaria consente di eleggere un governo votando per la sua maggioranza parlamentare e dare fiducia a un programma di partito che poi diventerà la base da cui partire per determinare l’indirizzo politico. L’A., però,

alcuni di quei partiti prima “esclusi”, perché ritenuti antisistema, hanno potuto far ingresso nei governi, anche se ridefinendo i propri programmi e obiettivi (PCI diventato PDS e MSI diventato AN).

S’inaugura, così, la stagione dei governi di coalizione che, tuttavia, ha presentato due principali inconvenienti. Innanzitutto, essi hanno favorito la creazione di deboli vincoli di lealtà al loro interno, ma soprattutto hanno incoraggiato la personalizzazione del potere. Questa circostanza ha prestato il fianco alla trasformazione delle associazioni partitiche in c.d. partiti-azienda o in c.d. partiti personali<sup>242</sup>: quanto descritto non è di poco rilievo, visto che la tendenza alla personalizzazione ha provocato la progressiva perdita di partecipazione degli associati all’interno del partito, favorendo, al contrario, la concentrazione delle decisioni direttamente nelle mani del *leader*.

Secondo alcuni<sup>243</sup> il motivo del fallimento delle nuove regole elettorali maggioritarie sarebbe da ricercare nella scarsa o addirittura inesistente attenzione ai principi di democrazia interna e alla «mancata apertura (formale) del procedimento elettorale, da una parte, al sistema delle elezioni primarie aperte e, dall’altra, alla candidatura delle donne nelle liste elettorali»<sup>244</sup>.

---

non risparmia critiche al sistema elettorale maggioritario che accentua le «conflittualità tra le forze politiche all’interno della stessa coalizione», la personalizzazione della politica e «il declino del Parlamento».

<sup>242</sup> L’evoluzione in senso personalistico della politica ha interessato molto la dottrina costituzionalistica e i politologi. In particolare, si veda M. CALISE, *Il Partito personale. I due corpi del leader*, Laterza, Roma-Bari, 2000.

<sup>243</sup> S. GAMBINO, *Del rappresentare e del governare*, cit., p. 28.

<sup>244</sup> Secondo S. GAMBINO, *Verso la democrazia paritaria...cavalcando le lumache*, in *astridonline.it*, 26 febbraio 2005, l’ordinamento darebbe copertura costituzionale al diritto in commento per le donne, sia nell’esercizio dell’elettorato attivo sia in quello passivo. L’art. 51 Cost., unitamente all’art. 3 Cost., commi 1 e 2, infatti, già costituiscono disposizioni e principi costituzionali chiari, inequivoci, per assicurare la pari opportunità delle donne nell’accesso alle cariche elettive. Certamente va detto che la partecipazione delle donne alla vita politica potrebbe assumere caratteristiche differenti a seconda che sia imposta dalla legge o se sia liberamente intrapresa dai partiti. La Corte costituzionale, con sent. n. 422 del 1995, stimolava i partiti a gestire autonomamente le quote rosa, dichiarando contestualmente illegittime le quote rosa legislativamente previste. La posizione della Consulta è stata senza dubbio influenzata da una visione assolutista della sfera di autonomia dei partiti: una legge che stabilisca l’obbligo di includere anche una sola donna nelle liste elettorali condizionerebbe non poco l’autonomia dei partiti nella compilazione delle liste. D’altro canto, la Costituzione oggi prevede il

Alla stabilità dell'esecutivo e all'investitura sostanzialmente diretta del *leader*, infatti, non ha fatto da *pendant* la coerenza dell'indirizzo e la coesione nelle scelte e nell'azione dei partiti all'interno della coalizione.

La successiva riforma elettorale (avvenuta con legge n. 270 del 21 dicembre 2005) tendeva a introdurre un sistema a base proporzionale ma con una serie di correttivi e con l'eliminazione delle preferenze. La riforma elettorale ha favorito, da un lato, un decisivo e significativo aumento del potere dei partiti nella selezione della classe parlamentare, dall'altro, richieste sempre più intense di attivazione di meccanismi di elezioni primarie. Conclusivamente, se la legge attualmente in vigore ha incoraggiato il mantenimento del sistema bipolare e il pluralismo politico, essa ha anche facilitato l'instabilità dei governi, non dando all'elettore la possibilità di scegliere i candidati e rendendo, perciò, evanescente il rapporto tra elettorato e territorio: in sostanza la legge Calderoli ha rotto del tutto il nesso elettore-eletto<sup>245</sup>. Il fattore "liste bloccate", in particolare, inserito

---

principio del riequilibrio della rappresentanza sulla base del combinato disposto degli artt. 3 e 51 Cost. e alcuni statuti si impegnano proprio al fine di realizzare un maggior coinvolgimento delle donne. In tal senso, già la legge cost. n. 2/2001 ha modificato gli Statuti delle Regioni speciali prevedendo che la legge regionale promuova «condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali», ed il nuovo art. 117 Cost. che assegna alle leggi regionali il compito di «promuovere la parità di accesso tra uomini e donne alle cariche elettive». Nonostante gli interventi legislativi e la recente modifica della Carta costituzionale, volti a realizzare la parità dei sessi nel campo della rappresentanza politica, si deve notare come le disposizioni statutarie che si dedicano al tema siano scarse, e in più, com'è stato notato da F. RESCIGNO, *I partiti politici, cit.*, p. 745, «si limitano a creare organi di aggregazione delle donne dalle incerte competenze e a non formare una vera e propria classe politica femminile»: esempi sono l'art. 43 dello Statuto di Forza Italia che, in materia di presentazione delle candidature, stabilisce che tutti i soci del movimento devono concorrere alla formazione delle candidature per le elezioni politiche nazionali ed europee, senza inserire alcun criterio preferenziale per incentivare le candidature femminili.

<sup>245</sup> La riforma delle leggi elettorali sul sistema dei partiti ha come primo rilevante effetto che in luogo del pluralismo polarizzato si è insediato un bipolarismo, molto frammentato, che conferma una propensione dei cittadini e dei partiti alla divisività. Un secondo effetto concerne il funzionamento della competizione elettorale, dove si è passati da un modello basato sulla formazione di coalizioni post-elettorali senza alternanza ad un modello basato sulla formazione di coalizioni pre-elettorali con alternanza. Un terzo effetto riguarda la forma di governo: il nuovo sistema elettorale ha attribuito al corpo elettorale il compito di investire del loro ruolo la maggioranza e l'opposizione, segnando una netta cesura rispetto al

con la legge n. 270 del 2005, aveva la funzione precipua di “correggere” l’eccessivo proporzionalismo della formula elettorale, ponendosi, però, in antitesi con l’esigenza di democrazia interna, e consentendo alle segreterie di partito di selezionare i candidati alle cariche elettive.

Fatte queste premesse, è pacifico che lo spazio *effettivamente* lasciato al cittadino di scegliere il candidato che siederà in Parlamento sia poco o nullo. Con l’introduzione delle liste bloccate, infatti, l’elettore non può più scegliere il candidato, ma ha soltanto la possibilità di votare per una delle liste in competizione: da questa circostanza discende che la composizione delle Camere non dipende più dalle opzioni dei cittadini, ma da quelle dei dirigenti di partito. Difatti, venuto meno il voto di preferenza, ai fini dell’elezione conta la posizione occupata dal candidato all’interno della lista predisposta dai vertici del partito.

E se si è d’accordo col fatto che esprimere una preferenza rappresenta una delle modalità in cui si concretizza la democraticità richiesta dall’art. 49 Cost. per “concorrere” nella determinazione della politica nazionale, si può intuire come, con questa legge, invece di applicare l’art. 49 Cost., ci si è messi nella condizione opposta. Pertanto, si è d’accordo con chi sostiene che

---

precedente contesto istituzionale, nel quale il momento giuridicamente significativo di esternazione dell’indirizzo di maggioranza e di opposizione era quello della formazione parlamentare del Governo. In sostanza, con la legge elettorale vigente «il cittadino non può scegliere il candidato che preferisce, non ha la possibilità di conoscere in modo adeguato le persone che vengono inserite nelle liste di partito e.. non può votare per una coalizione che si candida al governo del Paese». Infatti, il cittadino può solo esprimere un voto a favore della lista prescelta anche nel caso in cui essa sia collegata ad altre liste. In tal modo, i partiti hanno la facoltà di allearsi tra loro prima delle elezioni, ma i contrassegni delle coalizioni mancano nelle schede elettorali: «l’eliminazione del voto per uno schieramento... ha ridotto il potere decisionale dei cittadini perché ha sottratto loro la possibilità di scegliere una maggioranza parlamentare e un Presidente del Consiglio». Inoltre, i cittadini non possono conoscere nemmeno adeguatamente le persone inserite nella lista, non “leggibili” sulla scheda elettorale. Alla luce di queste valutazioni, gli elettori non hanno più la possibilità di definire la politica nazionale poiché «il loro voto non è più configurabile come un atto di scelta e di potere», così G. COLETTA, *Il sistema elettorale dal punto di vista dei cittadini*, cit., p.198.

l'introduzione del nuovo sistema elettorale porta alla palese violazione degli artt. 49, 56 e 57 della Costituzione<sup>246</sup>.

Nonostante la dottrina sin da subito abbia discusso sulla ragionevolezza della legge, è solo nel 2014 che la Corte costituzionale interviene, con sentenza n.1 del 2014, sulla legittimità costituzionale della stessa<sup>247</sup>.

---

<sup>246</sup> S. PRISCO, *La nuova legge elettorale per le Camere tra profili di incostituzionalità e prospettive di rimodellamento del sistema politico*, in C. De Fiores (a cura di) *Rappresentanza politica e legge elettorale*, p. 355 e ss.

<sup>247</sup> La Consulta suggerisce nella decisione il principio per cui la Costituzione non impone un particolare sistema elettorale, ma la sola necessità di un bilanciamento degli interessi costituzionalmente protetti, affinché nella formazione dell'organo parlamentare vi sia una proporzione tra i mezzi prescelti e gli obiettivi perseguiti. La sentenza in commento si colloca in quel contesto di debolezza che recentemente si riscontra rispetto all'istituzione parlamentare in Italia, che sembra incapace di provvedere alla modifica della legge elettorale: la sentenza n.1 del 2014 è, quindi, l'ennesima manifestazione di quel fenomeno per cui le pronunce della Corte costituzionale sopperiscono alle lacune della politica. Cfr. L. PESOLE, *L'incostituzionalità della legge elettorale nella prospettiva della Corte costituzionale tra circostanze contingenti e tecniche giurisprudenziali già sperimentate*, in *Costituzionalism.it*, fasc.2, n. 2014, sostiene che una decisione diversa (e, quindi, nel senso dell'inammissibilità) avrebbe portato alla creazione di una "zona franca" riguardo all'esercizio del diritto di voto. La sentenza attacca la legge del 2005 in due punti. Innanzitutto la Corte afferma che la finalità di «agevolare la formazione di una maggioranza parlamentare» costituisce un «obiettivo costituzionalmente legittimo», ma vi sarebbe sproporzione tra la scelta di adottare un sistema proporzionale e la previsione di un premio che realizza una torsione in senso maggioritario. Pertanto, la Corte afferma che il premio di maggioranza non sarebbe incostituzionale di per sé, ma lo è se attribuito senza il raggiungimento di una soglia minima di voti, giacché pregiudicherebbe l'eguaglianza del diritto di voto e la funzione rappresentativa delle Camere. Quanto alle liste bloccate, la Corte censura la circostanza che il sistema elettorale escluda «ogni facoltà dell'elettore di incidere sull'elezione dei propri rappresentanti», poiché «l'ordine di presentazione» è sostanzialmente deciso dai partiti e non è in alcun modo modificabile dagli elettori. Anche in tal caso, la Corte afferma che le liste bloccate non sono incostituzionali di per sé, ma solo qualora impediscano la preventiva conoscibilità dei candidati. In tal senso, Cfr. G. GUZZETTA, *La sentenza n.1 del 2014 sulla legge elettorale a una prima lettura*, in *Forumdiquadernicostituzionali.it*, 14 gennaio 2014, sostiene che l'ipotesi di reintroduzione del Mattarellum dovrebbe considerarsi accettabile, ma andrebbe valutata con attenzione la sovrapposizione di premi e correttivi maggioritari su sistemi a base proporzionale, come quello spagnolo. In sostanza la Corte censura la possibilità che il voto avvenga in forma

Dal dibattito dottrinario<sup>248</sup> sviluppatosi in Italia circa la possibilità di una riforma elettorale sono emersi diversi obiettivi, tra cui molti già “visti”, quali la necessità di favorire la democrazia dell’alternanza, funzionale al rinnovamento del ceto politico ed al bipolarismo; centralizzare la posizione dell’elettore rispetto alla possibilità di scegliere partiti e programmi; garantire la rappresentatività mediante una maggiore partecipazione democratica; garantire la stabilità dei governi<sup>249</sup> e ridurre la frammentazione partitica.

Per quel che concerne uno dei fattori che favorire la democraticità dei partiti, ossia le elezioni primarie, basti qui dire (anche perché se ne parlerà diffusamente nel IV capitolo) che esse concernono la titolarità e le procedure di designazione dei candidati per le liste elettorali. Le primarie possono facilitare l’apporto dei cittadini nella scelta dei rappresentanti e sono espressione della libertà di associazione politica, perché incarnano un sistema con cui la designazione dei candidati alle cariche pubbliche è affidata direttamente al corpo elettorale, attraverso procedimenti elettivi regolati legislativamente. La logica cui si ispira il sistema-primarie è quella di garantire, quindi, una scelta diretta del cittadino-elettore nella fase della designazione dei candidati che, se raggiungono il consenso previsto, saranno parte attiva nella determinazione delle scelte di politica nazionale, nelle competenti sedi legislative e di governo. Questo “pre-voto” metterebbe il cittadino nella condizione di influenzare molto di più la scelta del candidato, rispetto a quanto possa avvenire con la mera espressione elettorale del voto al partito.

---

indiretta (Cfr., L. PESOLE, *L’incostituzionalità della legge elettorale, op.cit.*), ossia con quella modalità per cui gli elettori debbano votare candidati non scelti da loro direttamente, ma dai partiti politici, con il rischio di compromettere non tanto il diritto di voto quanto la natura cosciente del voto.

<sup>248</sup> A. POGGI, *La crisi di rappresentatività dei partiti politici*, in *www.settimanesociali.it*.

<sup>249</sup> Un Governo è stabile «non solo in base alla sua durata in carica, ma anche quando la sua durata è periodicamente verificata e confermata da libere elezioni», ed è «è efficace quando le sue decisioni rispondono alle esigenze degli elettori, i quali possono confermare o sostituire quel Governo, creando così un regime di alternanza». Una situazione di questo genere è sicuramente agevolata dai meccanismi elettorali e dalla natura del sistema partitico, strutturato in senso bipolare, che «hanno di fatto creato le condizioni istituzionali e politiche per consentire agli elettori di orientarsi e di comportarsi come se potessero davvero eleggere direttamente governo e capo del governo; col risultato di rafforzare il principio di responsabilità politica da parte di chi governa», così T. E. FROSINI, *Premierato e sistema parlamentare*, ottobre – novembre 2003, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*.

Nonostante un sistema di questo genere offra senza dubbio un più adeguato riconoscimento e tutela della libertà di associazione politica ai sensi dell'art. 49 Cost., ad oggi solo alcuni statuti prevedono esplicitamente le primarie<sup>250</sup>.

Per quel che concerne le esperienze europee, dalla loro analisi emerge che alcuni sistemi elettorali sono creati proprio al fine di produrre una maggioranza: è il caso dei sistemi maggioritari “puri”, come quelli presenti in Francia e Gran Bretagna o dei sistemi misti-maggioritari, come in Italia dopo la riforma del 1993, o nei sistemi che prevedono un premio di maggioranza. I paesi europei presentano varie versioni dei sistemi elettorali vigenti: basti pensare al *plurality system* francese, sistema uninominale maggioritario; al sistema misto fra maggioritario e proporzionale tedesco, corredato della *sperrklausel*; ai sistemi svedese e spagnolo, proporzionali con clausole di sbarramento. Sul piano comparativo non esiste altro paese avente una meccanica bipolare fondata su un sistema politico talmente frammentato come quello italiano, infatti, gli altri paesi si fondano su partiti maggioritari in ambedue i poli e su un sistema partitico contenuto numericamente. Difatti, l'Inghilterra presenta una meccanica bipartitica e governi monopartitici; la Germania ha un governo di coalizione ma ha un forte partito maggioritario ed un piccolo partito coalizzato, ma ha meccanismi di stabilizzazione istituzionale, assenti in Italia; infine la Spagna, oltre la stabilizzazione del parlamentarismo, si fonda su governi monopartitici e su partiti maggioritari.

In conclusione, l'adozione di una determinata formula elettorale, piuttosto che un'altra, influisce tanto sulla strutturazione del sistema dei partiti quanto sulla formazione degli esecutivi: il modello elettorale produce conseguenze che si riflettono sul grado di funzionamento delle istituzioni democratiche, plasmano il sistema dei partiti e i regimi parlamentari in cui il governo deve ottenere la fiducia dell'assemblea per rimanere in carica<sup>251</sup>. Pertanto, si può affermare, da un lato, che il numero dei partiti dipende dal sistema elettorale prescelto, dall'altro, che il loro numero non è così importante, quanto lo è la dimensione del partito. Certamente l'elevato numero dei partiti rende il sistema più

---

<sup>250</sup> Si tratta dello statuto del partito democratico che prevede il sistema delle primarie al 3 comma, art. 25.

<sup>251</sup> In Italia il mantenimento in carica del governo dipende dalla fiducia di entrambi i rami del parlamento, mentre in altri paesi (Francia, Germania, Spagna, Regno Unito) solo dalla Camera bassa.

complesso<sup>252</sup>, ma a determinare il “peso” del partito nel sistema è la sua grandezza, il suo potenziale di coalizione<sup>253</sup> e il suo potenziale di ricatto.

Le c.d. generalizzazioni di Duverger hanno certamente aiutato nel tentativo di trovare una logica nel rapporto tra sistema elettorale e sistema dei partiti: l'autore perviene alla conclusione che «la rappresentanza proporzionale tende a un sistema di partiti multipli, rigidi e indipendenti; lo scrutinio maggioritario a un solo turno, al dualismo dei partiti». Vi sarebbe quindi una coincidenza tra il sistema elettorale a turno unico e il bipartitismo: «i paesi dualisti sono maggioritari e i paesi maggioritari sono dualisti»<sup>254</sup>.

Si può allora tracciare una catena composta di tre anelli: sistema elettorale, sistema dei partiti, governo.

Il primo dei tre anelli costituisce un filtro tra società e politica e, per quanto esso non sia previsto in Costituzione<sup>255</sup>, rappresenta uno strumento le cui conseguenze non possono essere totalmente padroneggiate. Ecco perché i sistemi elettorali dovrebbero essere intesi non solo come strumenti tecnico-giuridici per la trasposizione dei voti in seggi, ma anche come un fondamentale elemento di riqualificazione della rappresentanza politica e di garanzia della “governabilità”, «potendo essi svolgere una fondamentale funzione istituzionale finalizzata alla trasformazione della forma di governo verso un modello ispirato al ricambio della classe di governo e all’alternanza del potere fra partiti alternativi, tutti comunque legittimati a governare»<sup>256</sup>. La legislazione elettorale, infatti, come può influenzare l'esecutivo sul piano della stabilità, può, d'altro canto, condizionare la partecipazione del cittadino-elettore alla vita politica.

---

<sup>252</sup> Sulle varianti del sistema di partito si vedrà nel capitolo successivo più approfonditamente.

<sup>253</sup> Per «potenziale di coalizione» si intende la capacità di un partito di formare unioni di governo. Non importa quanto piccolo o grande esso sia ma quello che interessa per essere considerato rilevante è la sua capacità nel determinare, almeno una volta, una maggioranza governativa, G. SARTORI, *Proporzionalismo, frazionismo, crisi dei partiti, cit.*, p. 325. Il «potenziale di ricatto» indica, invece, l'influenza del partito sulle tattiche degli altri: un partito può essere considerato rilevante quando la sua esistenza influenza le tattiche della competizione tra partiti.

<sup>254</sup> M. DUVERGER, *I partiti politici, op. cit.*, p.68.

<sup>255</sup> Cfr. G. PASQUINO, *I sistemi elettorali, cit.*, p.2.

<sup>256</sup> Cfr., S. GAMBINO, *La forma di governo in Italia fra Parteienstaat e Premierato assoluto, in Studi in onore di Franco Modugno*, Napoli, Editoriale scientifica, Vol. II, 2011, p. 1645.

Perché il voto, quindi, «torni ad essere un atto di scelta e di potere»<sup>257</sup> è necessaria una nuova legge elettorale in grado di restituire ai cittadini la possibilità di scegliere un candidato e una coalizione: solo con una normativa di questo tipo il cittadino può soddisfare il disposto dell'art. 49 Cost.

In tal senso, una maggiore democraticità, intesa come condivisione degli obiettivi da parte degli aderenti all'associazione partitica, potrebbe essere perseguita mediante il ricorso alle primarie, con la promozione delle quote rosa e grazie alla facoltà di esprimere una preferenza rispetto ai candidati alle cariche elettive. Il rapporto fra legislazione elettorale e democrazia interna dei partiti è, difatti, biunivoco, ed è finalizzato al coinvolgimento del cittadino, che ha la possibilità, con gli strumenti prima elencati, di esprimere il proprio contributo alla politica nazionale, rendendo attuativo l'articolo 49 della Costituzione.

### 2.3 *L'incidenza della forma di governo sul sistema dei partiti*

Si è visto come la forma di governo sia «il modo con cui le varie funzioni dello Stato sono distribuite e organizzate fra i diversi organi costituzionali»<sup>258</sup>, e come autorevole dottrina<sup>259</sup> sostenga che, nell'analisi relativa ai rapporti fra i poteri dello Stato, occorra anche accostarsi ai partiti politici, in quanto «catalizzatori» delle istituzioni<sup>260</sup>.

L'analisi dottrina degli ultimi decenni si interessa dei partiti politici più sotto l'aspetto sociologico, che nella prospettiva di sistema, poiché essi sono considerati «un elemento fondamentale per giungere all'identificazione della forma dello Stato e del suo modello organizzativo, la forma di Governo»<sup>261</sup>. Il sistema politico e la forma di governo, infatti, «non si definiscono più in

---

<sup>257</sup> G. COLETTA, *Il sistema elettorale dal punto di vista del cittadino*, cit., p. 206.

<sup>258</sup> C. MORTATI, *Lezioni sulle forme di governo*, Padova, 1973, p. 3.

<sup>259</sup> L. ELIA, voce *Governo (forme di)*, cit., p. 638 e ss.

<sup>260</sup> A detta di S. GAMBINO, *Forma di governo, partiti politici e sistemi elettorali: assetti politico-costituzionali e profili problematici della lunga transizione italiana*, in M. Scudiero (a cura di) *Stabilità dell'esecutivo e democrazia rappresentativa*, Jovene editore, Napoli, 2009, p.359, sarebbe inadeguato uno studio sulle forme di governo che non includesse, come criterio utilizzato nella comparazione, quello politico-partitico (in termini di numero dei partiti presenti nella vita politica, dell'esistenza di una leadership autorevole al loro interno, dell'impatto sulla stabilità..).

<sup>261</sup> S. GAMBINO, *La forma di Governo in Italia fra Parteienstaat e Premierato assoluto*, op. cit., p.1643.

termini fissi, quanto in funzione dinamica, come parti del diritto costituzionale “vivente”, non potendosi più trascurare le reciproche interferenze che vanno istaurandosi tra le due figure»<sup>262</sup>. E se per sistema si intende l’insieme delle interrelazioni che si spiegano in ambito politico-elettorale tra le unità partitiche che lo compongono, si conviene che il sistema dei partiti è un elemento imprescindibile ai fini della comprensione del funzionamento del meccanismo costituzionale complessivo.

In realtà, però, quelle poche scarse norme<sup>263</sup> della Carta costituzionale che si occupano della disciplina della forma di governo hanno come punto di gravitazione il Parlamento. Esse, infatti, da un lato, si pongono a tutela del principio pluralistico, dall’altro, servono a inquadrare il governo parlamentare nello schema della debole razionalizzazione. Entrambi i gruppi di regole, quindi, vanno nella direzione del rafforzamento del Legislativo<sup>264</sup>. Nonostante ciò, le previsioni costituzionali in tema di forma di governo non si sono rivelate pragmatiche: infatti, alla prova di funzionamento della Repubblica, ci si è trovati di fronte ad uno Stato dominato dai partiti, nelle cui mani si è concentrato il potere di fare o disfare i governi (c.d. potere di crisi)<sup>265</sup>.

---

<sup>262</sup> In particolare, cfr. S. GAMBINO, *La forma di governo in Italia fra Parteienstaat e Premierato assoluto, cit.*, p.1643. Sintomatico di tale stato di fatto è il mutamento di ruolo del Capo dello Stato proprio in conformità a convenzioni o consuetudini costituzionali. Difatti, in questo periodo il ruolo del Capo dello Stato è talmente centrale che la rielezione del Presidente Napolitano ha infranto «una convenzione ormai consolidata, se non una vera e propria regola consuetudinaria, nel senso del divieto di rielezione», così, A. SAIITA, *Prassi, convenzioni, consuetudini costituzionali e gli organi di governo nella realtà costituzionale: un dibattito tra costituzionalisti*, in *Associazione italiana costituzionalisti*, n. 4/2014.

<sup>263</sup> Fu, così, disatteso l’ordine del giorno Perassi, che affermava la necessità di introdurre “dispositivi costituzionali” intesi a stabilizzare l’azione di governo e a “evitare le degenerazioni del parlamentarismo”.

<sup>264</sup> Cfr. S. GAMBINO, *Forma di governo, partiti politici e sistemi elettorali, op.cit.*, p. 366. Certamente il sistema emerso dalla Costituzione è un sistema pluripartitico aperto, e ciò perché l’art. 49 Cost. vuole impedire al legislatore ordinario di porre limiti al numero e alle caratteristiche dei partiti politici. Trattasi di una situazione di relativa mobilità: il numero e la specie dei partiti non sono stati previsti in modo definitivo, e ciò perché il Costituente mirava al duplice vantaggio di salvare, da un lato, il diritto dei cittadini alla partecipazione alla politica nazionale e, dall’altro, l’interesse dei partiti alla selezione dei propri membri.

<sup>265</sup> Cfr. S. GAMBINO, *Forma di governo, partiti politici e sistemi elettorali, op.cit.*, p. 366.

I partiti politici hanno fornito prova della propria incidenza sulla forma di governo perché essi rientrano nel processo produttivo delle norme convenzionali. Essi, infatti, mantengono comportamenti uniformi e costanti, «che valgono a definire...la disciplina del sistema di relazioni tra organi costituzionali; e poiché in tale sistema di relazioni consiste il concetto stesso di forma di governo, i partiti, attraverso la produzione di norme convenzionali, determinano in via diretta la forma di governo nei suoi tratti essenziali»<sup>266</sup>. Le norme convenzionali prodotte dalle associazioni partitiche vincolano e guidano il comportamento delle stesse nei loro rapporti reciproci, e «sono osservate come giuridicamente vincolanti dagli organi costituzionali che operano in posizione rilevante nella forma di governo»<sup>267</sup>. Emerge, così, come la peculiarità dei partiti nel sistema sta nel fatto di essere fattore di razionalizzazione della forma di governo insieme agli organi di rilievo costituzionale.

Ma la funzione di “produzione di norme convenzionali”<sup>268</sup> richiede, in via preliminare, che si riconosca alla convenzione costituzionale natura di regola giuridica<sup>269</sup>.

---

<sup>266</sup> S. STAIANO, *Prolegomeni minimi a una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti*, in *federalismi.it*, 8 febbraio 2012.

<sup>267</sup> S. STAIANO, *Prolegomeni minimi...*, *cit.*

<sup>268</sup> G. ZAGREBELSKY, Introduzione a L. ELIA, *Studi di diritto costituzionale (1958-1966)*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 30 e ss. Invece, secondo A. VIGNUDELLI, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 367 e ss., le convenzioni costituzionali «si formano nei rapporti tra gli organi supremi dello Stato (ma anche tra le forze politiche)», e non sono considerate fonti del diritto. Ma anche R. BIN, *L'ultima fortezza, Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Giuffrè (collana Univ. Macerata-Fac. giuridica), 1996, pp. 38 e ss., si occupa del tema nell'ambito dell'analisi sui “materiali” normativi di cui la Corte costituzionale può usufruire nei giudizi sui conflitti, sostenendo che, sebbene i manuali richiamino le consuetudini come fonti del nostro ordinamento, «di consuetudini costituzionali, nel nostro ordinamento, non si riesce a rintracciarne...che i fenomeni a cui talvolta si fa riferimento... sono spiegabili ... ricorrendo ad altri schemi esplicativi...che l'accadimento in concreto di consuetudini costituzionali è manifestazione di una concezione del diritto costituzionale di un metodo di interpretazione della costituzione scritta inaccettabili».

<sup>269</sup> Cfr. S. STAIANO, *Prolegomeni minimi...*, *cit.*, sostiene che la convenzione possa essere solo un elemento di fatto che, insieme ad altri elementi di fatto, consentirebbe al giudice di ricostruire le ipotesi di violazione di una norma giuridica. Il massimo consentito dall'ordinamento è il riconoscerne valore prescrittivo nel momento orientativo delle scelte

Innanzitutto va segnalato che la disciplina costituzionale sulla forma di governo non prevede compiutamente la regolazione delle relazioni tra i poteri costituzionali<sup>270</sup>. Pertanto l'interprete è da sempre alla ricerca della fonte della regolazione dei fatti non espressamente disciplinati. Più precisamente, la questione che si pone a chi deve applicare la legge è se per fonte si intenda esclusivamente quella ricavata in via deduttiva dalla Carta costituzionale, oppure se le fonti sub-costituzionali rientrano in questa definizione, potendo integrare le norme costituzionali espresse. Secondo alcuni l'interprete deve trarre dalla norma scritta tutti i possibili significati, senza lasciare spazio a valutazioni politiche. Trattasi della tesi della c.d. prescrittività *tout court* che, sorta storicamente come strumento delle opposizioni nei confronti di «prassi *extra ordinem* del Governo e della maggioranza», considera le norme costituzionali a fattispecie chiusa<sup>271</sup>. Di segno opposto è l'approccio che considera la Costituzione norma «a fattispecie aperta»<sup>272</sup>, poiché si basa sulla convinzione che molte questioni sono state lasciate volutamente irrisolte dall'Assemblea costituente, perché si voleva demandare a fonti ulteriori la relativa disciplina. Leopoldo Elia, l'antesignano di tale impostazione, ha sostenuto che l'analisi della forma di governo deve essere corredata del sistema dei partiti che, «se si stabilizza, diviene una condizione di fatto di immediata rilevanza giuridica, in quanto entra nel sistema “presupposto” dalle norme costituzionali»<sup>273</sup>. La stabilizzazione del sistema dei partiti comporta l'affermazione di una serie di regole convenzionali<sup>274</sup> che non sono in contrasto

---

dell'interprete. Anche S. GAMBINO, *Forma di governo, partiti politici e sistemi elettorali*, op. cit., p. 368, si pone in tale ottica di idee: la prassi e le convenzioni costituzionali, anche se spesso contrarie allo spirito della Costituzione, hanno regolato concretamente il funzionamento dei rapporti fra gli organi costituzionali, «ed in particolare degli organi titolari del potere legislativo e di quello esecutivo».

<sup>270</sup> L. ELIA, voce *Governo (forme di)*, cit., p. 640.

<sup>271</sup> R. CHERCHI, *Il governo di coalizione*, op. cit., p. 4 e ss.

<sup>272</sup> L. ELIA, voce *Governo (forme di)*, cit., p. 638 e ss.

<sup>273</sup> L. ELIA, voce *Governo (forme di)*, cit., p. 638.

<sup>274</sup> Secondo L. PALADIN, *La questione del metodo nella storia costituzionale*, in *Quaderni fiorentini*, n. 26, 1997, p.244, il diritto costituzionale è quella branca della ricerca che, più di ogni altra, registra il maggior ricorso «alla prassi, ai precedenti, alle convenzioni, agli usi, ai comportamenti tenuti dai soggetti politici in genere e dai titolari degli organi costituzionali in particolare». Sono diversi gli autori secondo cui, tra gli elementi costitutivi della forma di governo, rientrerebbero sia le *regole* sia le *regolarità*, ossia i fattori di tipo normativo e di tipo

---

politico-sociale, così S. BARTOLE, voce *Democrazia maggioritaria*, in *Enc. Dir.*, vol. III, Giuffrè, Milano, 2001, p. 246 e M. DOGLIANI, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Jovene, Napoli, 1985. Per O. CHESSA, *La democrazia maggioritaria nell'interpretazione costituzionale della forma di governo*, in *Diritto pubblico*, n.1/2004, p.22, tra le norme costituzionali e i fatti politici «non c'è alternativa secca ma, al contrario, un gioco incessante di rimandi e interazioni». L. PALADIN, voce *Governo italiano*, in *Enc. del dir.*, XIX, 1970, pp. 678-679, e L. ELIA, *op. cit.*, 1970, p.639 hanno anche sostenuto che un disinteresse per le convenzioni costituzionali pregiudicherebbe la comprensione di istituti centrali del nostro sistema costituzionale e, quindi, della stessa forma di governo. Mentre A. PIZZORUSSO, *Art. 1-9. Fonti del diritto*, in *Commentario del codice civile Scialoja-Branca*, Bologna-Roma, 2011, ritiene che «nel capo del diritto pubblico – e del diritto costituzionale in specie – più che le consuetudini operano le convenzioni». Ma le regole in parola non sarebbero dotate di giuridicità poiché esse «non hanno giudice, ma non hanno giudice perché sono regole convenzionali», così G.U. RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, CEDAM, Padova, 1972, p. 123. Ciò che interessa capire è la concreta operatività delle convenzioni: la Corte mostra di non poter neanche “far uso” della regola convenzionale nella risoluzione delle controversie, mentre qualche dubbio permane sulla possibilità di riconoscere giuridicità alle consuetudini costituzionali in dottrina. Si pensi a quanto sostiene in proposito I. NICOTRA, *Diritto pubblico e costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2012, p.459 e ss., secondo cui le consultazioni, svolte subito dopo il voto, avrebbero valore meramente formale. Ma a fronte di una legge elettorale che permetta di individuare chiaramente il nuovo leader e la maggioranza parlamentare, «sembrerebbe insensato procedere a tali consultazioni». Anche perché, qualora riconosciute, le consuetudini costituzionali avrebbero il rango costituzionale, con la conseguenza che potrebbero essere richiamate dalla Corte costituzionale nei suoi giudizi. In realtà, basterebbe una nuova legge elettorale a far venire meno l'obbligo delle consultazioni. L'A. dispone anche che «la differenza tra la regola, quale fonte del diritto, e la regolarità, intesa come reiterazione di un comportamento, permette ulteriormente di evidenziare le differenze intercorrenti tra le consuetudini costituzionali (ove le si voglia ritenere ammissibili) e le convenzioni costituzionali». Difatti, l'A. considera queste ultime come un accordo intercorrente tra soggetti politici istituzionali, di cui è esempio «l'ingerenza dei partiti politici che formano la maggioranza parlamentare, nella scelta dei ministri che andranno a comporre il governo». Tuttavia, la convenzione costituzionale non costituirebbe una regola giuridica, ma al massimo una «regola politica, capace di comportare ripercussioni meramente politiche», difatti, sul piano delle conseguenze, «la mancata osservanza delle indicazioni dei partiti potrebbe determinare tutt'al più l'apertura di una crisi di governo».

con le disposizioni costituzionali, ma si basano sulla prassi<sup>275</sup>: la disciplina costituzionale sulla forma di governo è quindi integrabile da regole formali (leggi e regolamenti parlamentari) e informali (convenzioni o consuetudini costituzionali) prodotte autonomamente dal sistema politico, purché non si pongano in contraddizione col testo costituzionale. L'attitudine dei partiti a tracciare le regole dell'agire politico ha avallato nella prassi la prospettiva «a fattispecie aperta», e ha permesso di arricchire, mediante le convenzioni costituzionali, i contenuti del dover essere costituzionale, «contribuendo a definire ciò che è lecito o opportuno fare»<sup>276</sup>.

Il duplice ruolo che la Costituzione assegna al partito, quale attore del sistema politico e filtro per le domande che si formano al di fuori di esso, fa sì che si crei un immediato collegamento tra disposizioni costituzionali e sistema politico (inteso come l'insieme delle relazioni tra i suoi elementi, e in particolare dei procedimenti di decisione che riguardano la società). Da un lato, quindi, le regole costituzionali si impongono al sistema politico, limitandolo, e consentendo al diritto di prevalere sulla politica, grazie al meccanismo di “rigidità costituzionale”. Dall'altro, il sistema politico riempie di senso le regole costituzionali. Per tali motivi la riflessione sull'evoluzione della forma di governo italiana va fatta precedere dalla valutazione sul rapporto esistente fra la staticità del dato costituzionale e la dinamicità del sistema elettorale e il sistema dei partiti, le c.d. due variabili della forma di governo.

Per quel che concerne la conformazione del sistema partitico, esso ha vissuto due distinte fasi storiche. Infatti, mentre la Prima Repubblica, che va dal 1948 al 1992, è caratterizzata da un sistema di partito omogeneo, la Seconda Repubblica genera un secondo e instabile sistema di partito<sup>277</sup>, anche a causa dell'introduzione nel 1993 del sistema elettorale maggioritario.

---

<sup>275</sup> Cfr. L. ELIA, voce *Governo (forme di)*, *cit.*, p. 640.

<sup>276</sup> R. CHERCHI, *Il governo di coalizione*, *op. cit.*, p. 47, sostiene che le regole convenzionali rafforzino la prescrittività della Costituzione stabilizzando l'interpretazione delle disposizioni costituzionali, integrandole, se non vi è alcuna disposizione espressa, e ricostruendo i principi generali della forma di governo.

<sup>277</sup> M. DUVERGER, *I partiti politici*, *op. cit.*, p. 261 e ss., sostiene che, mentre i sistemi monopartitici sono rinvenibili nei regimi autoritari (c.d. a partito unico), i sistemi bipartitici si ritrovano, invece, nei regimi democratici caratterizzati da un parlamento, all'interno del quale prevalgono due grandi partiti: generalmente sono sistemi molto efficienti grazie alla stabilità di governo che ne deriva. Ne è esempio tipico il Regno Unito, dove la competizione elettorale avviene tra i Conservatori e i Laburisti, dove il partito Liberale, seppur presente ha

Gli esiti elettorali sperimentati con la nuova legge maggioritaria non realizzarono, come si è visto, i risultati sperati. A tale proposito una parte della dottrina sostiene che alla riforma elettorale in senso maggioritario sarebbe stato necessario accompagnare «un’attenzione riformistica relativa alla democrazia interna ai partiti e con la stessa apertura da parte di questi ultimi rispetto alla scelta dei candidati alle elezioni politiche e agli organi esecutivi di vertice non solo al proprio interno ma aprendosi anche a candidature provenienti dalla società civile (elezioni primarie aperte), secondo un metodo disciplinato in via legislativa»<sup>278</sup>.

Le nuove regole elettorali introdotte con la legge Mattarella, infatti, hanno radicalmente cambiato il rapporto tra i partiti e quello tra i partiti e gli elettori: si è passato da un modello di competizione elettorale basato sulla formazione delle coalizioni post-elettorali senza alternanza a un modello basato sulla formazione di coalizioni pre-elettorali con alternanza; da un sistema centrista a uno bipolare.

Le vicende storiche percorse hanno portato la dottrina tedesca a teorizzare quello che, verso la fine degli anni '20, è stato definito “Stato di partiti”<sup>279</sup>, e

---

scarsissima influenza. Ma ciò avviene anche gli Stati Uniti d’America, dove la competizione avviene tra Democratici e Repubblicani ha ad oggetto i seggi al Congresso e la Presidenza. Invece, riprendendo la distinzione di Duverger, i sistemi multipartitici caratterizzano la maggioranza delle democrazie e sono i sistemi con più di due partiti, e possono essere contraddistinti da coalizioni eterogenee e instabili.

<sup>278</sup> S. GAMBINO, *Forma di governo, partiti politici e sistemi elettorali*, op. cit., p. 399

<sup>279</sup> Cfr. G. LEIBHOLZ, *Stato dei partiti e democrazia rappresentativa*, in Id., *La rappresentazione nella democrazia*, Milano, 1989, p. 389, sostiene a proposito dello Stato dei partiti che «siamo di fronte ad una forma di democrazia che, nella sua struttura complessiva, si contrappone in modo sostanziale a quella della democrazia parlamentare rappresentativa». La tesi dello Stato dei partiti, teorizzata nel periodo weimariano sotto la forte suggestione delle costruzioni schmittiane, fu applicata per la comprensione delle democrazie pluralistiche: infatti, secondo Leibholz, nelle democrazie in cui tutte le fasi del processo politico sono guidate dai partiti, esiste una declinazione in termini identitari secondo cui il parlamento “è” il popolo. Dagli anni Cinquanta del XX secolo, sulla scorta di questa intuizione, Leibholz sviluppò la tesi per cui lo stato democratico si manifesta come stato di partiti (*Parteienstaat*), poiché è strutturato su una relazione di tipo identitario (o plebiscitario) fra popolo, partiti e organi di direzione politica dello stato. Si comprende come l’incidenza diretta dei partiti sul processo di formazione della volontà popolare trascendesse il circuito rappresentativo, poiché il corpo elettorale, il parlamento e il governo diventano i luoghi di registrazione della volontà dei

sulla scorta di tale tesi, introiettata dalla dottrina italiana, Costantino Mortati ha elaborato la teoria della c.d. Costituzione materiale<sup>280</sup>. L'interpretazione mortatiana della Costituzione, secondo autorevole dottrina<sup>281</sup>, sembrerebbe giustificare la prassi dell'«indebita» occupazione dei poteri costituzionali da parte dei partiti politici. In tale contesto emergono, da un lato, i partiti politici che hanno cercato di sostituirsi alla sovranità del Parlamento, «detronizzato e ridotto a pigro notaio di decisioni adottate in sedi esterne (partiti, gruppi di pressione..)»<sup>282</sup> e, dall'altro, il “partito personale”<sup>283</sup> (cui si parlerà in modo più approfondito nei paragrafi seguenti) e la successiva legge elettorale del 21 dicembre 2005, n. 270 (che ha reso più favorevoli le condizioni per il prosperare del partito personale) che hanno consegnato un nuovo modello di partito, esempio della regressione del circuito della rappresentanza politica e degli assetti democratici.

---

partiti. Al modello dello stato di partiti plebiscitario è stato rimproverato il collegamento con gli schemi della “democrazia protetta” tedesca dopo il 1949, e ne è stata contestata la premessa, secondo cui il popolo si presenti in ogni caso unificato “organicamente” dai partiti. In questo senso, letture identitarie del rapporto fra stato e società appaiono in antitesi con il principio pluralistico, cui sembra più congeniale lo schema della rappresentanza, perché introduce nel processo politico la mediazione del tessuto pluralistico: si tratta del punto centrale sul quale la costruzione teorica dello “stato di partiti” è stata criticata, perché infatti a una “democrazia di partiti” è coesistente l'integrazione con il pluralismo, il che vuol dire che l'inserimento dei partiti, insieme alle altre espressioni della società civile, in un circuito di comunicazione pubblica richiederebbe che la formazione della volontà popolare sia il risultato di un confronto dialettico ed aperto.

<sup>280</sup> Cfr. C. MORTATI, *Note introduttive a uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, cit., p.114, ha elaborato la teoria della “Costituzione materiale” in contrapposizione a quella di “Costituzione formale”, costituita dal testo contenente le norme costituzionali. Secondo il Mortati, infatti, vi sarebbe un assetto istituzionale vigente al di là del dato formale costituito dai precetti costituzionali, quale risulta dagli orientamenti del corpo sociale e dalla volontà delle forze politiche. E tale dato concreto esisterebbe a prescindere dal dato formale: sarebbe questa la vera Costituzione.

<sup>281</sup> S. GAMBINO, *La forma di governo in Italia fra Parteienstaat e Premierato assoluto*, cit., p. 1644.

<sup>282</sup> Cfr. S. GAMBINO, *Forma di governo, partiti politici e sistemi elettorali*, op. cit., p. 368.

<sup>283</sup> Giusto per anticipare, trattasi di un partito dominato dal suo *leader*, nei cui confronti la macchina organizzativa è ridotta in funzione servente. Il *leader* si pone al centro di una “rete” autonoma di relazioni, nelle quali fa impiego della propria posizione istituzionale e distribuisce i ruoli e determina le carriere degli eletti.

Infatti, l'adozione di una legge elettorale proporzionale ha favorito un modello di governo debole, nel quale l'Esecutivo, lungi dal rappresentare una maggioranza omogenea seduta in Parlamento, ha dovuto contare su coalizioni di partiti eterogenei, secondo la logica propria dei governi di coalizione, che ha finito per assegnare ai partiti un potere eccessivo (non previsto in Costituzione), consistente nel controllo effettivo delle istituzioni<sup>284</sup>. In particolare, la coalizione si riconosce nell'elemento di unificazione rappresentato dal *leader*<sup>285</sup> che, a partire dal 2005, ricopre una posizione ancora più di primo piano. In tal senso, l'art. 14-*bis* del d.p.r. 367/1957, così come

---

<sup>284</sup> Cfr. S. GAMBINO, *Forma di governo, partiti politici e sistemi elettorali*, op. cit., p. 366. D'altronde, può ritenersi superata la tesi della presunta costituzionalizzazione del sistema proporzionale di C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3, 1952, p. 849 e ss., secondo cui la Costituzione repubblicana conterrebbe un implicito *favor* verso il sistema elettorale proporzionale, che escluderebbe, perciò, la possibilità di far ricorso al sistema maggioritario. Tale affermazione poggerrebbe su un'interpretazione non ricavata tanto dal dato normativo testuale, quanto da un'interpretazione sistematica del combinato disposto degli artt. 3, secondo comma, e 48 Cost. L'eguaglianza del voto, infatti, poiché espressione dell'eguaglianza sostanziale, sarebbe intesa nel senso che ogni voto dovrebbe valere in modo uguale in termini di seggi. Questa tesi, seppur non abbia avuto granché seguito, è stata ripresa da altri autori, tra cui G.U. RESCIGNO, *Democrazia e principio maggioritario*, in *Quaderni costituzionali*, 1994, n. 2, p. 221 ss., G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, Milano, Giuffrè, 1973, p. 52 ss. e P. BARILE, *Corso di diritto costituzionale*, cit., p. 92 e ss.

<sup>285</sup> A tal fine è utile individuare il *coalition making* (ossia il potenziale di coalizione e il potenziale di ricatto), posseduto da tutti i soggetti politici nella fase pre-elettorale (possono cioè decidere se entrare o meno in una coalizione, alle condizioni convenute mediante trattative bilaterali o plurilaterali) insieme al potenziale di ricatto (possono cioè condizionare, autoescludendosi, le tattiche di competizione di partiti e coalizioni e la direzione centripeta o centrifuga della competizione stessa). Ma i due potenziali non sono uguali per tutti i partiti: alcuni hanno un potenziale di coalizione "qualificato" (e si tratta quindi dei partiti che superano la soglia di sbarramento del 4% per accedere alla ripartizione dei seggi secondo la legge elettorale del 1993): tali sono i partiti strutturati e i cui gruppi dirigenti hanno nella coalizione una posizione di primo piano (difatti essi decidono le alleanze, la ripartizione delle candidature nei collegi uninominali, e l'elaborazione del programma elettorale di coalizione). Il potenziale di coalizione di tali partiti tende a crescere se essi hanno un forte radicamento territoriale e se si collocano al centro, potendo far parte sia di una coalizione di destra che di sinistra.

modificato dalla legge n. 270/2005<sup>286</sup>, menziona la figura dell' «unico capo della coalizione», *fil rouge* dei partiti collegati in coalizione.

In tale contesto, quindi, la possibilità del cittadino di determinare le dinamiche della politica nazionale non dovrebbe limitarsi alla mera espressione del voto, bensì estendersi a quelle attività che possono influenzare significativamente l'assetto dei poteri<sup>287</sup>. Si tratta, in altre parole, di dar seguito al disposto dell'art.1 Cost., letto in combinato con l'art.49 Cost., che consente la partecipazione del popolo mediante l'esercizio costante della sovranità. Le due norme citate se, da un lato, non sembrano tollerare intervalli di democrazia, dall'altro, chiedono la garanzia della pluralità di partiti, in modo da far assurgere il pluralismo a principio immanente nell'intero sistema.

In definitiva, la forma di governo parlamentare è palesemente mutata<sup>288</sup>, e il legame tra forma di governo e sistema dei partiti non è unidirezionale: anche la forma di governo incide sul sistema dei partiti.

Innanzitutto, il sistema costituzionale può stabilire forme di investitura immediata del corpo elettorale, secondo il modello americano. In questa prospettiva il *leader* è prescelto dagli elettori e ha un ruolo di direzione politica, forte della legittimazione ricevuta. Inoltre, è possibile che il sistema costituzionale preveda l'elezione diretta di una parte decisiva del Governo, secondo il modello semipresidenziale francese. Infine, vi sono casi in cui il Governo è emanazione del Parlamento, unico organo della rappresentanza generale: in tal caso i partiti, tramite i gruppi parlamentari di riferimento, devono creare e rafforzare una maggioranza in grado di sostenere l'Esecutivo.

Pertanto, ai fini dell'individuazione dei criteri che favoriscono la stabilizzazione dell'esecutivo sono decisivi più fattori. Innanzitutto, come si è già visto, il numero dei partiti in competizione: la forma di governo muta secondo il sistema partitico, che può essere a bipartitismo rigido (come

---

<sup>286</sup> Il bipolarismo si è prodotto gradualmente nel sistema politico italiano: nelle elezioni del 1994 la competizione è tripolare, mentre nelle elezioni del 1996 e del 2001 esistevano ancora una serie di partiti esterni alle coalizioni, dotati di un consistente peso elettorale, la cui estraneità alle coalizioni di riferimento è stata decisiva per il risultato elettorale. Le consultazioni del 2006 hanno, invece, fatto registrare un assorbimento quasi perfetto di tutti i partiti nelle due coalizioni principali, forse anche in ragione del nuovo sistema elettorale, che consente ai partiti di preservare sulla scheda elettorale la loro autonoma soggettività.

<sup>287</sup> Cfr. S. GAMBINO, *Forma di governo, partiti politici e sistemi elettorali*, op. cit., p.356.

<sup>288</sup> Cfr. S. PRISCO, *A futura memoria: il nuovo assetto del sistema dei partiti e l'evoluzione della forma di governo*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, n. 2/2013.

l'Inghilterra), a multipartitismo temperato (come in Germania), o a multipartitismo estremo (come in Italia). Inoltre, fattore di condizionamento della stabilità dell'esecutivo è la polarizzazione ideologica del sistema partitico, che può oscillare dagli estremi della *conventio ad excludendum*<sup>289</sup> nei confronti di una o più forze politiche escluse dalla competizione, all'opposto riconoscimento della legittimazione a risiedere in Parlamento di tutti gli schieramenti, quale condizione fondamentale per una leale alternanza.

Conclusivamente, se Elia sosteneva che il sistema dei partiti «si stabilizza, acquista immediata rilevanza giuridica, entrando nel sistema piuttosto che dalle norme costituzionali», è anche vero che l'ambiguità attuale del sistema dei partiti incide sulla forma di governo, determinando conseguenze contraddittorie. Basti pensare alle tendenze al bipartitismo rigido, al multipartitismo temperato, all'atomismo prepartitico<sup>290</sup>.

Da tale contesto discende un maggior costo della forma di governo in termini di incertezza, di conflittualità delle regole e di pregiudizio alla democraticità del sistema, visto che «la carenza di regole convenzionali e partitiche concernenti l'esercizio del potere e la responsabilità ad esso connessa si traduce in un'alterazione della tendenza "equilibratrice" tra componenti plebiscitarie e rappresentative e, quindi, nella crisi dell'idea di Costituzione come fonte di regole di Governo limitato»<sup>291</sup>.

---

<sup>289</sup> Formula coniata da L. ELIA, voce *Governo (forme di)*, *cit.*, p. 654, la *conventio ad excludendum* è stata considerata per lungo tempo sintomatica di una democrazia nella quale fosse estranea la regola del parlamentarismo liberal-democratico e dell'alternanza al governo di forze politiche: nel periodo successivo ai governi di unità nazionale, infatti, le forze politiche di centro elaborarono la *conventio*, consistente nel tenere fuori dall'area di governo il maggior partito della sinistra nel presupposto della sua inidoneità ideologica a partecipare alla gestione dell'indirizzo politico governativo. Questo è il contesto politico in cui si affermano quelle regole elettorali con cui si è cercato di individuare meccanismi in grado di assicurare una maggiore stabilità all'Esecutivo e di restituire lo "scettro al principe": si cercava, cioè, di andare verso forme di democrazia che tendessero a contenere il ruolo dei partiti politici al fine di estendere quello dei cittadini, Cfr. S. GAMBINO, *Forma di governo, partiti politici e sistemi elettorali*, *op. cit.*, p. 398.

<sup>290</sup> Per queste definizioni, cfr. R. CHERCHI, *Il governo di coalizione*, *op. cit.*, p. 436.

<sup>291</sup> R. CHERCHI, *Il governo di coalizione*, *op. cit.*, p. 439.

## 2.4 Governo con “troppi” partiti

Se Elia distingue le forme di governo parlamentari in base alla conformazione del sistema partitico<sup>292</sup>, altro autore si interessa alla c.d. «funzione di opposizione»<sup>293</sup>, ossia al ruolo che viene riconosciuto alle forze politiche che contrastano la maggioranza governativa. Esse possono, pertanto, configurare sia un modello conflittuale, in cui vi è contrasto tra maggioranza e opposizione sia lo schema in cui la contrapposizione è superata mediante accordi transattivi (modello compromissorio). La classificazione operata da Elia, invece, tiene conto del rapporto tra sistema dei partiti e forma di governo parlamentare. I due fattori, infatti, possono sovrapporsi, e quando lo fanno ci sono due possibilità: se il sistema politico ha una strutturazione bipartitica, la forma di governo parlamentare è di regime maggioritario; se il sistema dei partiti è ispirato al multipartitismo, essa è di tipo consociativo.

Il sistema multipartitico, invece, implica il trasferimento della decisione in sede parlamentare, giacché dalle elezioni non risulta alcuna maggioranza. In un sistema di questo genere vi sono le condizioni affinché si realizzi il governo di coalizione, ossia quel «fatto giuridico che traduce la sintesi tra struttura multipartitica della società e regolazione contrattuale»<sup>294</sup>. Innanzitutto la coalizione va distinta dalla consociazione<sup>295</sup>, per cui è richiesto un consenso politico minore di quello occorrente a realizzare l'alternanza. Essa, cioè, aggrega partiti ideologicamente e programmaticamente lontani, perché «è la diffidenza reciproca che induce i partiti a preferire di andare al Governo insieme, per controllarsi, invece di governare uno alla volta»<sup>296</sup>: ciò non vuol significare che il consenso manchi, né che vi sia minore democraticità rispetto all'alternanza.

---

<sup>292</sup> A seconda, cioè, che esso presenti un bipartitismo, un multipartitismo moderato o un multipartitismo estremo, e secondo che la distanza ideologica fra i partiti che compongono il sistema sia più o meno accentuata (c.d. grado di polarizzazione).

<sup>293</sup> G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, cit., p. 478.

<sup>294</sup> G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, op. cit., p. 74.

<sup>295</sup> La coalizione, invece, concerne partiti affini ideologicamente.

<sup>296</sup> C. CHIMENTI, *Un parlamentarismo agli sgoccioli*, Giappichelli, Torino, 1992, p. 17.

Il governo di coalizione, invece, «è una delle forme parlamentari di governo»<sup>297</sup> e si realizza quando nessun partito detiene la maggioranza assoluta dei seggi in Parlamento<sup>298</sup>. Anche il governo di coalizione utilizza, “in grande” e per scopi differenti, lo schema associativo. Difatti, come i cittadini ricorrono allo schema delle associazioni partitiche per concorrere nella determinazione della politica nazionale, così i partiti utilizzano lo schema del governo “pluripartitico”-coalizionale, al fine di realizzare la politica nazionale.

La formula associativa è, perciò, una costante che travolge anche i partiti, e non solo i cittadini, garantendo alle associazioni partitiche la compartecipazione: essi divengono parti della coalizione, pur non perdendo la loro «configurazione soggettiva»<sup>299</sup> e le loro caratteristiche precipue. La

---

<sup>297</sup> G. FERRARA, *Il governo di coalizione, cit.*, p.59. La fase attuale è definita “crisi dello Stato di partiti”, in cui alla elevata disaffezione dei cittadini per la politica «corrisponde una diluizione del consenso attraverso molteplici canali, per cui vengono alla ribalta vecchi e nuovi interlocutori politici come i sindacati, associazioni di volontariato e altre associazioni comunque non governative». In questo quadro è chiaro come il partito perda terreno, mentre si affermano nuovi protagonisti politico-costituzionali come la coalizione, «che è la più significativa novità prodotta dal sistema elettorale maggioritario; essa assolve alla necessità di dare agli elettori una proposta di governo che abbia in partenza la consistenza per competere per la maggioranza parlamentare, ma soprattutto risponde alla caduta delle grandi ideologie (corrispondenti a singoli partiti e movimenti) di riunirsi insieme per offrire agli elettori un quadro più completo in cui trovare le proprie necessità e in cui identificarsi», così F. RESCIGNO, *I partiti politici, cit.*, p. 728.

<sup>298</sup> Il governo c.d. “di larghe intese”, come si è visto, si realizza in un contesto partitico fluido, ovvero nella circostanza in cui il Parlamento non riesca ad esprimere una maggioranza precisa. Tuttavia, il governo di larghe intese –lungi dall’essere considerato il *genus* o la matrice del governo tecnico- resta un esecutivo politico, legittimato da un patto di coalizione che consente la partecipazione di tutte le forze interessate alla composizione del Governo, e la cui unica peculiarità è data dalla particolare estensione del consenso parlamentare. Esso deriva da una determinazione dei partiti e riguarda l’ordinario esercizio della funzione pubblica, e si distingue dal governo tecnico – come si vedrà nei prossimi paragrafi- che è finalizzato alla soluzione di un’emergenza straordinaria.

<sup>299</sup> G. FERRARA, *Il governo di coalizione, op.cit.*, p. 92. Con la coalizione non si vuole inventare un «super-partito», non vi è una gerarchia, ma ogni partito conserva le proprie caratteristiche e la propria identità, «ma al contempo anche la rinuncia a una quota di autonomia politica», per tale motivo le coalizioni non si contrapporrebbero al pluralismo partitico ma lo realizzerebbero pienamente, così F. RESCIGNO, *I partiti politici, op. cit.*, p.728.

coalizione non è, quindi, uno schema fine a sé stesso, ma costituisce il «sostrato organizzativo su cui poggia il governo quando è di coalizione»<sup>300</sup>. Pertanto, non si costituisce un organo né si dà luogo a una nuova soggettività giuridica. I governi di coalizione, come si è detto, esistono unicamente perché i partiti non riescono ad esprimere una maggioranza determinante<sup>301</sup>, e ciò comporta che, per evitare situazioni di stallo, il Presidente della Repubblica prenda in mano le redini dello Stato e consenta governi multicolore fondati su programmi comuni.

“Guardiano della coalizione” è quindi il Capo dello Stato che, nell’interpretare i risultati elettorali e trasferirli in un incarico al soggetto politico<sup>302</sup>, individua il futuro *Premier* e la classe di governo.

Per superare la crisi il Presidente della Repubblica procede alla nomina<sup>303</sup>, che è funzionale al momento della mozione di fiducia<sup>304</sup>, cioè al momento in cui i partiti decideranno se accettare o meno tale stato di cose.

---

<sup>300</sup> G. FERRARA, *Il governo di coalizione, op.cit.*, p.94

<sup>301</sup> *Contra*, una parte della dottrina ha evidenziato come la formula dei governi di coalizione sottragga al Presidente della Repubblica l’onere costituzionale dell’individuazione del *leader* incaricato della formazione del Governo, che risulta dall’indirizzo espresso nelle elezioni: il Capo dello Stato è sostanzialmente vincolato dal suo esito, così S. GAMBINO, *Il ruolo dei partiti politici e la legge elettorale, fra storia costituzionale del Paese e attualità*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2/2013.

<sup>302</sup> Se la crisi di Governo non determina dissoluzione della coalizione, prima il Presidente della Repubblica procede alla consultazione dei rappresentanti della coalizione e poi, entro 10 giorni dalla sua formazione, il Governo deve recarsi alle Camere per ottenere il voto di fiducia. Mentre nella prima parte della storia repubblicana (dal 1948 al 1992) la fiducia parlamentare ha avuto una valenza meramente confermativa della “fiducia partitica”, la nascita di un nuovo sistema di partiti ha fatto sì che la fiducia non avesse più valenza “notarile”. Poiché il nuovo contesto partitico era caratterizzato dalla presenza di numerosi soggetti politici, le trattative diventano complesse e non sempre soddisfacenti per i partiti, che decidono dopo le trattative se concedere o meno la fiducia, così R. CHERCHI, *Il governo di coalizione, op. cit.*, p. 290. Inoltre, mentre nel primo sistema dei partiti l’esito delle votazioni a scrutinio palese era scontato, nel secondo sistema, il fenomeno dei governi tecnici, il dualismo tra i partiti e coalizioni e l’autonomia dei parlamentari, hanno indotto molta incertezza rispetto alla concessione della fiducia ai Governi nei casi in cui non si ravvisi una chiara maggioranza nelle Camere.

<sup>303</sup> Per esigenze di completezza si chiarisce che la nomina avviene al termine di un procedimento di consultazioni da parte del Presidente della Repubblica che, convocate le

Una volta individuata la personalità responsabile al governo, quest'ultima deve specificare l'indirizzo politico, poiché esso deve operare come mezzo di coagulazione dei partiti: trattasi del c.d. patto di coalizione. In tale ottica, l'incarico di formare il governo è l'istituto giuridico che consente la formazione della coalizione, intesa come l'accordo tra le forze politiche impegnate sull'indirizzo politico individuato.

Il c.d. patto di coalizione è, perciò, una «figura negoziale»<sup>305</sup> del diritto costituzionale e trova copertura costituzionale tra le norme che impongono al Governo di ottenere la fiducia delle Camere (art. 94 Cost.) e che implicano l'accordo dei partiti per realizzare l'indirizzo politico che va approvato dalle Camere mediante l'istituto della fiducia.

Elementi strutturali del c.d. patto di coalizione, le clausole di risoluzione, sono stabilite in via convenzionale e sono, infatti, soggette «alla più incontrollata potestà di determinazione di ciascuno dei partiti della coalizione»<sup>306</sup>. Esse individuano la scadenza del vincolo coalizionale nel momento in cui manca il sostegno alla coalizione. Invece, la distribuzione e l'individuazione dei Ministeri da affidare a varie personalità politiche<sup>307</sup> costituisce un'operazione con cui si dosano le quote di potere tra le varie componenti della coalizione. Questa fase costituisce oggetto di «trattativa preliminare avente la stessa rilevanza della determinazione dell'indirizzo politico che il governo dovrà

---

maggiori personalità politiche, individua la personalità che guiderà il nuovo governo, ma che soprattutto sia in grado di ottenere la fiducia dalle Camere. In tal modo, i due procedimenti, di nomina e dell'ottenimento della fiducia, sono collegati anche se autonomi: il Capo dello Stato, infatti, è vincolato nella sola «concatenazione dei due procedimenti», ma è libero sia quanto alle modalità sia alle cadenze del procedimento, così G. FERRARA, *Il governo di coalizione, op.cit.*, p. 107

<sup>304</sup> Cfr. G. FERRARA, *Il governo di coalizione, op.cit.*, p. 100, sostiene che «l'esigenza di connettere nomina e fiducia è giusta ed è sistematicamente necessario che l'uno e l'altro atto non vengano considerati come dati solitari nel panorama del nostro sistema costituzionale. Si tratta, infatti, di implicazioni congiunte dalla logica dell'ordinamento».

<sup>305</sup> G. FERRARA, *Il governo di coalizione, op. cit.*, p. 100.

<sup>306</sup> G. FERRARA, *Il governo di coalizione, op. cit.*, p. 129, specifica che lo scioglimento dell'accordo potrebbe avvenire in qualsiasi momento, anche solo per soddisfare l'interesse di uno solo dei partiti, senza la necessità di risponderne all'opinione pubblica e all'elettorato, con l'unico limite della responsabilità politica.

<sup>307</sup> Salvo la legittimità costituzionale di quest'ultimo, nessuno di questi elementi è vincolato istituzionalmente.

perseguire» e non segue logiche di tipo proporzionale in base alla forza rappresentativa dei partiti, ma riguarda la «qualificazione che il governo intende assumere». Ciò vuol dire che l'attribuzione a questa o quella personalità politica risponde alla «rappresentazione che si dà delle scelte politiche espresse poi nel programma»<sup>308</sup>, consentendo, cioè, all'esponente del partito che ha individuato determinati punti programmatici, di trattarli.

Per quel che concerne l'indirizzo politico, esso trova la sua esplicitazione nel programma di governo, approvato dal Consiglio dei Ministri prima della presentazione alle Camere. Esso è il risultato dell'attività di mediazione da parte dell'incaricato e concerne la «proiezione dinamica di interessi distinti, riferibili, in via principale a ciascuno dei partiti che vengono a comporre la coalizione ma accettabili ad accettati dagli altri»<sup>309</sup>. Tra l'altro, l'attività di mediazione dell'incaricato riguarda anche la rappresentanza dei vari partiti della coalizione nel governo affinché quest'ultima si coaguli attorno a un indirizzo politico determinato<sup>310</sup>.

Il funzionamento del governo di coalizione è condizionato dalla sua particolare composizione e dall'indirizzo, che è la somma degli interessi programmatici dei partiti al suo interno. In tale quadro si comprende come ciascun ministro al governo è rappresentante del suo partito: in altre parole, questi è entrato nella coalizione per gli obiettivi raggiungibili grazie a quella partecipazione.

Per quel che concerne la direzione della politica generale del governo, essa avviene per opera del Presidente del Consiglio dei Ministri che, come si è visto, realizza un'attività di mediazione rispetto ai partiti della coalizione. I

---

<sup>308</sup> G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, *op. cit.*, p. 128 e ss.

<sup>309</sup> G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, *op. cit.*, p. 133.

<sup>310</sup> La Costituzione rigida ha posto le scelte politiche fondamentali al di fuori della disponibilità delle forze politiche, limitando così l'indirizzo politico che perde la sua caratterizzazione. La decisione politica, in altri termini, originariamente libera, è cristallizzata dal sistema dei partiti: in tal modo, essa perde il suo carattere dinamico, in quanto le sue scelte fondamentali sono sottratte alle relazioni tra i partiti e, pertanto, rimangono indifferenti all'egemonia esercitata da una o più forze all'interno del sistema politico. Con la comparsa dei partiti "di massa" - svincolati da interessi sociali determinati - la connotazione ideologica del partito tende a sfumare, e così anche la distanza rispetto al programma di Governo: il partito rileva più per la propria organizzazione che per gli ideali che persegue. L'appartenenza alla struttura identifica i membri del partito, non il connotato ideologico. Quindi, la caratterizzazione del partito sotto il profilo strutturale determina il passaggio da una connotazione programmatica dell'indirizzo politico a una strutturale.

ministri in coalizione, non solo sono rappresentanti al governo dei partiti di appartenenza, ma anche capi dei dicasteri cui sono preposti: essi, quindi, si fanno portatori sia dell'interesse dei partiti della coalizione, sia dell'interesse pubblico incorporato nei dicasteri di cui i ministri sono organi direzionali. Il Presidente del Consiglio nell'esercitare le sue funzioni di direzione, impulso e coordinamento, deve farlo in modo da porre al riparo da attriti la coalizione e non toccare eccessivamente la discrezionalità dei singoli Ministri<sup>311</sup>. L'atteggiamento autolimitativo del Premier deve farsi tanto più marcato quanto maggiore è il numero dei partiti della coalizione e quanto maggiore è il rischio di recessi unilaterali che determinino il venir meno del patto di coalizione e, di conseguenza, della fiducia.

Il banco di prova del patto di coalizione e del successo della mediazione del Presidente del Consiglio dei ministri si ha sul piano dei rapporti col Parlamento: ogni governo, se vuole essere Governo della Repubblica, deve occuparsi e preoccuparsi di ottenere consensi che vanno oltre la coalizione che lo sostiene, altrimenti il rischio è quello di trovarsi un blocco di opposizione. Il Presidente del Consiglio deve, quindi, evitare sia che i partiti di maggioranza ripropongano le loro posizioni, superate mediante trattativa in sede di governo, sia che essi si dissocino dagli atti di indirizzo politico: se ciò avviene vuol dire che la composizione degli interessi non è stata efficace.

Il governo di coalizione può esistere se un sistema elettorale proporzionale lo consente, visto che l'applicazione dello schema maggioritario si risolverebbe in

---

<sup>311</sup>Aspetto operativo del patto di coalizione, il principio di collegialità non tollera posizioni egemoniche, neppure ove riferite al suo Presidente. Nell'attività di mediazione, in particolare, il Presidente del Consiglio non può prescindere dalle future valutazioni delle Camere, e ciò sia nell'ipotesi che si tratti di atti che necessariamente devono passare al vaglio parlamentare, sia nel caso in cui non vi sia la necessità dello scrutinio delle Camere. Tanto è vero ancor di più se l'oggetto della mediazione discute di interessi sociali rappresentati dalle forze di opposizione: in tale ottica il governo si presenta come Governo della Repubblica, e non solo come espressione dei partiti politici di maggioranza. La mediazione comporta due operazioni logiche: una attinente all'inquadramento dell'interesse dicasteriale nell'ambito degli interessi pubblici sostenuti dalle varie amministrazioni, l'altra è data dalla rivalutazione dell'interesse pubblico alla luce dell'indirizzo politico individuato nel programma di governo. Si tratta di valutazioni contemporanee in cui il pensiero sostanziale è che l'interesse delle singole amministrazioni resti recessivo rispetto all'interesse pubblico generale individuato nel programma e nel patto di coalizione che ne è alla base, e che diviene il parametro dell'azione di governo.

una «deformazione dei meccanismi di partecipazione democratica»<sup>312</sup>. Una soluzione di questo genere è richiesta sia dal sistema dei partiti sia dalla società, soprattutto quando è attraversata da profonde differenze che a livello istituzionale non garantirebbero una stabilità all'Esecutivo.

Ricorrere al metodo proporzionale non vuole dire tanto salvaguardare il valore-rappresentatività, «quanto la permanenza di partiti politici liberi da impegni di governo dinanzi ai cittadini, ossia liberi di contrattare la propria collocazione di governo solo dopo le elezioni e nel corso della legislatura»<sup>313</sup>. In Italia, prima del 1994, le coalizioni sono sempre state fatte dopo le elezioni, e solo a seguito della grave crisi del sistema politico si è passati ad un sistema basato su coalizioni formalmente annunciate al corpo elettorale. In quel contesto, il sistema elettorale proporzionale ha rappresentato una componente importante del parlamentarismo compromissorio, che per molti anni ha caratterizzato la democrazia italiana. Le trasformazioni della società, il superamento delle contrapposizioni ideologiche, la crisi dei partiti e le difficoltà di funzionamento del parlamentarismo, hanno spinto verso una democrazia maggioritaria, culminata nel *referendum* elettorale del 1993, con cui il corpo elettorale ha espresso un indirizzo politico a favore di un cambiamento in senso maggioritario<sup>314</sup>. Conclusivamente, il governo multipartitico ha

---

<sup>312</sup> Cfr. G. G. CARBONI, *L'inatteso ritorno delle maggioranze variabili*, in *Diritto e Società*, n.3/2007. Diversamente, C. MORTATI, *Commento all'art. 1, Cost. in Principi fondamentali*, in G. Branca (a cura di) *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, 36 ss., si schierava a favore del maggioritario in quanto individuava i pilastri della Costituzione in alcuni principi fondamentali: i principi democratico, personalista, pluralista e lavorista, dei quali sono ulteriore esplicazione i principi di eguaglianza, di autonomia, di apertura alle confessioni religiose e alla comunità. Per Mortati, infatti, l'applicazione del sistema elettorale proporzionale aveva condotto allo svuotamento della sovranità popolare.

<sup>313</sup> Il principio proporzionalistico-parlamentare affonda le sue radici nel convincimento che sia fondamentale in democrazia la più ampia rappresentanza in sede parlamentare: in tal modo, il principio personalistico troverebbe il suo completamento in quello pluralistico (3 e 18 Cost.) e nei diritti sociali.

<sup>314</sup> L'introduzione del sistema elettorale maggioritario ha reso necessarie le aggregazioni tra forze politiche talvolta poco omogenee, che dovettero omologarsi dal punto di vista ideologico al fine di permettere la sopravvivenza della coalizione. La "convergenza verso il centro" all'interno di ciascuna coalizione ha ridotto, in qualche misura, il grado di polarizzazione complessiva del sistema; ma ciò ha determinato una situazione di incomunicabilità tra i reciproci schieramenti e il tramonto di talune consuetudini e

certamente il vantaggio di rappresentare tutte le forze politiche, e pertanto esso risponde pienamente ad assicurare la valenza esterna del metodo democratico, non solo nel momento della competizione elettorale, ma altresì in quello relativo alla formazione delle istituzioni<sup>315</sup>. Per quel che concerne, invece, la valenza interna del metodo democratico, si può affermare che la partecipazione del cittadino-elettore alla politica non è certamente agevolata dal c.d. patto di coalizione, che ha la funzione precipua di trovare un accordo in base al quale superare le contrapposizioni interne alla compagine governativa. In altre parole, l'“indirizzo partitico” di cui i singoli rappresentanti del partito al governo si fanno portavoce è superato dall'indirizzo politico delineato nel patto di coalizione. Tanto è più vero se si pensa che l'incarico viene conferito dal Capo dello Stato alla personalità che, tra le altre, ha la capacità di mediare tra i rappresentanti di diversi partiti.

Di conseguenza, anche in ambiente di parlamentarismo compromissorio, il cittadino elettore non è necessariamente coinvolto all'*interno* della vita partitica e del profilo istituzionale del partito asceso alla carica di governo, perché può non identificarsi nel patto di coalizione, dettato da logiche contingenti e non per forza indicanti una consonanza ideologica.

## 2.5 *Governo di partito e parlamentarismo maggioritario*

Nel governo parlamentare il circuito dell'indirizzo politico è unico e strutturato in due fasi cronologicamente successive: la prima fase riguarda il corpo elettorale e il Parlamento, si innesca con le elezioni e si interrompe con lo scioglimento delle Camere; la seconda, invece, concerne Parlamento e governo, si attiva con il voto di fiducia e si chiude con la sfiducia o con le

---

convenzioni costituzionali ispirate da una logica di raccordo con le forze avverse. Secondo T. E. FROSINI, *Nuova legge elettorale, cit.*, p. 50, La nuova forma di libertà che si va costituendo con il sistema elettorale maggioritario risponde al principio di sovranità popolare: si tratta, cioè, della «libertà di essere associati nell'elaborazione delle decisioni...; di partecipare direttamente e attivamente al formarsi della politica nazionale, attraverso la scelta “immediata” del titolare dell'indirizzo politico e, parimenti, la libertà di cambiare i governanti qualora lo abbiano demeritato».

<sup>315</sup> F. RESCIGNO, *I partiti politici, op. cit.*, p. 728, sostiene che la coalizione è quel nuovo soggetto politico in grado di introdurre in Italia un Paese «a frastagliata geografia politica, un bipolarismo reale e funzionante e, forse anche a dare attuazione a quanto disposto dall'art. 49 Cost.».

dimissioni del governo in carica (oltre che, naturalmente, per lo spirare fisiologico della legislatura). Talvolta, il collegamento fra i due *steps* può comportare la sovrapposizione tra il momento della consultazione elettorale e la fase fiduciaria. In questi casi, può accadere che il secondo raccordo sia superfluo rispetto al primo, restando in uno stato di quiescenza: ciò rappresenta una conseguenza del bipartitismo/bipolarismo del sistema politico e prende il nome di democrazia maggioritaria<sup>316</sup>. Anche se sulla nozione di democrazia maggioritaria la dottrina ha riempito pagine di monografie<sup>317</sup>, non è facile ad oggi darne una collocazione dogmatica esaustiva, visto che tale

---

<sup>316</sup> Cfr. O. CHESSA, *La democrazia maggioritaria nell'interpretazione costituzionale della forma di governo*, cit., p.38. Cfr. anche T. E. FROSINI, *Forme di governo e partecipazione popolare*, III ed., Torino, 2008, spiega come i governi, nei regimi parlamentari a tendenza maggioritaria, siano di investitura elettorale e di derivazione politico-parlamentare, poiché si formalizzano con il voto di fiducia del Parlamento ma hanno già quella (fiducia in senso atecnico) degli elettori. Così, il cittadino sceglie i propri rappresentanti, sapendo che il suo voto, grazie al meccanismo elettorale a effetto maggioritario, determina anche la scelta di una maggioranza parlamentare e un governo. Pertanto, «i governi sono sempre espressione di una cd. “doppia fiducia”: sostanzialmente elettorale e formalmente parlamentare, nel rispetto e nell’attuazione della doppia sovranità, su cui si fondano le democrazie contemporanee: e cioè la sovranità popolare e quella parlamentare». I governi sono, quindi, espressione delle forze politiche, che si sono presentate alle elezioni politiche e hanno ricevuto il consenso degli elettori, così T. E. FROSINI, *Anatomia e anomalia di un governo tecnico*, in *Rass. Parl.*, n.3 del 2012, p. 615 e ss.

<sup>317</sup> La nozione di “democrazia maggioritaria” è di A. LIJPHART, *Patterns of Democracy. Government forms and performs in 36 democracies*, Yale University Press, London-New-Haven, 1984 (trad. it. *Le democrazie contemporanee*, Bologna, Il Mulino, 2001), che elabora tale teoria al fine di descrivere il funzionamento concreto della forma di governo parlamentare inglese: il modello di Westminster, che è elevato a ideal-tipo. Il modello inglese è, infatti, il c.d. Governo di partito: un Governo la cui struttura interna coincide con il partito uscito vincitore dal conflitto elettorale e il Premier è chi detiene il comando nel partito. I tratti salienti di tale figura sono: a) un sistema bipartitico o bipolare disposto sull’asse destra-sinistra; b) l’investitura diretta della maggioranza e del suo *leader*; c) sistemi elettorali uninominali maggioritari. Governo di partito per eccellenza è quello britannico, sistema in cui sono i partiti i veri protagonisti della forma di governo. Si parla qui del solo «partito parlamentare, che assorbe e accetta tutti gli istituti e le convenzioni del governo rappresentativo e responsabile», così T. E. FROSINI, *Premierato e sistema parlamentare*, cit.

concetto richiama più aspetti delle forme di governo, ma in particolare non ne evoca nessuno<sup>318</sup>.

D'altro canto, la forma di governo parlamentare si fonda sul principio maggioritario, inteso come parametro per l'operato del Governo, che necessita della fiducia di una maggioranza di parlamentari: esso valorizza il principio di responsabilità politica e il ruolo che il corpo elettorale assume ai fini della scelta di governo<sup>319</sup>.

Il parlamentarismo maggioritario è il risultato delle regole elettorali e della natura bipolare del sistema partitico, che sono serviti a stabilire le condizioni affinché gli elettori potessero eleggere più o meno direttamente il Primo Ministro: con ciò si vuole intendere che la forma di governo può anche essere parlamentare (senza essere snaturata), ma il sistema elettorale può essere congegnato in modo tale da prevedere una formale "indicazione" del Premier/leader della coalizione vincente. Secondo questa impostazione, il Capo del Governo è il *leader* del partito, o della coalizione, che conquista la maggioranza in Parlamento: pertanto, il corpo elettorale elegge i rappresentanti nella consapevolezza di eleggere anche i governanti.

In quest'ottica, se il governo diventa espressione di un partito o del suo *leader*, certamente esso dà voce agli interessi del cittadino aderente o sostenitore del partito al governo (che, però, grazie agli strumenti di democrazia interna è riuscito a "concorrere" nella determinazione degli indirizzi del partito). Al fine di bloccare le conseguenze negative cui può giungere tale forma di parlamentarismo, la dottrina si è spesso interrogata sugli strumenti di contenimento di tali eccessi. In questa direzione vanno gli elementi di razionalizzazione della forma di governo, indicati dal legislatore per canalizzare nel quadro dei controllimiti l'azione della maggioranza parlamentare. Alcuni di questi elementi sono attivabili dalle minoranze (il *referendum ex art. 138 Cost.* o anche il *referendum abrogativo ex art. 75 Cost.*, la sottoscrizione della mozione di sfiducia, *ex art. 94 Cost.*); altri sono poteri assegnati al Capo dello Stato come organo *super partes*. Ma al di là degli strumenti suddetti a vantaggio delle minoranze, la Costituzione non ha istituzionalizzato il ruolo dell'opposizione

---

<sup>318</sup> In tal senso si esprime O. CHESSA, *La democrazia maggioritaria nell'interpretazione costituzionale della forma di governo, op.cit.*, p.19.

<sup>319</sup> T. E. FROSINI, *Nuova legge elettorale, cit.*, p. 50, sottolinea la duplice valenza del principio maggioritario, ossia come «regola per eleggere», attinente, cioè, alla modalità di funzionamento della formula elettorale maggioritaria, e come «regola per governare», ossia valorizzante la responsabilità politica e il ruolo che il popolo assume nella scelta del Governo.

come in Gran Bretagna, né ha previsto un sistema di garanzie a favore di questa<sup>320</sup>.

Difatti, diversamente dall'esperienza inglese, i Costituenti non hanno sentito la necessità di cristallizzare in Costituzione le regole della dialettica tra maggioranza e opposizione. Essi, infatti, non immaginavano che, con l'adozione di un sistema elettorale proporzionale, che allarga la forbice della rappresentanza, si potesse manifestare una democrazia maggioritaria.

Invece, con il passaggio al sistema elettorale prevalentemente maggioritario, si è inaugurato un nuovo periodo politico ispirato alla logica del «tutto o niente», in cui le forze partitiche elette si sono inquadrare in due schieramenti contrapposti (c.d. poli).

La democrazia maggioritaria, inoltre, predilige il sistema elettorale maggioritario e la designazione del Premier da parte degli elettori che, generalmente, lo identificano con il *leader* della coalizione vincitrice delle elezioni<sup>321</sup>. Essa è definita anche monista, perché il Primo Ministro<sup>322</sup> ha il

---

<sup>320</sup> Come peraltro non ha fatto neanche l'ordinamento tedesco, salvo alcuni tentativi del *Parlamentarisches Rat*.

<sup>321</sup> In tali caratteristiche si fondono «regole e regolarità», ossia i fattori di tipo normativo e politico-sociali, in grado di determinare l'interazione tra forma di governo e sistema politico che dà luogo alla democrazia maggioritaria. In tal senso O. CHESSA, *La democrazia maggioritaria nell'interpretazione costituzionale della forma di governo*, *op.cit.*, p.22, sostiene che la democrazia maggioritaria non abbia una dimensione normativa *tout court* poiché tra le regole costituzionali e subcostituzionali che la definiscono e «regolarità» sull'assetto partitico vi sono rimandi e interazioni reciproche. T. E. FROSINI, *Nuova legge elettorale*, *cit.*, p. 50, spiega che «alla base di questo sistema c'è un processo di valorizzazione della sovranità popolare, la quale, in quanto corpo elettorale, è chiamata a eleggere i rappresentanti nella consapevolezza di eleggere anche i governanti»: il corpo elettorale, prima di votare, ha la possibilità di conoscere il programma di governo e i candidati. Questa nuova forma di libertà che si va costituendo risponde al principio di sovranità popolare: si tratta della «libertà di essere associati nell'elaborazione delle decisioni...; di partecipare direttamente e attivamente al formarsi della politica nazionale, attraverso la scelta "immediata" del titolare dell'indirizzo politico e, parimenti, la libertà di cambiare i governanti qualora lo abbiano demeritato».

<sup>322</sup> La competizione politica è tendenzialmente bipolare, con due schieramenti contrapposti, ognuno con a capo un proprio *leader*. La designazione del Premier, di fatto, è elettorale, nonostante non sia prevista formalmente l'elezione diretta del Primo Ministro: tale stato di cose attribuisce al Presidente della Repubblica un potere meramente notarile nella fase di nomina, non potendo questi conferire ad altri l'incarico. La nomina presidenziale del Premier

massimo accentramento del potere di direzione politica, dovendo questi garantire l'esercizio unitario della funzione di indirizzo politico<sup>323</sup>. A partire da tali considerazioni, la democrazia è maggioritaria e il Governo è c.d. di partito<sup>324</sup> perché il partito uscito vincitore dalle elezioni prende decisioni pubbliche, è chiamato a formare l'esecutivo, esercita un' influenza decisiva sul contenuto delle politiche pubbliche, sulle nomine e sull'attribuzione degli incarichi di governo.

---

indicato dalle urne risponde a una necessità ancor di più logica e non giuridica: un Premier diverso non otterrebbe la fiducia parlamentare. Il potere di nomina va interpretato come vincolato dal principio maggioritario, Cfr. O. CHESSA, *La democrazia maggioritaria nell'interpretazione costituzionale della forma di governo*, *op.cit.*, p. 25. In conformità a tale impostazione, A. BARBERA, *La seconda volta del maggioritario: un bipolarismo compiuto?*, Roma, 1994, p.11 ss., sostiene che nel corso della legislatura il Parlamento non potrebbe sostituire il Premier senza prima ricorrere allo scioglimento anticipato: «le maggioranze parlamentari prive di una genesi elettorale sarebbero dunque illegittime perché la reinterpretazione maggioritaria del diritto costituzionale escluderebbe la giustificazione dei c.d. ribaltoni». Mentre prima del 1994 nessuno mette in discussione la legittimità di sostituire nel corso della legislatura il presidente del Consiglio, a partire dal 1994 la sostituzione del presidente del Consiglio viene considerata come un tradimento della volontà popolare. Anche se a 10 anni di distanza la storia ha dato torto a tale dottrina, visto che la legittimazione popolare viene usata dai presidenti del Consiglio per rivendicare una maggiore autonomia rispetto ai partiti della coalizione che li sostengono. L'invocazione di una legittimazione diretta del presidente del Consiglio indicato dallo schieramento prima del voto non è sufficiente a garantirgli la guida della coalizione, come dimostrano le alterne vicende dei governi della Seconda Repubblica.

<sup>323</sup> Secondo O. CHESSA, *La democrazia maggioritaria nell'interpretazione costituzionale della forma di governo*, *op. cit.*, p. 60, «il concetto di democrazia maggioritaria è il medesimo della nozione di indirizzo politico. Ne segue le sorti e ne riflette il declino».

<sup>324</sup> Cfr. S. VASSALLO, *Il governo di partito in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1994, p. 31, sostiene che la nozione di Governo di partito si presti a più equivoci. Innanzitutto nella letteratura politologica, *party government* starebbe a significare sia una delle modalità di rappresentanza democratica sia tutto ciò che ruota attorno alla selezione del personale politico. Ancora, alcuni sostengono che il Governo di partito vada identificato con Westminster, altri estendono questo concetto a tutti i casi in cui i partiti siano centrali nello svolgimento del processo politico.

Nell'ottica del governo a ispirazione maggioritaria, la legge n° 270 del 21 Dicembre 2005 sembra segnare un passo indietro rispetto al *Mattarellum*<sup>325</sup> e al *referendum* popolare con cui gli elettori avevano dimostrato di preferire il metodo maggioritario, poiché essa introduce nuovamente un sistema elettorale di impianto proporzionale. In realtà, si segnala che c'è chi sostiene che «il maggioritario non è sparito. È solo cambiato»<sup>326</sup>: si conviene con questa lettura della riforma elettorale del 2005, poiché essa ha introdotto un sistema misto dove la componente proporzionale pesa di più, ma è affiancata da un'importante componente maggioritaria<sup>327</sup>. L'effetto selettivo, tipico dei

---

<sup>325</sup> La riforma nasce dalla volontà di abolire i collegi uninominali da parte della coalizione di centro-destra, visto che «una quota significativa di elettori del centro-destra defezionava preferendo votare altri candidati uninominali pur votando per uno dei partiti di questo schieramento. Questa scarsa coesione del suo elettorato ha sempre rappresentato un handicap grave per il centro-destra che gli è costato molti seggi». La soluzione del problema è stata trovata in un sistema elettorale, che pur incentivando le coalizioni prima delle elezioni grazie al premio di maggioranza, consente di evitare le defezioni, così R. D'ALIMONTE e A. CHIARAMONTE, *Proporzionale ma non solo. Le elezioni politiche del 2006*, Il Mulino, Bologna, 2007, p.58.

<sup>326</sup> R. D'ALIMONTE e A. CHIARAMONTE, *Proporzionale ma non solo, op.cit.*, p. 7. Per risolvere il problema della frammentazione partitica, oltre alla competizione per coalizioni di partiti collegati tra loro, la legge prevede diverse soglie di sbarramento. A tal proposito, la dottrina spesso nota come non vi sia stato un reale cambiamento dal vecchio al nuovo sistema: «come non era (soltanto) maggioritario il precedente sistema elettorale, non è (soltanto) proporzionale il nuovo. Si è infatti passati da un sistema misto ad un altro sistema misto. Ciò che è veramente cambiato è il *mix* di elementi maggioritari e proporzionali. Il maggioritario di collegio è stato sostituito dal proporzionale con premio di maggioranza», Cfr. R. D'ALIMONTE e A. CHIARAMONTE, *Proporzionale ma non solo, op.cit.*, p. 51, notano come questa riforma elettorale, da un lato, sia stata utilizzata molto raramente nel resto del mondo e, dall'altro, come abbia improntato di sé tutti i livelli di governo: da quello comunale a quello regionale, da quello provinciale a quello statale.

<sup>327</sup> Al senato la competizione avviene tra liste bloccate di candidati, unite o meno in coalizione e la ripartizione dei seggi avviene separatamente in ciascuna regione: il premio di maggioranza e le soglie sono applicati regione per regione. In tal modo, non vi è alcuna garanzia che la lista col maggior numero dei voti sul piano nazionale ottenga la maggioranza assoluta dei seggi. Il premio è assegnato su base regionale, quindi, assicurando alla coalizione vincente nella regione almeno il 55% dei seggi. Alla Camera dei deputati, anche qui, al fine di

sistemi elettorali maggioritari è, infatti, assicurato dalla clausola di sbarramento<sup>328</sup>, oltre che dal robusto premio di maggioranza<sup>329</sup>.

C'è chi<sup>330</sup> sostiene che la tanto cercata stabilità del governo sia stata assicurata, ma non può dirsi altrettanto per la c.d. coerenza interna al governo: infatti, i governi fondati sul bipolarismo sostenuti dalla legislazione elettorale (prevalentemente) maggioritaria si sono rivelati «per quello che istituzionalmente essi sono, cioè “governi di coalizione”»<sup>331</sup>. In altri termini, governi sostenuti da forze politiche e fondati su accordi elettorali intorno ad un *leader*, rivendicano nel Parlamento visibilità e responsabilità amministrativa. Quale che siano i meccanismi utilizzati, dunque, «non pare conseguito l'atteso obiettivo di una legislazione elettorale a sostegno di un governo del *Premiers*»<sup>332</sup>. La soluzione seguita dalla legge elettorale del 2005, infatti, non è sicuramente vincente nei termini appena analizzati: essa costituisce per di più un modo facile per realizzare una strategia a breve termine, ovvero «al fine ... di ricavarne un possibile vantaggio competitivo da parte della maggioranza parlamentare del tempo»<sup>333</sup>. Si tratta di disposizioni inadeguate rispetto all'obiettivo posto, cioè la stabilità e la coesione interna della maggioranza di governo. La soluzione più congeniale, forse, per far sopravvivere il partito o la coalizione prescelta dal governo potrebbe essere quella di ricorrere a una legge elettorale maggioritaria, seguendo il modello francese<sup>334</sup>.

---

garantire una governabilità, è previsto un premio di maggioranza che garantisce alla coalizione vincente un minimo di 340 seggi.

<sup>328</sup> Il riparto dei seggi è effettuato, *ex art.* 83, legge 270/2005, con metodo proporzionale, in ambito nazionale, salvo che nessuna lista o coalizione abbia, ad un primo riparto dei seggi, conseguito più di 340 seggi, e nel rispetto di diverse soglie di sbarramento.

<sup>329</sup> Salvo i seggi assegnati alla circoscrizione Estero, la ripartizione dei seggi è effettuata in ragione proporzionale, con l'eventuale attribuzione di un premio di maggioranza, a norma degli articoli 77, 83 e 84, e si effettua in sede di Ufficio centrale nazionale».

<sup>330</sup> Cfr. S. GAMBINO, *La forma di governo in Italia fra Parteienstaat e Premierato assoluto*, *cit.*, p.1659.

<sup>331</sup> S. Gambino, *La forma di governo in Italia fra Parteienstaat e Premierato assoluto*, *cit.*, p.1659.

<sup>332</sup> S. GAMBINO, *La forma di governo in Italia fra Parteienstaat e Premierato assoluto*, *cit.*, p.1659.

<sup>333</sup> S. GAMBINO, *La forma di governo in Italia fra Parteienstaat e Premierato assoluto*, *cit.*, p. 1660.

<sup>334</sup> In Francia la normativa in materia elettorale è raccolta nel Codice elettorale, mentre il sistema elettorale francese per la formazione dell'Assemblea Nazionale è maggioritario uninominale a doppio turno (sistema parzialmente diverso vige per il Senato, il quale è elettivo di secondo grado). Non è necessario il secondo turno solo qualora ricorrano due concomitanti condizioni, ossia se il candidato abbia conseguito, al contempo: - la

Si nota, infatti, come i partiti si siano preoccupati, fino a qualche anno fa, di individuare persone capaci di attrarre consensi nell'elettorato, in forza della previsione della lista "bloccata". La necessità di attribuire all'elettore la possibilità di scegliere il candidato migliore, costringendo, così, i partiti a selezionare le persone in grado di vincere la competizione elettorale, fu, infatti, il motivo ispiratore del sistema elettorale prevalentemente maggioritario.

In realtà, si segnala che, nonostante le ottime intenzioni, tutto questo non si sia realizzato, visto che la particolare conformazione dell'elettorato italiano ha impedito che la scelta fosse determinata (soltanto) dal candidato. Difatti, l'elettore votava il candidato del proprio schieramento indipendentemente da chi questo fosse. Pertanto, sotto questo aspetto, si può concludere che il passaggio a un sistema prevalentemente maggioritario e il connesso superamento del sistema delle preferenze hanno contribuito a consolidare, anziché a ridimensionare, il potere dei partiti a scapito della possibilità di scelta degli elettori. Questo, naturalmente, significa che in un sistema maggioritario o, comunque, a tendenza maggioritaria, quale è quello italiano (così come sembra risultare dalla l. n. 270/2005) sia indispensabile recuperare *a monte*, cioè tramite meccanismi di selezione *interni* al partito, ciò che l'elettore perde *a valle*, ossia al momento della competizione elettorale, a causa delle liste bloccate<sup>335</sup>.

---

maggioranza assoluta dei voti espressi; - un numero di voti pari ad un quarto del numero degli elettori iscritti. Diversamente, è necessario il secondo turno. È sufficiente, per essere eletto, aver conseguito la maggioranza relativa dei voti. La Costituzione francese demanda alla legge la disciplina del sistema elettorale (articolo 34, secondo comma). Tuttavia la Costituzione determina essa stessa il numero massimo di parlamentari, non superabile dalla legge organica (577 deputati e 348 senatori) e stabilisce il principio dell'elezione diretta dell'Assemblea nazionale, dell'elezione indiretta del Senato (che "assicura la rappresentanza delle collettività territoriali della Repubblica").

<sup>335</sup> In realtà, C. DE FIORES, *Partiti e popolo nella crisi italiana*, in *Critica marxista*, n.3-4, 2003, p. 12, ha sostenuto che dopo Tangentopoli e la scomparsa dei vecchi partiti dalla scena politica si decide di compensare il vuoto di mediazione con il ricorso a un nuovo modello di rappresentanza di democrazia maggioritaria. L'obiettivo, allora, è quello di «regolare definitivamente i conti con la democrazia dei partiti, travolgendo quello che era stato il suo naturale corollario: il sistema proporzionale», ponendo, così, «le condizioni per procedere all'elezione diretta del governo da parte del popolo sovrano». In realtà, l'introduzione del maggioritario comporterà una maggiore verticalizzazione del consenso e la personalizzazione della competizione elettorale: si cerca di «sostituire quella che era stata la mediazione politica dei partiti con la immedesimazione istintiva e spontanea tra governanti e governati». Non

## 2.6 *Governo senza partito: il governo tecnico*

Con la locuzione “governo tecnico” si intende un Governo in cui la provenienza partitica dei singoli ministri è tendenzialmente irrilevante: è un fenomeno che si manifesta prevalentemente in situazioni di crisi che non tollerano i tempi di una consultazione elettorale, ossia nei casi in cui il Parlamento non riesca a esprimere una maggioranza partitica sufficientemente forte da poter intervenire sulla situazione di “emergenza costituzionale”.

L’espressione “governo tecnico”, infatti, utilizzata oramai comunemente sia nel linguaggio giornalistico sia in quello delle istituzioni, potrebbe apparire *ictu oculi* illogica rispetto a quanto disposto dall’art. 94, co. I Cost. La norma, infatti, sembra escludere la valenza tecnica del Governo, che dovrebbe trovare sempre legittimazione nel consenso del corpo elettorale. A sconfessare questa interpretazione, tuttavia, è la stessa storia repubblicana, nel corso della quale si sono avvicinate varie esperienze di governi tecnici.

La peculiarità dell’esecutivo tecnico sta quindi nella sua legittimazione non elettorale (ma solo parlamentare). Per tale motivo si è posta in dottrina la c.d. questione democratica: ci si è chiesti se i governi di questo genere fossero compatibili con la Costituzione o più in generale con gli istituti democratici. Difatti, riguardo ai governi tecnici si è parlato di “democrazia sospesa”, di “strappo alla democrazia”, di “democrazia commissariata”, o, ancora, di “tecnocrazia”<sup>336</sup>.

Il governo tecnico, infatti, snatura il modello democratico che lega l’attività dell’esecutivo alla responsabilità politica, che è una delle condizioni di effettività del principio democratico. All’art. 94 Cost., utilizzato da chi sostiene la natura esclusivamente politica dell’esecutivo, si oppone chi ritiene che nella Carta costituzionale vi siano altre disposizioni che trattano delle competenze tecniche dell’Esecutivo: basti pensare al principio di unità di indirizzo politico e amministrativo (art. 95, co. I), secondo cui i Ministri devono essere responsabili degli atti (amministrativi) dei rispettivi dicasteri (art. 95, co. II) e la

---

tutti percepirono «che la delegittimazione dei partiti avrebbe alla lunga favorito «una risposta di tipo autoritario», l’unica in grado di «ricostituire le condizioni di un minimo di unità politica», così M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, Editori Riuniti, Roma, 1991, p. 62.

<sup>336</sup> C. FUSARO, *Ruolo del presidente della Repubblica e forma di governo in Italia. L’ipotesi semi-presidenziale*, disponibile on line alla pagina [http://www.carlofusaro.it/io\\_la\\_penso\\_cosi/Fusaro\\_e\\_semipresid\\_3.2.2012.pdf](http://www.carlofusaro.it/io_la_penso_cosi/Fusaro_e_semipresid_3.2.2012.pdf).

disposizione che prescrive che l'attività amministrativa, da un lato, rispetti criteri di buon andamento e di imparzialità, dall'altro, che venga valutata sulla base di un parametro oggettivo (o se si vuole tecnico) con cui stabilire quando l'andamento della pubblica amministrazione è imparzialmente buono (art 97 Cost.).

Se non è possibile ricavare dalla Costituzione un divieto chiaro al governo tecnico, non è altresì possibile individuare una disposizione che lo riconosca e che lo regoli. Pertanto, poiché la Carta costituzionale dedica al Governo scarse disposizioni, molti istituti e nozioni, come anche quella di governo tecnico, si ricavano dalla prassi<sup>337</sup>. Nella storia costituzionale italiana sono quattro gli esecutivi per i quali è stata avvertita la necessità di una connotazione "amministrativa" o "tecnica". Ultimo governo tecnico, il governo Monti è nato a seguito delle dimissioni rassegnate dal Presidente del Consiglio Berlusconi, per il venir meno della sua maggioranza<sup>338</sup>.

Anche se l'espressione "governo tecnico" identifica una particolare conformazione dell'esecutivo, caratterizzato dalla mancanza di legame con i partiti politici, sarebbe ingenuo pensare che "governo tecnico" sia sinonimo di "governo *neutrale*", del tutto indifferente alle ideologie politico-partitiche. Infatti, il riferimento alla "tecnica" non pone l'esecutivo in antitesi rispetto alla "politica", perché la competenza nella conoscenza di determinati fenomeni

---

<sup>337</sup> L'espressione "governo tecnico" è utilizzata per la prima volta per l'esecutivo di Lamberto Dini. Il primo governo eletto con il sistema elettorale maggioritario –Berlusconi– voleva ricorrere allo scioglimento delle Camere, ma il Presidente della Repubblica Scalfaro, ritenendo che la Costituzione vietasse di procedere allo scioglimento anticipato se il parlamento è in grado di esprimere una maggioranza, formò il governo tecnico. Anche in questo caso la nomina dei ministri avvenne indipendentemente da qualsivoglia ruolo attivo dei partiti: nessuno dei Ministri nominati ricopriva incarichi politici di un qualche rilievo. Questa circostanza identificò il nuovo esecutivo nel "governo tecnico".

<sup>338</sup> Anche in tal caso, la crisi di Governo si trovava nell'alveo di un'altra crisi, quella economica, in cui l'attenzione dell'Unione Europea alla situazione politica italiana era particolarmente alta. In tale situazione, peculiare è il ruolo del Capo dello Stato che nominava senatore a vita Mario Monti (c.d. preinvestitura), Cfr. R. MANFRELLOTTI, *Profili costituzionali del governo tecnico*, in *Forumdiquadernocostituzionali.it*, 11 ottobre 2013. Il Governo Monti si configurava per essere «"presidenziale" per scelta e formazione; era "parlamentare" per fiducia e grande coalizione delle forze politiche; era "tecnico" per la sua composizione rappresentativa di professionalità della società civile», così Così, M. OLIVETTI, *Governare con l'aiuto del Presidente*, in *Il Mulino*, n. 2, 2012, p. 235.

non toglie nulla alla natura politica delle determinazioni governative. Il governo tecnico, perciò, si distingue dal c.d. governo “politico” non tanto sulla base di parametri di natura sostanziale, bensì di tipo formale, poiché afferisce alla *struttura*, al *funzionamento* dell’organo e alle particolari esigenze che, in particolari congiunture costituzionali, ne impongono la nomina.

Inoltre, la posizione attiva del Capo dello Stato suggerirebbe un accostamento del governo tecnico a quello multipartitico, nel senso che, in alcuni momenti, sembrerebbe necessario assicurare una rappresentanza di tutte le componenti partitiche all’interno dei governi. In realtà, il governo tecnico se ne discosta, visto che non è il risultato di un patto di coalizione, ma di una scelta del Capo dello Stato che, in situazioni di emergenza, individua i soggetti in grado di superare il dissenso parlamentare. Come tale, il governo tecnico non segue a regolari elezioni, ma alla scelta dall’alto del Presidente della Repubblica.

Se, infatti, i governi, nei regimi parlamentari a tendenza maggioritaria, sono di investitura elettorale e di derivazione politico-parlamentare (si “formalizzano” in parlamento con il voto di fiducia, ma hanno già ricevuto un consenso da parte degli elettori) –sono, perciò, sempre espressione di una cd. “doppia fiducia”, sostanzialmente elettorale e formalmente parlamentare-, si dovrebbe concludere che i governi tecnici “non esistono”<sup>339</sup>. Essi, infatti, si legittimano sulla base della sola professionalità di ciascun tecnico e sulla fiducia della maggioranza parlamentare. In realtà, anche nel caso di governi tecnici si potrebbe parlare di una “doppia fiducia”, presidenziale e parlamentare, che prenda avvio «da un impulso esterno, ovvero economico ed europeo, avallato e fatto proprio dal Capo dello Stato e poi certificato con il voto di fiducia da una maggioranza parlamentare, il più possibile ampia»<sup>340</sup>. Quindi, fiducia esterna e interna, ma non la fiducia «di coloro i quali sono i naturali destinatari dell’azione di governo e della sua attività di indirizzo politico: i cittadini elettori»<sup>341</sup>.

Il governo tecnico non è quindi soggetto al giudizio degli elettori e non agisce in considerazione del gradimento del corpo elettorale: terminato il mandato, i propri membri -estranei al circuito rappresentativo- difficilmente avranno la possibilità di affermarsi come attori politici. In tal modo, le elezioni non sono funzionali alla verifica della responsabilità politica “diffusa” degli attori politici.

---

<sup>339</sup> Cfr. T. E. FROSINI, *Anatomia e anomalia di un governo tecnico, cit.*, p. 274.

<sup>340</sup> Così, T. E. FROSINI, *Anatomia e anomalia di un governo tecnico, cit.*, p. 275.

<sup>341</sup> T. E. FROSINI, *Anatomia e anomalia di un governo tecnico, cit.*, p. 275.

Piuttosto, l'esecutivo tecnico, da un lato, indebolisce il Parlamento, unica istituzione che nel nostro sistema ha legittimazione democratica diretta e immediata dal corpo elettorale, dall'altro, valorizza il legame tra Presidente della Repubblica e Governo, cui la Carta assegna, rispettivamente, un ruolo di garanzia della legalità costituzionale e una legittimazione politica derivata dal Parlamento. Il Governo tecnico snatura, perciò, il rapporto tra Esecutivo e Parlamento, visto che quest'ultimo rinuncia alla sua funzione rappresentativa dei partiti, perché prende atto della propria incapacità di esprimere un patto di coalizione. Piuttosto, il legame valorizzato è quello tra il Presidente della Repubblica e l'Esecutivo, finalizzato alla soluzione della crisi<sup>342</sup>.

Da questo punto di vista, si può dire che il governo tecnico costituisce un esempio di dittatura in senso schmittiano<sup>343</sup>, perché deroga all'ordinaria legittimazione costituzionale in virtù di una situazione emergenziale da affrontare attraverso la concentrazione delle «funzioni sovrane principali in un unico apparato»<sup>344</sup>.

La tecnocrazia scioglie, quindi, il legame Governo-partiti e rende il confronto con il corpo elettorale eventuale e secondario. Anche il rapporto di fiducia tra Governo e Parlamento assume una configurazione peculiare: esso si realizza

---

<sup>342</sup> Cfr. R. MANFRELLOTTI, *Profili costituzionali del governo tecnico*, op. cit., sostiene che non esistano formalità poiché tutto si realizza sul mero piano fattuale e sulla volontà del mondo della finanza, quindi «i parametri oggettivi alla stregua dei quali affrontare la crisi economica che ha determinato la nascita del governo tecnico sono tali solo nel senso che restano sottratti alla disponibilità del sistema partitico»: gli obiettivi politici non sono più competenza dei partiti ma degli operatori finanziari e creditizi sovranazionali.

<sup>343</sup> C. SCHMITT, *Die Diktatur*, Duncker&Humblot, Berlin, 1921 (*La dittatura*, tr. it., Bari, Laterza 1975), considera lo stato di eccezione come espressione della dittatura, cioè come una condizione di sospensione del diritto. La dittatura si differenzia in “dittatura commissaria”, che ha la funzione di difendere o di restaurare la costituzione vigente, e “dittatura sovrana”, che individua il potere costituente del nuovo assetto giuridico. La dittatura commissaria, in particolare, sospende la costituzione per proteggerla, ossia ne garantisce la vigenza formale. Invece, la dittatura sovrana non si limita a sospendere l'efficacia concreta di una costituzione, ma costruisce nuovamente l'ordine giuridico. A tale impostazione si obietta che è pericoloso rendere sovrano chi decide sullo stato di eccezione, poiché legittimerebbe l'esperienza dittatoriale, seppur giustificata da motivazioni eccezionali.

<sup>344</sup> Cfr. R. MANFRELLOTTI, *Profili costituzionali del governo tecnico*, op. cit.

«come non contrarietà al governo piuttosto che come reale sostegno ad esso»<sup>345</sup>.

L'esperienza costituzionale italiana ha visto nascere governi tecnici unicamente a causa di un'urgenza di tipo economico, spesso rapportata alla necessità di rispettare parametri finanziari comunitari.

Come anticipato, il governo tecnico è legittimato a tutti gli effetti grazie al meccanismo della fiducia<sup>346</sup>, necessaria perché esso è pur sempre un organo politico. La fiducia assume, però, una veste particolare: essa certifica un giudizio politico sulle persone del Presidente del Consiglio e sui singoli Ministri, in ordine alle rispettive capacità di fronteggiare lo stato di emergenza. Il rapporto di fiducia, nel caso di governo tecnico, è volto, dunque, all'accertamento di situazioni di fatto (la capacità di affrontare le emergenze) e della scelta del Capo dello Stato (la nomina di personalità adeguate alla congiuntura costituzionale emergenziale), che di norma non rientra nel giudizio che è formulato attraverso la mozione di fiducia<sup>347</sup>. In tal caso, invece, il dialogo sulla fiducia tra maggioranza e opposizione al governo tecnico non coinvolge schieramenti politici, bensì l'adesione o meno alla "supplenza" presidenziale determinata dalla crisi politica<sup>348</sup>: è a tal proposito che la dottrina

---

<sup>345</sup> Cfr. R. MANFRELOTI, , *Profili costituzionali del governo tecnico*, op. cit., p. 19, richiama il pensiero di L. VENTURA, *Il Governo a multipolarità disuguale*, Giuffrè, Milano, 1988, p. 11 ss.

<sup>346</sup> La responsabilità è fondamentale per l'autonomia politica, perché impedisce a essa di mutarsi in arbitrio. Mentre la responsabilità politica in senso stretto è intesa come il rapporto tra i soggetti che partecipano alla definizione dell'indirizzo politico e i soggetti politici cui i primi devono la propria investitura, la responsabilità istituzionale è concetto squisitamente giuridico, poiché riguarda le conseguenze il venir meno di tale consenso. Cfr. R. MANFRELOTI, *Profili costituzionali del governo tecnico*, op. cit., afferma anche che «dal carattere metagiuridico della responsabilità politica deriva che la responsabilità istituzionale non è che uno strumento per esprimere la responsabilità politica ...perché qualunque atto posto in essere da qualsivoglia istituzione pubblica è suscettibile di essere ...di un significato politico che esprime un rapporto di responsabilità. Ne deriva che il fenomeno della responsabilità politica non può essere pienamente compreso in una prospettiva esclusivamente giuridica».

<sup>347</sup> Infatti, Cfr. R. MANFRELOTI, *Profili costituzionali del governo tecnico*, op. cit., ritiene spesso manchi un programma di governo o è ridotto a pochi punti o «a generiche dichiarazioni sulla necessità di fronteggiare l'emergenza economica».

<sup>348</sup> Non a caso i partiti di opposizione al governo tecnico criticano non soltanto l'esecutivo ma, altresì, la Presidenza della Repubblica, responsabile di una tale scelta.

ha parlato di “rinuncia alla convenzione costituzionale” che assegna ai partiti la designazione dei membri del Governo<sup>349</sup>.

La situazione di crisi determinata dall'indifferibile urgenza a provvedere e la rinuncia al ruolo di primo piano che appartiene ai partiti nella designazione dei membri del Governo costituiscono le principali caratteristiche del procedimento fiduciario proprio di governi tecnici.

In particolare, la scelta del governo tecnico influisce sulla possibilità dei partiti di influenzare l'indirizzo politico, anche se essi mantengono il potere di dare la fiducia al nuovo governo, cioè, in sostanza alla scelta del Presidente della Repubblica. Il sostanziale svuotamento del ruolo dei partiti politici al governo tecnico riduce di molto la valenza democratica della tecnocrazia che, perciò, va circoscritta temporalmente: difatti, il governo tecnico ha (o dovrebbe avere) vita tendenzialmente più ridotta rispetto agli esecutivi politici sia perché, risolta la crisi, i partiti vorranno riappropriarsi della scelta dell'esecutivo, rinnovando le Camere, sia perché il rafforzamento delle funzioni presidenziali e governative e il contestuale indebolimento del ruolo parlamentare (più specificamente, dei partiti nel parlamento) derogano significativamente al modello costituzionale della forma di governo parlamentare, che è legittima solo se limitata nel tempo.

Ma ragionando sulla funzione dei partiti nel contesto degli esecutivi tecnici, si deve ammettere che essa è assai circoscritta. La ragione di tale limitazione è

---

<sup>349</sup> Cfr. R. MANFRELLOTTI, *Profili costituzionali del governo tecnico*, *op. cit.*, p. 19, richiama ancora il pensiero di L. VENTURA, *Il Governo a multipolarità disuguale*, *cit.*, p. 11 ss., secondo cui dal punto di vista politico-sostanziale, il rapporto di fiducia tra Parlamento e governo tecnico è meno vincolante per l'esecutivo, rispetto a quanto accade nella normalità costituzionale. Gli esecutivi tecnici, difatti, ricorrono spesso alla questione di fiducia, per lo più su emendamenti unici da essi proposti, vista l'urgenza degli interventi prefissati: ciò si traduce nel depotenziamento del ruolo del Parlamento, mero controllore di decisioni sostanzialmente governative. Dal punto di vista operativo, se il Parlamento ha un ruolo più di controllo che di intervento attivo, il Governo tecnico dovrebbe limitarsi a operazioni di ordinaria amministrazione. Nell'esperienza degli esecutivi tecnici, infatti, la funzione legislativa parlamentare è molto limitata, mentre copiosa è la produzione di decreti *ex art. 77 Cost.*, motivati dalla stessa emergenza che ha imposto la tecnocrazia. Secondo l'A. non potrebbe farsi riferimento a una prassi rispetto alla nuova funzione dei partiti, poiché il loro ruolo è chiaramente previsto dalla Carta agli art. 95, co. I, e 49 Cost., ma il significato ne risulta alterato, difatti la fiducia, «dall'originario significato di adesione all'esecutivo, diviene mera non opposizione ad esso, connotandosi dunque in un'accezione in larga misura negativa».

dovuta al fatto che la tecnocrazia è l'*extrema ratio* per risolvere le crisi sorte per ragioni prevalentemente economiche, e non è un caso se i Presidenti del Consiglio incaricati di tali esecutivi fossero economisti di chiara fama<sup>350</sup>.

Nel governo tecnico il legame tra i partiti e i Ministri è, perciò, reciso: se anche il Ministro rappresenta un partito, non lo fa all'interno del Consiglio dei Ministri. Allo stesso modo, il governo tecnico, connotato da una forte vocazione personalistica, vede il Presidente del Consiglio godere di una legittimazione politica che gli deriva da un legame privilegiato con il Capo dello Stato. Il Presidente del Consiglio, infatti, vanta una tendenziale maggiore libertà "rispetto alla regola" nella designazione dei Ministri, visto che non vi è un patto di coalizione che vincola la proposta del Presidente incaricato. Il rapporto tra governo tecnico e Presidente della Repubblica è, quindi, assai più stretto di quanto accade in riferimento agli esecutivi politici, perché la scelta del Presidente non incontra, dal lato del Parlamento, altri vincoli che quello negativo, relativo a personalità "sgradite" alle forze politiche<sup>351</sup>. In tal modo, il Presidente della Repubblica si sostituisce ai partiti<sup>352</sup>, sceglie una personalità e

---

<sup>350</sup> Cfr. R. MANFRELLOTTI, *Profili costituzionali del governo tecnico, op. cit.*, nota come l'intervento di tali soggetti economici, per lo più di matrice europea, costituisca un chiaro sintomo della crisi della sovranità «che ha determinato altresì la crisi dei meccanismi di legittimazione di tale sovranità e, in primo luogo, di quello democratico-rappresentativo... ne consegue la "normale" ingerenza dei poteri economici, finanziari e creditizi nelle scelte nazionali, estrinsecantesi in esternazioni e dichiarazioni dei governatori delle banche centrali o di taluni commissari europei o, recentemente, nelle "schede" delle c.d. agenzie di *rating* che esprimono il gradimento del mondo finanziario e creditizio rispetto ad un determinato governo nazionale».

<sup>351</sup> Cfr. R. MANFRELLOTTI, *Profili costituzionali del governo tecnico, op. cit.*, considera il governo tecnico un'esperienza simile al semipresidenzialismo francese, «in ragione del rapporto di fiducia "di fatto" che si viene a creare tra Capo dello Stato e Presidente del Consiglio».

<sup>352</sup> Il Presidente della Repubblica ha rilevanti poteri di dissuasione nei confronti del Parlamento (dalla minaccia delle proprie dimissioni a quella di scioglimento anticipato delle Camere qualora il venir meno dell'appoggio al governo tecnico non si accompagni all'espressione di un nuovo esecutivo politico, con le precisazioni di cui subito infra) e vigila sui rapporti tra partiti in ordine all'appoggio al governo tecnico poiché, altrimenti ragionando, vi sarebbe il rischio che il sostegno dei partiti venga meno e, se il Parlamento non riesce a esprimere una nuova maggioranza, si arrivi al suo scioglimento. Infatti, nella prassi costituzionale, lo scioglimento anticipato sarebbe dovuto all'impossibilità dei partiti di

determina l'indirizzo politico finalizzato alla gestione di una crisi (normalmente economica). Il legame politico risultante del rapporto tra l'esecutivo e il Presidente allontana certamente la tecnocrazia dal "classico" governo parlamentare.

Le esperienze dei governi tecnici vanno quindi inquadrare, ad avviso di chi scrive, nell'ambito di quelle circostanze che snaturano il sistema giuridico per fronteggiare situazioni emergenziali. Difatti, come si è visto, esse sono legittime finché sporadiche e limitate nel tempo.

In conclusione, poiché la Costituzione ha ancorato l'effettività del principio democratico ai rapporti tra i partiti, il corretto funzionamento del sistema democratico passa per il coinvolgimento degli stessi e del Parlamento.

Una volta appurato che il governo tecnico si pone al di fuori del testo costituzionale *scritto*, si considera ammissibile in quanto eccezione e in quanto vincolato nelle modalità e nei tempi<sup>353</sup>. Pertanto, esso è ammesso purché con il rispetto di due limiti: quello del periodo circoscritto e quello della supervisione del Capo dello Stato, che a sua volta deve avere il sostegno del Parlamento, quindi del sistema dei partiti. Si comprende come un tale stato di cose limiti, o quasi escluda, l'apporto partecipativo del cittadino, completamente affidato alle cariche istituzionali del Presidente della Repubblica e del Presidente del Consiglio incaricato.

Alla luce di quanto precede, emerge chiaramente che delle regole partitiche interne volte alla selezione delle personalità più adeguate siano indispensabili anche per legittimare democraticamente i governi tecnici che solo *prima facie* sembrano quelli meno politicamente implicati. Difatti, a ben vedere, se un

---

esprimere una coalizione: lo scioglimento delle Camere costituisce, quindi, un autoscioglimento, cfr. R. MANFRELLOTTI, *Profili costituzionali del governo tecnico*, op. cit.

<sup>353</sup> Il governo tecnico, anche se gode della fiducia parlamentare di una "grossa coalizione", può essere tollerato ma non incentivato oltremodo, poiché finalizzato a realizzare quei provvedimenti individuati per decreto. In questo contesto, il Parlamento si limita a dare e a mantenere la fiducia nonché a convertire in legge i decreti, Cfr. T. E. FROSINI, *Il buongoverno è un mito?*, in *Percorsi costituzionali*, 2011, p. 1 e ss. I governi tecnici, infatti, «stridono e si oppongono ai normali e corretti percorsi costituzionali, almeno nella versione della legittimazione diretta». E allora, l'unica soluzione è che essi «abbiano durata limitata e circoscritta; che portino a compimento i soli obiettivi economici (ovvero, più in generale "tecnici"), per i quali si sono formati e sono stati fiduciati in Parlamento», dopo di che «si ritraggano consentendo il ritorno della politica dei partiti», così T. E. FROSINI, *Anatomia e anomalia di un governo tecnico*, cit., p. 277.

ruolo di primo piano è ricoperto dal Capo dello Stato, questi, in realtà, ratifica delle scelte dei partiti che prima, durante le consultazioni, poi, mediante mozione di fiducia, devono comunque dare il proprio apporto al “governo presidenziale”. Al fine di consentire al cittadino di partecipare, seppur indirettamente, alle esperienze dei governi tecnici, bisognerebbe immaginare, in un sistema di liste bloccate come il nostro, il ricorso alle primarie di lista. In tal modo, il Presidente della Repubblica interloquisce nell’ambito delle consultazioni con le personalità indicate dai cittadini mediante primarie, che poi sono le stesse che dovranno accordare la fiducia al governo tecnico.

## 2.7 *Quando il partito prende la forma del leader: personalizzazione della politica*

Il processo di personalizzazione della politica, consistente nel maggior peso assunto dai capi di governo nelle democrazie occidentali, si inserisce nel fenomeno della trasformazione dei partiti.

L’evoluzione in senso personalistico dei partiti determina innanzitutto la scarsa capacità dei partiti politici, rispetto al passato, di mobilitare l’elettorato, visto che essi, nel dirigersi sempre più verso lo Stato, si allontanano dalla società. Di conseguenza, la possibilità che il cittadino possa “concorrere” a determinare le decisioni del partito, e quindi le scelte della politica nazionale, sembrerebbe assai limitata. Il cittadino, infatti, percepisce la distanza dal partito e la maggiore autonomia del vertice rispetto alla sua base.

A voler dare una definizione, per «premierato»<sup>354</sup> o «governo del Primo ministro» si intende un modello che rappresenta «l’astrattizzazione normativa

---

<sup>354</sup> Così definito anche da T. E. FROSINI nell’autorecensione pubblicata sul *Forumdiquadernicostituzionali.it* nel 2004 rispetto alla monografia da lui curata, *Il Premierato nei governi parlamentari*, Giappichelli, Torino, 2004. Il Premierato «si caratterizza per il fatto di mettere al centro del sistema di governo il Primo Ministro indicato (non eletto!) dal corpo elettorale ... e quindi investito dalla doppia fiducia, elettorale e parlamentare. Il ruolo del Primo Ministro si rafforza in quanto egli diviene titolare di propri e specifici poteri, tra i quali quello di nominare e revocare i propri ministri e quello di provocare lo scioglimento anticipato delle Camere, consentendo così allo stesso Primo Ministro di scegliere il momento per tornare di fronte ai propri elettori con l’obiettivo di “ricostituire o confortare una maggioranza”». Certo, il Primo Ministro può essere sfiduciato, ma solo quando lo vorrà la maggioranza parlamentare. Inoltre, il Premierato rappresenta la fase più evoluta della forma di governo parlamentare, poiché tiene in conto il ruolo del corpo elettorale, «che compie l’atto di maggiore democrazia, e cioè il voto. Attraverso il quale deve eleggere i rappresentanti

della forma di governo inglese contemporanea al fine di rendere quest'ultima esportabile e trascrivibile in un testo costituzionale». In altri termini, il governo del primo ministro non rappresenta un vero e proprio nuovo modello di forma di governo, ma «soltanto un tentativo di decodificazione del sistema politico inglese, tramutato in più comprensibili regole scritte»<sup>355</sup>.

A questo punto, l'analisi del rapporto trilatero *leadership*-partiti-cittadini, presenta non poche implicazioni. Se l'accentramento e la verticalizzazione del potere nella *leadership* sono caratteristiche proprie di molte democrazie occidentali, la forte identificazione tra il partito e il *leader*, caratterizza alcune formazioni politiche della Seconda Repubblica, e nello specifico sembra una peculiarità tutta italiana<sup>356</sup>. Negli anni Ottanta, infatti, si fecero sentire i primi sintomi del rafforzamento delle *leadership* personali, «in corrispondenza con l'elezione diretta da parte dei delegati dei segretari del PSI e della DC»<sup>357</sup>. Tuttavia, il fenomeno non si manifestò nella sua interezza, poiché, fino ai primi anni Novanta, i partiti presentavano migliaia di iscritti, una forte componente nelle assemblee elettive e apparati imponenti. Solo con il nuovo sistema dei partiti «si è definitivamente affermato il primato delle persone sulle strutture intermedie»<sup>358</sup>.

---

del legislativo ma deve altresì indicare i governanti dell'esecutivo». Sempre T. E. FROSINI, *Nuova legge elettorale, cit.*, p. 65, ritiene che il premierato esalti il principio di sovranità popolare e di partecipazione del corpo elettorale «in quanto designa il Primo ministro».

<sup>355</sup> Cfr. A. DEFFENU, *Forme di governo e crisi del parlamentarismo*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 220, sostiene che, in realtà, un tentativo di codificazione del regime politico inglese ci sia stato, producendo un modello che presenta rilevanti differenze rispetto alle forme di governo parlamentari europee: il *Premier* e il Parlamento sono eletti direttamente dal corpo elettorale e si reggono in base al principio *simul stabunt, simul cadent*. In tal senso, se il Parlamento sfiducia il Primo ministro, anche l'Assemblea è automaticamente sciolta; in caso contrario, ossia se il Primo ministro scioglie il Parlamento, anch'egli è obbligato a dare le dimissioni.

<sup>356</sup> Questo nuovo tipo di *leadership* si ritrova nella c.d. primavera dei sindaci, la nuova stagione della politica comunale italiana, favorita dall'introduzione dell'elezione diretta del sindaco, Cfr. M. CALISE, *Il Partito personale, cit.*, p. 78 e ss.

<sup>357</sup> R. CHERCHI, *Il governo di coalizione, op. cit.*, p. 210.

<sup>358</sup> È un'espressione di R. CHERCHI, *Il governo di coalizione, op. cit.*, p. 210, che continua affermando che «nella comunicazione politica, Alleanza Nazionale è stata identificata in preminenza con Fini, l'UDC con Casini, Follini e Buttiglione, i DS nella XIII legislatura con D'Alema e Veltroni, Rifondazione comunista con Bertinotti. Il fenomeno è

Sintomatico della trasformazione dei partiti in senso personalistico è la circostanza che gli indirizzi fondamentali non sono più oggetto di decisione dei congressi dei partiti - «i quali hanno assunto soprattutto la funzione di conferire un crisma “sacrale” all’investitura del *leader*»<sup>359</sup>-, ma vengono previsti dalle «persone, al di fuori di procedure formalizzate, sovente in sedi extrapartitiche: il Governo, i gruppi parlamentari, le assemblee degli eletti, i vertici tra i segretari dei partiti della coalizione»<sup>360</sup>. La modifica delle previsioni statutarie, attributive di maggiori poteri al *leader*, e la capacità dello stesso di determinare autonomamente il programma sono certamente sintomatici della presidenzializzazione del partito. Pertanto, mentre i vecchi partiti si fondavano (almeno formalmente) sui principi di partecipazione politica e dell’azione collettiva, nei nuovi partiti si è fatta largo la logica dell’azione individuale e verticistica: tale carattere, presente certamente nei partiti personali, non è di questi una caratteristica peculiare, visto che essa si riscontra anche nei partiti tradizionali, «nei quali vive in rapporto conflittuale con le logiche e procedure dell’azione collettiva»<sup>361</sup>.

---

esponenzialmente più accentuato nei partiti personali e nei partiti carismatici (Lega Nord, Forza Italia)».

<sup>359</sup> R. CHERCHI, *Il governo di coalizione, op.cit.*, p. 210.

<sup>360</sup> R. CHERCHI, *Il governo di coalizione, op. cit.*, p. 211.

<sup>361</sup> R. CHERCHI, *Il governo di coalizione, op.cit.*, p. 212, considera l’elemento personalistico presente anche nelle dinamiche coalizionali, e distingue all’interno del *genus* dei partiti personali i partiti “personali” in senso stretto dai partiti “di personalità”. I primi sono privi di un apparato: l’identità del partito si rinviene nella figura del *leader* e non è necessaria, quindi, la presenza di una classe dirigente selezionata mediante regole interne, né strutture intermedie tra *leader* ed elettori. Eccezione a tale definizione è Forza Italia, che è «partito personale carismatico dotato di una struttura semi-tradizionale», così R. CHERCHI, *Il governo di coalizione, op. cit.*, p. 205. L’autore distingue i partiti di opinione, intesi quali piccoli partiti, nati in genere a seguito di scissioni o dalla dissoluzione di vecchi partiti e caratterizzati da una limitata organizzazione territoriale (es. Comunisti italiani, Socialisti democratici italiani); i partiti di massa, invece, hanno una struttura organizzativa ben radicata ed esistevano già nella Prima Repubblica (es. DS, Alleanza Nazionale, la Margherita, l’Udc). Storicamente i partiti personali erano identificati con quelle organizzazioni in cui si confondevano le risorse pubbliche e gli interessi privati. Confusione superata con l’esordio della democrazia moderna, segnata da partiti, invece, capaci di tracciare una linea di confine tra il Governo e chi aspirava a occuparlo. Tale demarcazione è rappresentata dagli ideali di partito, M. CALISE, *Il Partito personale, op. cit.*, p. 91: il partito moderno persegue uno scopo comune a tutti gli adepti, ma

Il fenomeno in esame risale, quindi, agli inizi degli anni Novanta e, più specificamente, nel passaggio dalla Prima alla Seconda Repubblica, quando l'Italia fu protagonista di una trasformazione (a seguito della crescita dello Stato e dell'internazionalizzazione della politica) non estranea ad altre democrazie occidentali<sup>362</sup>.

Perciò, la personalizzazione della politica si colloca storicamente in un periodo di profonda crisi del sistema partitico<sup>363</sup>, e tocca trasversalmente sia i partiti del nuovo sistema sia i vecchi partiti e le loro strutture (anche i partiti-apparato, quindi, in cui si assiste al «deperimento dei movimenti di elaborazione politica intermedia tra base e *leader*»<sup>364</sup>). Dopo la crisi, quindi, l'Italia ha dovuto a fare i conti con l'ascesa del «capo carismatico», che ha trasformato la competizione

---

l'avvento dei nuovi partiti, caratterizzati da un programma condiviso, non spazza via del tutto la struttura dei partiti personali, che continuano a operare. Invece, i partiti «di personalità» sono costituiti nel corso della legislatura «da transfughi di gruppi parlamentari. Essi sono privi di un'apprezzabile organizzazione e di un radicamento nel paese e hanno ridotta disciplina interna», così R. CHERCHI, *Il governo di coalizione, op.cit.*, p. 205, che li considera partiti «governativi», sindacati di «ministeriabili nati per puntellare le maggioranze parlamentari. Alcuni esempi sono costituiti dalla fondazione dell'UDR, dell'UDEUR e dell'UPR nel corso della XIII legislatura». I partiti personali e i partiti di personalità «riflettono la tendenza alla personalizzazione della politica propria dei sistemi elettorali maggioritari privi di un sistema dei partiti ben strutturato», Così R. CHERCHI, *Il governo di coalizione, op. cit.*, p. 206, e anche M. DUVERGER, *I partiti politici, op. cit.*, p. 368-369.

<sup>362</sup> Si segnala, in tal senso, il debutto sulla scena politica di Silvio Berlusconi, che ha cambiato il modo d'essere del partito, sia per la forte connotazione *leader*-centrica sia per i riflessi mediatici raggiunti, così M. CALISE, *Il Partito personale, op. cit.*, p. 73 e ss.

<sup>363</sup> La crisi dei partiti trova la sua fonte in diversi fattori: dallo scandalo di Tangentopoli allo smantellamento del blocco sovietico. Inoltre, per vent'anni il sistema politico italiano è stato caratterizzato dal bipartitismo imperfetto e dal monopolio della Democrazia cristiana, che si reggeva grazie all'impossibilità di praticare l'alternanza. In realtà, C. DE FIORES, *Partiti politici e Costituzione. Brevi riflessioni sul decennio*, in *Costituzionalismo.it*, n.1 del 2004, sostiene sia fuorviante affermare, come ha fatto gran parte della dottrina (Fra gli altri A. PREDIERI, *Potere giudiziario e politiche*, Firenze, 1994, p.34), che la crisi dei partiti sia esclusivamente riconducibile a Tangentopoli, anche se «la dissoluzione per via giudiziaria del «vecchio» sistema partitico costituì l'epilogo di quella crisi, la sua manifestazione più appariscente ed esteriore».

<sup>364</sup> Cfr. R. CHERCHI, *Il governo di coalizione, op.cit.*, p. 209 e M. CALISE, *Il Partito personale, cit.*, p. 5.

da “corsa alla conquista dei seggi in partito” a “corsa alla conquista della *premiership*”.

Anche se in Italia vi erano tutte le condizioni per accogliere la logica personalista della politica, i poteri del *Premier*, se confrontati con quelli di altri capi di governo europei, apparivano piuttosto deboli, nonostante l'art. 95 Cost. affidi al Presidente del Consiglio il compito di dirigere «la politica generale del governo» e di mantenerne «l'unità di indirizzo politico ed amministrativo».

Solo di recente, la posizione del Primo ministro si consolida in organismo istituzionale dotato di pieni poteri e, cioè, in grado di modificare lo spazio di intervento del Governo nei confronti del potere rappresentativo-Parlamento. Ciò è dovuto innanzitutto all'estensione del potere normativo esercitato dall'esecutivo, sia sotto forma di decretazione d'urgenza sia come legislazione delegata. Inoltre, in generale il Governo ricorre sempre di più al potere regolamentare con cui si rende interprete della volontà del Parlamento specificando e chiarendo il portato delle leggi e, in particolare, l'Esecutivo implementa il processo di delegificazione in base al quale estende l'ambito di applicazione dei regolamenti governativi in materie prima regolate da legge.

Il ruolo del Governo si rafforza anche rispetto al rapporto con il Parlamento, nei cui confronti ricorre a meccanismi di controllo sempre più incisivi, al fine di rendere i meccanismi procedurali più snelli<sup>365</sup>.

---

<sup>365</sup> Ancora, importanti sono le novità sul piano organizzativo: sono introdotte misure volte a rafforzare il ruolo di guida del presidente del Consiglio. Innanzitutto la creazione, durante il primo governo Craxi, del Consiglio di gabinetto, un organismo informale interno al governo, composto dalle figure politicamente più importanti di ciascun partito presenti nel governo, avente la funzione di rafforzare il ruolo di coordinamento politico dell'esecutivo. Per quel che concerne l'apparato amministrativo, per gran parte della Prima Repubblica il Presidente del Consiglio non possedeva delle vere e proprie risorse organizzative. Solo con la legge 400 del 1988 sulla «disciplina dell'attività di governo e ordinamento della presidenza del Consiglio», l'attività dell'esecutivo è strutturata intorno a tre linee direttrici: sul piano legislativo, la creazione di un forte apparato di supporto amministrativo; il potenziamento degli organi di *staff* del presidente, a lui legati da un rapporto fiduciario; l'organizzazione dipartimentale della presidenza sulla base delle principali funzioni di *policy-making*. L'aspetto più importante è la creazione del segretariato generale cui fanno capo i diversi uffici che supportano la presidenza. A seguito di queste riforme il presidente può altresì contare sul ruolo da protagonista nei rapporti con gli enti locali nelle varie Conferenze e nei rapporti con le istituzioni europee.

La Presidenza del Consiglio si fa motore della politica e il *Premier*, da *primus inter pares*, diventa *dominus*<sup>366</sup>.

Pertanto, data la definizione di personalizzazione degli esecutivi, intesa come il passaggio da un sistema in cui la politica è dominata dal partito politico a uno in cui il *leader* del partito diventa forza politicamente autonoma, sembrerebbe che il partito funga semplicemente come “targa” del *leader* che “gioca da solo” e che ha le risorse per farlo. Questa interpretazione della personalizzazione della politica è obiettata da chi, invece, sostiene che essa avrebbe comunque come suo punto gravitazionale il corpo elettorale, visto che è il cittadino che ha il potere di scelta. In quest’ottica, il partito non rappresenterebbe una semplice insegna del candidato *leader*, bensì il suo punto di forza<sup>367</sup>. A questa conclusione si può giungere anche facendo leva sulla storia della Prima Repubblica, in cui lo scarso appoggio del partito metteva in luce tutta la debolezza del presidente del Consiglio. Questo per dire che non serve un *leader* se non c’è un partito a farsene sostenitore. Ciò vale anche nel primo sistema, quando i partiti consideravano fondamentale elemento costitutivo il carisma del *leader*, ma si trattava di un carisma «“situazionale”, “diluito”, poiché l’influenza dei segretari era sempre temperata dalla partecipazione politica della base, dai gruppi dirigenti nelle sedi collegiali e dalla divisione in correnti di quasi tutti i partiti»<sup>368</sup>.

Inoltre, si pensi che le campagne elettorali della Prima Repubblica sono competizioni tra partiti diversi e tra candidati di stessi partiti per le preferenze, perché l’Italia non prevede l’elezione diretta del Capo del governo. Non c’è, quindi, una campagna elettorale per il Presidente del Consiglio, che emerge, invece, dalle trattative dei partiti nella fase successiva alle elezioni (e che spesso

---

<sup>366</sup> Cfr. M. CALISE, *Il Partito personale, op.cit.*, p. 102. A titolo esemplificativo si segnala che gli indicatori della presidenzializzazione possono variare da paese a paese ma approssimativamente i più rilevanti sono la crescita di risorse a disposizione del capo dell’esecutivo, che gli consentono di utilizzare meglio e più a lungo i suoi poteri costituzionalmente previsti; la strategia di comunicazione, che è controllata dal Capo dell’esecutivo e consente a quest’ultimo di definire le alternative politiche da rendere note all’opinione pubblica; la tendenza a concentrare nel capo dell’esecutivo il controllo e il coordinamento delle politiche, con la possibilità di nominare tecnocrati o di promuovere politici privi di un significativo seguito nel partito.

<sup>367</sup> A. DI GIOVINE, *Un modello di democrazia in linea con i tempi*, in *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Giappichelli, Torino, 2007, p.1

<sup>368</sup> R. CHERCHI, *Il governo di coalizione, op.cit.*, p. 209.

è sostituito nel corso della legislatura, anche prima che sia passato un anno dalla nomina)<sup>369</sup>. Dal 1994 si registra un'inversione di tendenza, giacché le campagne elettorali si concentrano sempre più sui candidati per Palazzo Chigi, indicati dalle coalizioni prima del voto: esse assumono lo stile presidenzialista e la copertura mediatica guarda la corsa al governo come scontro tra *leader*. Il differente approccio nelle procedure elettorali è motivato dalla diversa interpretazione della competizione politica dopo l'introduzione della nuova legge elettorale nel 2005. Difatti, dalla legge n. 270/2005, la competizione si è trasformata «nella scelta tra due *leaders*»<sup>370</sup>.

Si può quindi sostenere che l'Italia della Seconda Repubblica rappresenta un caso positivo di presidenzializzazione. Anche se in apparenza la posizione del Presidente del Consiglio italiano rimane costituzionalmente debole, l'aumento del potere e dell'autonomia del Capo del governo dimostrano una traslazione verso il sistema presidenziale.

Il processo di presidenzializzazione deve, però, fare i conti con i limiti propri della forma di governo parlamentare (carattere collegiale dell'esecutivo,

---

<sup>369</sup> L'elezione di fatto e quella di diritto non sono equiparabili: la prima consiste in una mera indicazione del corpo elettorale e non impedisce, come si è già visto, la sostituzione del Primo ministro nel corso della legislatura qualora questi perda la *leadership* del proprio partito. L'elezione di diritto, invece, non dovrebbe consentire la sostituzione del Primo ministro in corso di legislatura per motivi politici, perché ciò rappresenterebbe un tradimento della volontà popolare, anche se ciò non è estraneo alla nostra esperienza costituzionale, così, R. CHERCHI, *Il governo di coalizione, op. cit.*, p. 210.

<sup>370</sup> Cfr., M. CALISE, *Il Partito personale, op. cit.*, p. 7-8, sostiene che «a questo risultato concorsero almeno tre fattori. Il primo fu la confusione che regnava in mezzo ai partiti. Alcuni nuovi di zecca, altri rigenerati, tutti comunque privi di quelle forti identità – e insediamenti territoriali – coi quali avevano, in passato, combattuto ed orientato le proprie campagne. Il secondo fu l'impatto simbolico delle recenti battaglie referendarie, che per tre anni di fila avevano abituato gli italiani alle semplificazioni di linguaggio e di scelta della democrazia diretta. Il terzo, e decisivo, fattore fu la “discesa in campo” di Silvio Berlusconi, che impresse alla sfida elettorale i contenuti, lo stile, il formato di una contesa tra due leader. Per il Cavaliere, da subito, l'elezione maggioritaria fu interpretata – e comunicata – come l'elezione diretta del capo dell'esecutivo». L'autore individua, quale passo importante verso campagne elettorali in stile presidenziale già prima del 1994, l'introduzione dell'elezione diretta del sindaco. A livello nazionale, con l'ingresso in politica di Silvio Berlusconi, la democrazia italiana compie un serio passo verso la presidenzializzazione delle campagne elettorali, sia dal punto di vista dello stile sia da quello della copertura mediatica.

dipendenza dal sostegno della maggioranza parlamentare attraverso il meccanismo della fiducia, assenza dell'elezione diretta del capo del governo) e quelli derivanti dalla frammentazione e dall'instabilità delle coalizioni che rendono particolarmente arduo al Presidente del Consiglio italiano il compito di difendere la propria posizione di *leader*.

I partiti del primo sistema già avevano la forza di esercitare il controllo sulle vite degli eletti, ma nel nuovo sistema, soprattutto riguardo ai partiti strutturati, un grado di disciplina ancora esiste, «soprattutto grazie al controllo esercitato dai gruppi dirigenti sulla selezione delle candidature»<sup>371</sup>.

In conclusione, l'affermazione dei partiti personali è solo la punta dell'*iceberg* di un fenomeno ben più radicato: si tratta della «perdita progressiva del modulo partecipativo nella scelta dei candidati a favore di decisioni che si trasferiscono direttamente nelle mani del *leader/premier*, ovvero nelle (egualmente ristrette) segreterie politiche (di norma esclusivamente nazionali)»<sup>372</sup>.

Difatti, se la presidenzializzazione dell'esecutivo comporta la concentrazione delle scelte riguardanti l'indirizzo politico nelle mani del *leader*, e la personalizzazione del partito ha come sua immediata conseguenza la riduzione o, addirittura, l'esclusione del cittadino elettore nelle dinamiche che si riferiscono al concorso nella determinazione della politica nazionale, sembra che al cittadino residui una limitata fetta di scelte nell'individuazione del *leader* del partito, prima, e del Presidente del Consiglio, poi. La fissazione della disciplina delle primarie potrebbe, in tal senso, accorciare le distanze tra elettore e vertice, in modo che, quantomeno, gli elettori potrebbero scegliere il *leader* in cui il partito si riconosce.

Inoltre, la perdita di partecipazione dei cittadini a vantaggio della concentrazione di potere decisionale nelle mani di uno o pochi, richiede l'introduzione di una legge elettorale prevalentemente maggioritaria, mitigata sia da correttivi che incidono sulla democrazia interna ai partiti sia dall'apertura dei partiti «rispetto alla scelta dei candidati alle elezioni politiche e agli organi esecutivi di vertice... secondo un metodo disciplinato in via legislativa»<sup>373</sup>.

Per il futuro, che la forma di governo parlamentare possa essere revisionata, non è un'ipotesi da scartare aprioristicamente. Infatti, l'elezione diretta del

---

<sup>371</sup> R. CHERCHI, *Il governo di coalizione*, op. cit., p. 212.

<sup>372</sup> R. Cherchi, *Il governo di coalizione*, op. cit., p. 212.

<sup>373</sup> S. GAMBINO, *La forma di governo in Italia fra Parteienstaat e Premierato assoluto*, cit., pp. 1639-1664.

Primo ministro potrebbe consentire una maggiore legittimazione e trasparenza nell'investitura dell'organo monocratico al vertice dell'Esecutivo, ed evitare, così, di ricorrere alla *factio* della scelta tra partiti invece che tra *leader* di partito.

## 2.8 Lo "strano caso" dei movimenti

I movimenti sono nati contestualmente ai partiti ma è per la loro crisi che essi hanno fatto ingresso nelle istituzioni<sup>374</sup>. Negli anni '90, infatti, la sfiducia nei partiti e nelle istituzioni rappresentative si concentra nella «loro concezione della politica come attività per professionisti»<sup>375</sup>. La delusione verso la politica tradizionale si era espressa, quindi, con un ritorno al sociale, considerato strumento di contaminazione tra società e politica<sup>376</sup>. La deistituzionalizzazione dei partiti, infatti, si manifesta con «l'impoverimento degli apparati» sia dei partiti personali sia di quelli tradizionali. Tutti i partiti sono caratterizzati dalla tendenza alla riduzione del «numero di funzionari, iscritti e militanti»<sup>377</sup>: si tratta del declino del «modulo organizzativo piramidale».

Inizialmente considerati esterni alla politica, i movimenti sociali devono la loro "rinascita", da un lato, all'avvento dello Stato nazionale, dall'altro, alla

---

<sup>374</sup> Verso la fine degli anni Sessanta in Italia sorgono nuovi tipi di protesta che hanno messo in discussione la politica istituzionalizzata: si tratta della c.d. stagione dei movimenti italiana. Movimenti e partiti, infatti, sono due forme dell'azione collettiva e attori istituzionali del sistema politico. I movimenti si collocano storicamente tra i fenomeni di mobilitazione e protesta che investono gran parte dei paesi europei tra gli anni '60 e '70. Le istituzioni politiche sono state colte di sorpresa dall'emergere di nuove forme di azione collettiva, ma anche i movimenti al loro interno presentano regole, creano organizzazioni, esprimono *leader* e ideologie, si compongono di apparati burocratici.

<sup>375</sup> D. DELLA PORTA, *Movimenti sociali e partiti politici: un gioco a somma zero?*, in *Rassegna italiana di sociologia*, n.3/2007, p. 514.

<sup>376</sup> Cfr. D. DELLA PORTA, *Movimenti sociali*, cit., p. 513.

<sup>377</sup> Cfr. R. CHERCHI, *Il governo di coalizione*, op.cit., p. 206, nota che l'influenza degli apparati non è del tutto venuta meno ma è solo diminuita, infatti «numerose attività dei partiti –dalla campagna elettorale nel territorio del collegio elettorale alla presenza nei seggi – richiedono una mobilitazione di uomini e mezzi per i quali i partiti di apparato sono sicuramente avvantaggiati», e conservano notevole influenza nelle elezioni locali, regionali ed europee, in cui i seggi sono ripartiti con metodo proporzionale e voto di preferenza.

democrazia dei partiti<sup>378</sup>. I movimenti si pongono, infatti, in antitesi al modello di democrazia organizzata, basato sulla mediazione dei partiti di massa. Difatti, le forme di democrazia da essi proposte si basano sul meccanismo di delega ai rappresentanti, schema controllabile nel solo momento elettorale. Secondo il modello di democrazia rappresentativa, il cittadino elegge i suoi rappresentanti e ne controlla l'operato mediante l'avvertimento della non-rielezione alle successive consultazioni. In senso opposto, i movimenti attraggono e mantengono i seguaci grazie al principio di democrazia diretta, alla stregua del quale essi si fanno sentire più vicini agli interessi della popolazione.

Il movimento trasmette maggiore fiducia ai consociati, poiché agisce secondo il modello di democrazia diretta, dove non vi è applicazione del principio della delega. Ciò vuol dire che i rappresentanti sono sempre revocabili e non solo nel momento elettorale, poiché il mandato loro assegnato si basa su singole decisioni. Inoltre, la democrazia diretta, da un lato, riconosce il diritto di decidere solo a «chi mostra dedizione alla causa pubblica» e, dall'altro, è fortemente decentrata, visto che le decisioni vanno portate il più possibile vicino alla gente<sup>379</sup>.

Anche nel caso dei movimenti, la personalità del *leader* ha una sua centralità: è lui che attiva i processi di mobilitazione e la struttura organizzativa del movimento, è lui che individua gli obiettivi, elabora le strategie, *formula* l'ideologia. Diversamente dal fenomeno della presidenzializzazione dei partiti politici, però, il fondamento della *leadership* dei movimenti non va ricercato nelle qualità del *leader* o nella dipendenza dei seguaci, ma nel rapporto con gli attori politici: la *leadership*, infatti, costituisce una forma di relazione che trova la propria garanzia non in una struttura istituzionale solida, ma nella legittimità conferita loro dalla base. Infatti, mentre il *leader* del partito personale fa sentire la sua distanza dalla base, nei movimenti il rapporto *leader*-base è molto stretto, poiché i *leader* sono rappresentanti del gruppo, guidano i membri al perseguimento degli obiettivi prefissati e la base fornisce al *leader* prestigio e potere. Ma affinché la relazione *leader*-base risulti equilibrata, i termini del rapporto non devono far mancare reciprocamente il proprio contributo, altrimenti il *leader* o la base tenteranno di ristabilire o interrompere il rapporto. L'esperienza italiana ha visto pochi movimenti emergere nelle sedi istituzionali, ma è recente l'ascesa del Movimento 5 stelle (d'ora innanzi M5S)che,

---

<sup>378</sup>Cfr. D. DELLA PORTA, *Movimenti sociali, op. cit.*, p. 175 ss.

<sup>379</sup> Cfr. D. DELLA PORTA, *Movimenti sociali, op. cit.*, p. 178 ss.

all'indomani delle elezioni del 2013, ha contribuito a mutare non tanto il sistema dei partiti, quanto il sistema di selezione dei rappresentanti<sup>380</sup>.

La “non-associazione partitica”<sup>381</sup>– Movimento cinque stelle ha potuto contare, infatti, sulla disaffezione popolare rispetto alle scelte prese in ambito tributario e occupazionale dai partiti tradizionali, ma soprattutto sul malcontento rispetto a meccanismi politici in cui le decisioni erano prese senza consultazione alcuna, in dispregio del principio democratico. Deve dirsi, però, che il Movimento pentastellato se, da un lato, si è fatto notare per il ricorso a dubbi strumenti di consultazione popolare (mediante soprattutto mediante la rete *web*), dall'altro, ha suscitato un duro dibattito proprio per le sue tecniche poco inclini ai principi democratici. Non di rado, infatti, i *guru* del Movimento hanno *imposto* le proprie scelte senza il coinvolgimento degli elettori-iscritti, facendo leva sul “principio della necessaria finalizzazione agli obiettivi del movimento”. A tal proposito, negli ultimi tempi, in virtù dell'atteggiamento in sostanza contraddittorio del Movimento, si è posta la questione della democraticità interna al M5S.

A voler indagare sui meccanismi di democrazia interna del movimento, già il sistema delle fonti è *sui generis*, visto che esso si fonda su una concezione di democrazia differente rispetto a quella accolta dalla maggior parte delle organizzazioni politiche nazionali. Infatti, la carta fondamentale del M5S è un “non-statuto” che trova «il suo epicentro nel blog [www.beppegrillo.it](http://www.beppegrillo.it)»<sup>382</sup>. Al partito in senso fisico, composto da organi e delegati, si sostituisce il movimento in senso digitale, fatto da *blog* e *post*. Il non-statuto trova il suo fondamento nell'autoqualificazione del movimento come non-associazione. Tanto è sufficiente per comprendere la base ideologica del Movimento, che prende le distanze dal modello della democrazia rappresentativa e dalle strutture dei partiti politici, perché considerate agli antipodi con un sistema più onesto, che consentirebbe al cittadino di partecipare *direttamente* alla gestione della cosa pubblica mediante il *web*. Per il M5S la democrazia si attua mediante l'eliminazione dei filtri e dei passaggi intermedi, grazie alla rete e al *web*, unici strumenti in grado di realizzare il principio dell' «ognuno vale uno»<sup>383</sup>.

---

<sup>380</sup> L. BRUNETTI, *Il movimento cinque stelle, tra crisi dei partiti tradizionali, pretese di democrazia diretta e opinione pubblica concretata in norme. Spunti di riflessione*, in *Forumdiquadernicostituzionali.it*, 28 marzo 2013.

<sup>381</sup> Secondo l'autodefinizione consacrata nello statuto.

<sup>382</sup> Come previsto nell'art. 1 del non-statuto M5S.

<sup>383</sup> *Slogan* e inno del M5S.

In realtà, a ben vedere, il modulo “democratico” del M5S non rientrerebbe né nel concetto di democrazia diretta, né in quello di democrazia deliberativa<sup>384</sup>, ma al più in quello di democrazia partecipativa<sup>385</sup>, intesa come «democrazia nella quale i cittadini partecipino in modi e forme diverse a partire dal basso alla determinazione della politica locale e nazionale»<sup>386</sup>. In realtà, se per democrazia rappresentativa si intende un regime incentrato sull’istituto della rappresentanza politica, in cui le decisioni che riguardano la collettività vengono prese dai soli eletti e non dalla collettività stessa, certamente potrebbe risultare errato parlare di democrazia diretta rispetto al Movimento cinque stelle, «almeno dal momento in cui il Movimento ha inteso prendere parte alla competizione elettorale, proponendo dei propri candidati alla rappresentanza nelle istituzioni elettive, e ciò a prescindere dalla forma – partitica o meno – assunta dal Movimento stesso»<sup>387</sup>. Va detto, però, che il movimento critica non gli istituti di democrazia rappresentativa in quanto tali, ma solo nella misura in cui essi creino una mediazione con i cittadini, non dando voce agli interessi dei cittadini: se così non fosse stato, del resto, sarebbe stata discutibile la scelta, da parte del movimento, di far sedere i propri rappresentanti nel Parlamento, l’organo di democrazia rappresentativa per eccellenza.

Tra le altre indicazioni nel non-statuto vi è la dichiarazione per cui «il Movimento 5 Stelle non è un partito politico né si intende che lo diventi in futuro»: in tal modo esso prende le distanze dal partito-organizzazione tradizionale. Per tale ragione il M5S non adotta uno Statuto ma un non-statuto, e non si definisce partito ma si qualifica come non-partito<sup>388</sup>. Ciò non

---

<sup>384</sup> L. BRUNETTI, *Il movimento cinque stelle*, op. cit.

<sup>385</sup> La democrazia partecipativa, detta anche democrazia organica o democrazia incarnata, appare indispensabile oggi per la disaffezione crescente dell’elettorato per i partiti tradizionali, la cui caratteristica è di correggere gli squilibri dovuti alla rappresentanza e di assicurare una migliore conformità della legge alla volontà generale.

<sup>386</sup> Così, G. PASQUINO, *La classe politica*, Il Mulino, Bologna, 1999, p. 105.

<sup>387</sup> Cfr. L. BRUNETTI, *Il movimento cinque stelle*, op. cit.

<sup>388</sup> Inoltre, ai fini dell’iscrizione, è prevista la sola registrazione «ad un normale sito internet» e non anche il versamento di alcuna quota di sostegno al movimento, che è solo su base volontaria. Il non-statuto non indica i diritti e i doveri degli aderenti, ma dagli artt. 9 e 10 dello stesso si può ricavare che ogni socio ha diritto di partecipare alla vita associativa e ha il dovere di versare la quota annuale determinata dal Consiglio direttivo e di rispettare le norme statutarie e regolamentari deliberate dall’Assemblea. Al di là degli strumenti offerti

toglie, però, che il movimento sia a tutti gli effetti un'associazione non riconosciuta, al pari di tutti gli altri partiti politici che sono soliti definirsi così.

Il non-statuto, però, non disciplina compiutamente tutti gli aspetti del movimento e ciò va a svantaggio dei soggetti aderenti. Difatti, poiché i poteri sanzionatori non trovano una loro disciplina nello statuto, il *leader* fondatore può esercitarli illimitatamente<sup>389</sup>. In tal senso, per quel che concerne la “giustizia interna” al Movimento, il *leader* è in sostanza titolare di un potere arbitrario di espulsione nei confronti sia degli aderenti sia degli eletti.

Ulteriore e diversa fonte del Movimento, il *blog* serve agli utenti, ossia gli iscritti al movimento, per partecipare alla determinazione della linea politica dello stesso mediante votazione e lettura dei *post*. Il *blog* costituisce, quindi, uno strumento unilaterale del *leader* che determina lui stesso la linea, diffondendola via *internet* e non risponde ai commenti degli utenti. Il meccanismo di “dialogo via *internet*” appena descritto è stato largamente criticato per l'assenza di regole di democrazia interna relative alle modalità di partecipazione, visto che nel *blog*, ai proclami di democrazia diretta non è affiancata una piattaforma che consenta agli utenti di avere un ruolo attivo.

Per quel che concerne il legame con le istituzioni, il rapporto tra elettori ed eletti sembrerebbe avere natura giuridica di “mandato imperativo”<sup>390</sup>. Infatti, gli eletti del movimento, dovrebbero periodicamente dare conto dell'attività svolta per dimostrare il raggiungimento degli obiettivi prefissati dal movimento e, in caso di mancato conseguimento, il movimento può decidere di sfiduciare i propri rappresentanti, considerati “dipendenti a progetto”.

Il M5S presenta quindi un'idea di democrazia diversa rispetto a quella propria dei partiti “classici”, che crea non poche frizioni col divieto costituzionalizzato di mandato imperativo. Il principio per cui la base possa partecipare alla

---

dalla rete, il Movimento si radica sul territorio con i *Meetup*, ovvero grazie alla diffusione da parte di gruppi locali delle idee del *leader*.

<sup>389</sup> I parlamentari del movimento potranno proporre a maggioranza l'espulsione di un parlamentare del Movimento cinque stelle per palesi violazioni del Codice di Comportamento, ma tale decisione può essere ratificata mediante votazione *online* da parte degli iscritti.

<sup>390</sup> Le decisioni prese in aula vanno decise dai parlamentari riuniti di Camera e Senato a maggioranza. Si tratta del c.d. centralismo democratico: le decisioni vanno prese a maggioranza e le minoranze devono adeguarvisi, senza poter manifestare il proprio dissenso, pena l'espulsione. Contrari a tale stato di cose, diversi parlamentari, hanno deciso di abbandonare il movimento.

determinazione della politica nazionale direttamente e senza alcun intermediario è sicuramente un'idea auspicabile, ma di difficile realizzazione.

In sostanza, l'elemento di novità del Movimento sta nel porsi come strumento diretto della sovranità che «pretende di essere, allo stesso tempo immediato – in quanto non mediato dai partiti – ma anche indiretto – poiché esercitato tramite la rappresentanza»<sup>391</sup>.

Tra personalizzazione della politica, consociativismo e governi tecnici, certamente il movimento rappresenta lo schema che, almeno teoricamente, favorisce maggiormente la partecipazione del cittadino.

Tuttavia, come si è visto, anche il movimento tende a *identificarsi* nella persona del *leader*, che però richiede il riconoscimento della base. Pertanto, se l'obiettivo è la democrazia interna, si può affermare che il movimento è certamente lo schema associativo preferibile, visto che esso trova il suo caposaldo nell'art. 1 Cost. Tuttavia, la carica carismatica del *leader* può richiedere, in vista degli obiettivi del movimento, l'appiattimento delle preferenze individuali.

Pertanto, si segnala che la classificazione in termini di “movimento” e non di “partito” del M5S sembra essere un *escamotage* per sfuggire al metodo democratico costituzionalmente previsto per i partiti all'art. 49 Cost.<sup>392</sup>. A maggior ragione che gli eletti del M5S siedono in Parlamento nei gruppi

---

<sup>391</sup> C. MORTATI, *Note introduttive a uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, cit., p. 114 e ss., ha sostenuto l'importanza del ruolo dei partiti politici non solo sulla forma di governo ma sulla stessa forma di Stato, costituendone la c.d. Costituzione materiale il regime politico. In tale senso, l'art. 1 Cost. non esprimerebbe un concetto di sovranità in senso autonomo rispetto a quello dello Stato, perché solo quest'ultimo ne sarebbe titolare e il popolo ne avrebbe in sostanza solo l'esercizio. Ecco perché titolare della sovranità non sarebbe il popolo ma la sola maggioranza: da ciò consegue la qualificazione di “regime maggioritario” in luogo di “regime democratico-parlamentare”. In tema di sovranità giova ricordare come l'art. 1 Cost. supera nettamente la concezione tradizionale di sovranità statale propria del costituzionalismo francese, che ne individuava nel Parlamento il fulcro. La Costituzione repubblicana, invece, individua nella totalità dei cittadini il reale titolare della sovranità, seppur con la mediazione di un processo di formazione della volontà sovrana, costituito dai partiti, così, L. BRUNETTI, *Il movimento cinque stelle*, op. cit.

<sup>392</sup> In realtà, ci si chiede quanto può essere democratico un movimento che consente solo a chi è avvezzo all'utilizzo del pc o chi è nelle possibilità di possederlo di partecipare al movimento: in tal caso, si è esclusi dal movimento per il solo fatto di non poter accedere a una postazione *internet*.

parlamentari al pari dei partiti, una tale “fuga” dalla Costituzione non può ritenersi ammissibile.

Allora, anche in tal caso, ci si chiede, nonostante che nei movimenti sia intrinseco il coinvolgimento del cittadino, se una legge che predetermini certi *standard* di tutela della democrazia interna possa essere funzionale a garantirli.

## 2.9 *Aspetti comparativi*

A questo punto dell'indagine, è utile dare uno sguardo alle esperienze comparate al fine di cogliere in che misura le diverse forme di governo europee hanno sciolto il nodo del rapporto con il sistema elettorale e la democrazia interna per addivenire alla migliore configurazione possibile di queste due entità nell'ottica di una più intensa partecipazione democratica.

L'analisi dottrina sulle forme di governo europee si è interessata per lo più al problema della governabilità e al ruolo svolto dai partiti nella vitalizzazione della democrazia. I modelli comparati presi a riferimento sono quelli di democrazia maggioritaria inglese a sistema bipartitico, del parlamentarismo razionalizzato alla tedesca e del semipresidenzialismo francese.

Anche se c'è chi preferisce riformulare i criteri tradizionali in base ai quali si classificano le forme di governo: «non più soltanto il grado di separazione o di collaborazione, oppure di supremazia o di equilibrio, fra legislativo ed esecutivo, ma piuttosto il contributo attivo o passivo del corpo elettorale alla legittimazione dei due poteri poco prima citati»<sup>393</sup>. Si tratta, in sostanza, di indagare sul ruolo che è chiamato a esercitare il corpo elettorale sulla scelta del Governo e sugli elementi istituzionali che determinano la struttura della forma di governo, come il sistema dei partiti e il sistema elettorale.

Qualora sia data la possibilità al corpo elettorale di scegliere una maggioranza si istaura una doppia relazione fiduciaria: la prima fra il governo e il corpo elettorale; la seconda fra Governo e Parlamento. Entrambi i rapporti di fiducia si fondano sul programma di governo (conosciuto prima dell'esito elettorale l'indirizzo politico perseguito dai partiti in competizione). In questo caso, infatti, la funzione di legittimazione del Governo spetta direttamente al corpo elettorale: si assiste, perciò, a «un processo di valorizzazione della sovranità

---

<sup>393</sup> T. E. FROSINI, *Premierato e sistema parlamentare*, cit.

popolare, la quale, in quanto corpo elettorale, è chiamata ad eleggere dei rappresentanti nella consapevolezza di eleggere anche i governanti»<sup>394</sup>.

Le forme di governo parlamentari si ispirano per di più al modello britannico, in cui il Primo Ministro è scelto dagli elettori stessi. Tuttavia il premierato britannico non è esportabile perché si fonda «su una certa cultura politica e della politica, che è espressiva del dna del cittadino britannico»<sup>395</sup> e su una certa idea di rappresentanza politica che «non si cela dietro l'ipocrisia istituzionale del divieto di mandato imperativo, ma piuttosto riconosce ed afferma il vincolo di mandato fra eletto ed elettore, ovvero fra partito ed elettorato»<sup>396</sup>.

Parametro di riferimento per l'operato del Governo è il principio maggioritario che assume il ruolo di «regola per governare, valorizza il principio di responsabilità politica e con esso il ruolo che il corpo elettorale assume ai fini della scelta del Governo»<sup>397</sup>.

Per quel che concerne il Regno Unito, in uno studio comparato T. Poguntke e P. Webb hanno analizzato il fenomeno della presidenzializzazione dei sistemi di governo, e hanno osservato che in gran parte delle democrazie consolidate, come l'Inghilterra, si realizza una maggiore personalizzazione del potere

---

<sup>394</sup> Così, T. E. FROSINI, *Premierato e sistema parlamentare, cit.*, definisce questa «una nuova forma di libertà, riconducibile al principio della sovranità popolare: ovvero la libertà di essere associati nell'elaborazione delle decisioni; la libertà di partecipare direttamente ed attivamente al formarsi della politica nazionale, attraverso la scelta "immediata" del titolare dell'indirizzo politico e, parimenti, la libertà di cambiare i governanti qualora abbiano demeritato».

<sup>395</sup> Infatti, T. E. FROSINI, *Premierato e sistema parlamentare, cit.*, afferma che per «riprodurre altrove il sistema istituzionale britannico, così come è, bisognerebbe prima di tutto trasferire in quell'altrove i cittadini britannici, perché è attraverso essi – ovvero in base ai loro comportamenti, le loro abitudini, le loro tradizioni – che si forma il sistema istituzionale e che dà vita a quel certo tipo di sistema di governo che è il premierato britannico».

<sup>396</sup> Cfr. T. E. FROSINI, *Premierato e sistema parlamentare, cit.* A ben vedere, infatti, la teoria del mandato «ha due distinte implicazioni: quella del comando, e cioè il governo eletto riceve mandato dal popolo sovrano di intraprendere determinate azioni, e quella dell'autorizzazione, in quanto il partito di governo, sulla base del programma presentato agli elettori e in virtù del quale ha ottenuto il successo elettorale, acquista il diritto e la responsabilità di mettere in pratica quel programma». In sostanza, la fiducia, secondo l'A., serve proprio a questo, ossia a «vigilare che l'attuazione parlamentare del programma elettorale, guidata dal Governo, ne rispetti le fondamentali finalità».

<sup>397</sup> Così, T. E. FROSINI, *Premierato e sistema parlamentare, cit.*

esecutivo. In Gran Bretagna, in particolare, il bipartitismo è un prodotto storico, dovuto a una legge elettorale fortemente selettiva e alla convenzione tra i due principali partiti di non stringere alleanze elettorali nei collegi uninominali al fine di mantenere in vita il modello Westminster. La forma di governo inglese, definita anche *Prime ministerial government*, ossia governo del *Premier*, ha rappresentato storicamente l'archetipo del bipartitismo. Difatti, nel Regno Unito si riscontrano tutti i caratteri del modello Westminster: democrazia maggioritaria, alternanza al potere, governi monopartitici. La particolarità dell'assetto dei poteri all'inglese è che gran parte delle regole sulla forma di governo e sui poteri del Primo Ministro, in assenza di una costituzione codificata, si trovano nelle c.d. prerogative regie<sup>398</sup>. Col formato-bipartito i partiti inglesi hanno costituito punto di riferimento per altre esperienze, in quanto incarnano l'idealtipo del partito di governo responsabile. Italia e Regno Unito, quindi, conoscono entrambi un processo di presidenzializzazione, seppur all'interno dei vincoli della forma di governo parlamentare. In entrambe le esperienze si assiste, infatti, a un significativo aumento del potere e dell'autonomia del capo di governo. Nel caso del Regno Unito, più vicino al modello maggioritario, il processo di presidenzializzazione trova meno ostacoli rispetto all'Italia, che rimane ancorata, seppur formalmente, al modello consensuale di democrazia.

A giustificare la diversa recezione del modello Westminster militano ragioni istituzionali e politiche. Innanzitutto il *premier* britannico ha più poteri del Presidente del Consiglio italiano poiché, mentre il primo ministro gode pienamente del potere di selezionare i membri del governo, potendo sia nominare che revocare i ministri, il Presidente del Consiglio ha il solo potere di proporre i ministri da nominare al Capo dello Stato, ma non ha il potere formale di chiedere la revoca dell'incarico. In tal senso il primo ministro inglese è avvantaggiato per il fatto di essere il *leader* del partito di una maggioranza monopartitica.

Pertanto, dal punto di vista del contributo dei partiti alla politica nazionale si può dire che essi incidono maggiormente nel Regno Unito dove, sulla base delle indicazioni dei rappresentanti dei cittadini, il Premier può pesare in modo effettivo sulla politica di governo, aiutato dalla legge elettorale maggioritaria a

---

<sup>398</sup> Cfr. A. TORRE e J. O. FROSINI, *The queen and her "president". Una presidenzializzazione di governo parlamentare britannica?*, in A. Di Giovine e A. Mastromarino (a cura di) *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Giappichelli, Torino, 2000, p. 29.

turno unico<sup>399</sup>. C'è, infatti, chi ha affermato che «il governo di gabinetto è espressione del governo di partito: non ci può essere l'uno senza l'altro; il combinato disposto “governo di partito governo di gabinetto”, con il concorso di un sistema elettorale maggioritario, consentono al sistema politico-istituzionale britannico di funzionare in maniera tale da attribuire al corpo elettorale, almeno in maniera virtuale, il compito di eleggere il potere governante; nonché di instaurare un rapporto di responsiveness e di responsibility tra rappresentanti e rappresentati»<sup>400</sup>

Inoltre, mentre il sistema partitico inglese è bipartitico, l'Italia è stata a lungo caratterizzata da un sistema multipartitico e, in seguito al cambiamento delle formule elettorali, da una competizione di tipo tendenzialmente bipolare. Ciò comporta che il partito vincitore nel Regno Unito ha la possibilità di determinare in modo rilevante la politica nazionale, senza dover scendere a compromessi con altri partiti<sup>401</sup>.

---

<sup>399</sup> Il sistema elettorale inglese, infatti, è puramente maggioritario. I 651 componenti della Camera Bassa (Camera dei Comuni) vengono eletti nei rispettivi collegi. Nella Camera Alta del Parlamento Britannico (Camera dei Lords), i membri non sono eletti ma siedono per titolo: tale meccanismo garantisce una maggioranza salda per tutta la legislatura, e annulla la rappresentanza di altre forze politiche. Difatti, la competizione ruota attorno a due partiti principali (Partito Laburista, Partito Conservatore).

<sup>400</sup> T. E. FROSINI, *Premierato e sistema parlamentare, cit.*, sostiene inoltre che i partiti «si configurano come strumenti di governo; il loro focus di azione è la politica istituzionale e non la società». La dicotomia forma di Stato/forma di governo viene meno in Gb poiché «forma di Stato e forma di governo hanno un unico riferimento, che interagisce nell'una e nell'altra, che tiene insieme sia l'una che l'altra», ossia i partiti, «avvertiti in Gran Bretagna come portatori di un interesse generale e nazionale».

<sup>401</sup> Tanto si nota anche sul piano del coinvolgimento dei media: i *leader* di partito in Gb ottengono più spazi televisivi rispetto agli altri politici, e in Italia i *leader* delle due coalizioni ottengono nei periodi elettorali più spazio dei capi dei partiti che compongono i rispettivi schieramenti. Infatti, in Gran Bretagna l'enfasi sul *leader* diventa ancora maggiore con Tony Blair, mentre in Italia è soprattutto dall'entrata in politica di Berlusconi che le campagne elettorali si sono concentrate fortemente sul candidato. I principali partiti del Regno Unito godono, però, di una forte stabilità, mentre la situazione italiana è stata caratterizzata, nel passaggio dalla Prima alla Seconda Repubblica, dalla scomparsa dei partiti storici e dalla formazione di nuovi partiti, spesso destinati a scomparire in pochi anni dalla scena politica. Inoltre, la formula elettorale utilizzata in Gran Bretagna, più che investire un *leader*, consente agli elettori di scegliere un partito, chiamandolo direttamente alla responsabilità di governo:

Quindi, la politica inglese, come quella italiana, si segnala per il carattere fortemente personalistico, che «rende più forte il *leader* nella vittoria e più debole nella sconfitta»<sup>402</sup> ma tanto è più vero nel Regno Unito che in Italia<sup>403</sup>: in quest'ultimo caso, infatti, siamo abituati a *leader* che restano in carica anche se non riescono a realizzare quel programma politico prefissato. E ciò si spiega perché il cittadino non ha abbastanza peso da incidere sul mandato del Primo ministro, lasciando ai *leader* la possibilità di “scaricare” le responsabilità sul contesto, mentre nelle democrazie maggioritarie i capi di governo si assumono la responsabilità delle sconfitte<sup>404</sup>.

D'altronde «il premierato britannico è irriproducibile»<sup>405</sup>, anche se un'azione riformatrice potrebbe mirare a ridimensionare il proporzionalismo nella legge elettorale per le Camere rafforzando, così, l'efficacia dell'azione di Governo e stabilizzando contestualmente l'esecutivo<sup>406</sup>. Una riforma in tal senso

---

tale scelta, presa in un'ottica di tipo bipolare, si accompagna a regole parlamentari stringenti, volte a garantire al Governo una sua continuità nell'indirizzo politico tra maggioranza parlamentare e maggioranza di governo. Un tale stato di cose determina che, in caso di contrasto negativo con la maggioranza parlamentare, questa potrà decidere di sostituire il *Premier* ricorrendo ad altro *leader* appartenente alla stessa maggioranza parlamentare.

<sup>402</sup> T. POGUNTKE e P. WEBB, *The presidentialization of politics in democratic societies: a framework analysis*, in T. Poguntke e P. Webb (a cura di) *The presidentialization of politics. A comparative study of modern democracies*. Oxford University Press, 2005, p. 1-25.

<sup>403</sup> Tony Blair, e prima di lui Margaret Thatcher, ha registrato una maggiore forza politica nei periodi di ampio consenso, tanto da poter mettere il suo partito dinanzi a scelte opinabili (come la guerra in Iraq) ma, nel momento in cui il *leader* ha perso l'appoggio dell'opinione pubblica, il partito ha cercato di metterlo in minoranza.

<sup>404</sup> Nel caso italiano, le *leadership* diventano “irrimpiazzabili”, perché la democrazia interna è sempre più evasa: così, mentre nel Regno Unito ci sono *premier* forti e partiti altrettanto forti, in Italia c'è un Presidente del Consiglio istituzionalmente ancora troppo debole, affiancato da partiti totalmente subordinati al loro *leader*.

<sup>405</sup> T. E. FROSINI, *Premierato e sistema parlamentare*, cit.

<sup>406</sup> In tal senso, T. E. FROSINI, *Premierato e sistema parlamentare*, cit., sostiene che si potrebbe intervenire sulla nomina del Presidente del Consiglio attraverso il meccanismo elettorale maggioritario. Quest'ultima previsione dovrebbe essere costituzionalizzata, «assegnando al Presidente della Repubblica il compito di nominare il Primo Ministro soltanto “sulla base del risultato elettorale”». La maggioranza politica, cui il Primo ministro è legato, potrà cambiarlo nel corso della legislatura senza cambiare se stessa: «il vincolo costituzionale, allora, sarà il risultato elettorale, e quindi la maggioranza fuoriuscita dall'esito delle votazioni, piuttosto che

renderebbe la democrazia italiana «decidente»<sup>407</sup>, grazie al rafforzamento dei poteri normativi del governo, alla legittimazione diretta dell'Esecutivo e a un Parlamento «aperto»<sup>408</sup>.

Per quel che concerne la Germania, la forma di governo tedesca è caratterizzata da un limitato pluralismo e dal parlamentarismo a forte razionalizzazione, grazie all'istituto della c.d. sfiducia costruttiva<sup>409</sup>.

Differentemente da quella italiana, l'esperienza tedesca si è distinta per l'ininterrotta stabilità del suo governo, grazie al sistema elettorale prescelto (proporzionale)<sup>410</sup> e alle decisioni prese sulla forma di governo.

---

la persona del Primo Ministro», che potrebbe chiedere lo scioglimento anticipato delle Camere (il cui decreto resterebbe alla firma del Capo dello Stato) e «il diritto di appello al popolo in tutte le ipotesi in cui si delineino rotture del rapporto fiduciario».

<sup>407</sup> Così L. VIOLANTE, *Il futuro dei Parlamenti*, in *Storia d'Italia. Annali*, 17., in L. Violante (a cura di), *Il Parlamento*, Einaudi, Torino, 2001, spec. pag. LXIV.

<sup>408</sup> T. E. FROSINI, *Premierato e sistema parlamentare*, cit. Per quel che concerne il rafforzamento del Parlamento, l'A. sostiene che «al rafforzamento delle istituzioni governanti...deve corrispondere il rafforzamento delle istituzioni di garanzia... Insieme al Parlamento, occorre poi rilanciare il ruolo dei partiti politici», idea esplicitata anche in T. E. FROSINI, *E' giunta l'ora di una legge sui partiti politici?*, in *Quaderni costituzionali*, n.1, 2003, pag.159 ss. I partiti, appunto, tengono insieme premierato e sistema parlamentare, ed «è questa la lezione che ci viene dalla Gran Bretagna: un premierato che si radica nel sistema parlamentare, di cui è espressione, per il tramite integrativo dei partiti politici».

<sup>409</sup> Anche perché, sul versante «strutturale» del sistema di governo tedesco, le risorse istituzionali dei Cancellieri sono aumentate negli ultimi decenni, facendoli diventare a pieno titolo il centro del sistema di governo, che controlla effettivamente l'operato di tutti i Ministeri, così T. POGUNTKE, *Governare la Germania: come funziona il cancellierato?*, in *Il Filangieri-Quaderno*, 2010. Per quel che concerne il rapporto tra il Capo dell'Esecutivo e il suo partito, per lungo tempo, almeno tra gli anni Cinquanta e gli anni Settanta, esso è stato bidirezionale: il Cancelliere governava il Paese, servendosi del suo partito, e il vertice dell'Esecutivo rappresentava il mezzo principale di governo e di esercizio del potere politico per il partito di maggioranza. In tal modo, il sistema trovava un suo equilibrio: se il Cancelliere dimostrava di essere debole, il partito si imponeva sull'Esecutivo. La debolezza del Capo di Governo mostrata nel corso della storia della Repubblica federale tedesca non ha determinato grandi cambiamenti della forma di governo, proprio per l'esistenza del suddetto *trade-off* tra Cancelliere e partito.

<sup>410</sup> Il sistema elettorale tedesco utilizza una formula mista. Di norma il numero di deputati che accede al *Bundestag* è di 598 membri ma questo numero può variare in seguito ad un

Per quel che concerne il sistema politico, i partiti in Germania sono veri e propri organi dello Stato, la cui struttura organizzativa è rimasta pressoché la stessa in sessant'anni.

Infatti, i partiti, ai sensi dell'art. 21 della Legge fondamentale tedesca, si occupano di partecipare «alla formazione della volontà politica del popolo», purché si mantengono rispettosi dei principi fondamentali della democrazia, tra i quali rileva quello che impone l'obbligo di pubblicità delle fonti di finanziamento. La norma, inoltre, sancisce lo scioglimento per incostituzionalità di quei partiti «che per le loro finalità o per il comportamento dei loro aderenti, si prefiggono di danneggiare od eliminare l'ordinamento fondamentale democratico e liberale o di minacciare l'esistenza della Repubblica Federale Tedesca». In ossequio a questa disciplina, anche i gruppi parlamentari devono adeguare la propria organizzazione «ai principi fondamentali della democrazia parlamentare», dotandosi di un proprio regolamento<sup>411</sup>. Pertanto, la forma di governo tedesca, insieme alla legislazione in materia, favorisce e incentiva l'apporto del cittadino, grazie alla sanzione dello scioglimento.

Per quel che concerne il sistema politico francese, la definizione “semi-presidenziale” sta a indicare quelle forme di governo contraddistinte dalla circostanza che il capo dello Stato è eletto a suffragio universale diretto e possiede alcuni poteri che superano quelli tipici di un Capo dello Stato parlamentare normale.

La vicenda francese interessa la dottrina italiana per varie ragioni. Innanzitutto la forma di governo della V Repubblica è il prototipo del modello “semi-

---

meccanismo per cui gli elettori votano su una scheda divisa in due parti in cui esprimono due preferenze. Con la prima si eleggono 299 deputati tramite un sistema maggioritario a un solo turno (*plurality*). Con la seconda, che può essere anche differente dalla prima, si esprime una scelta per una delle liste presentate all'interno dei vari Lander, con voto a liste bloccate. Il punto è, però, che il secondo voto assorbe il primo: il voto proporzionale determina “quanti” sono gli eletti (compresi quelli dei collegi uninominali). Si tratta, però, di un “proporzionale personalizzato”, perché il secondo decide tutto (proporzionale) e il primo (personalizzato) serve a individuare “quali” sono gli eletti dentro la lista votata. Quindi, col voto di lista si determina “quanti” sono eletti; col voto nei collegi “quali” sono eletti nell'ambito del partito votato col voto di lista.

<sup>411</sup> Cfr. F. BILANCIA, *I regolamenti dei gruppi parlamentari del Bundestag*, in S. Merlini (a cura di) *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto europeo*, I, Giappichelli, Torino, 2001, p. 164.

presidenziale”): nel dibattito sulle riforme più volte si è guardato a quest’archetipo<sup>412</sup>. In secondo luogo, l’Italia sta vivendo una fase di personalizzazione della politica, che si avvicina molto all’esperienza francese, ma nella V Repubblica francese il presidente è titolare di alcuni poteri (come quello di indire lo stato d’emergenza, di convocare il referendum, di sciogliere l’Assemblea nazionale) che non prevedono alcuna controfirma, resta in carica sette anni (come dal 1875), sempre insieme a un governo parlamentare, ed è aiutato dalla legge elettorale molto selettiva<sup>413</sup>, anche se i poteri del Parlamento (e quindi dei partiti) sono ridimensionati a vantaggio del governo<sup>414</sup>.

La dottrina costituzionalistica italiana ha definito tale modello come una forma di governo “flessibile”, ossia fondata sul dualismo all’interno del potere esecutivo, sia sotto il profilo della stabilità sia sotto quello dell’esistenza del

---

<sup>412</sup> Caratterizzato da uno strutturale dualismo fra Presidente dotato di poteri rilevanti e governo che al Presidente risponde, ma è, altresì, legato dal rapporto fiduciario col Parlamento.

<sup>413</sup> La formula elettorale del sistema francese per l’Assemblea nazionale è quella dello scrutinio maggioritario a due turni, in virtù del quale i candidati che abbiano ottenuto al primo turno la maggioranza assoluta dei voti validi (50% + 1) sono subito proclamati eletti. Ove tale *quorum* non sia raggiunto, si fa luogo a un secondo turno, al quale possono concorrere i soli candidati che abbiano conseguito al primo turno almeno il 12,5 % del totale degli iscritti del collegio. Se nessun candidato ha superato tale soglia, passano al ballottaggio i due candidati più votati, senza riguardo alla percentuale di voti ottenuti. Chi consegue al secondo turno la maggioranza dei voti viene eletto e, in caso di parità, viene eletto il più anziano di età.

<sup>414</sup> In quest’ottica la dottrina francese ha sempre considerato un difetto il fatto che la forma di governo della V Repubblica potesse produrre la c.d. coabitazione fra un presidente di sinistra e un governo-maggioranza assembleari di centrodestra o viceversa. Pertanto, al fine di ridurre il rischio delle coabitazioni, la durata del mandato presidenziale è stata ridotta da sette a cinque anni e si è previsto che le elezioni politiche seguissero le elezioni presidenziali. Il mutamento del periodo del mandato presidenziale fu basato sull’auspicio che, in tal modo, la maggioranza popolare che esprime il Capo dello Stato sia in grado a distanza di poco tempo di confermare quell’indirizzo, esprimendo anche una conforme maggioranza parlamentare. Quello attuale è un semi-presidenzialismo aggiornato, ma resta strutturalmente ambiguo perché si è in presenza di un presidente giuridicamente e politicamente irresponsabile (in particolare nel secondo mandato, quando non può cercare rielezione, un po’ come i presidenti americani) e avente sempre a disposizione la possibilità di cambiare il primo ministro in caso di difficoltà rimane.

contrappeso della c.d. *cohabitation*<sup>415</sup>. In particolare, l'alternanza di fasi in cui il Presidente è il *leader* della maggioranza parlamentare e fasi coabitazioniste, con un Primo ministro espresso dal Parlamento, è fisiologica. Nel primo caso il Presidente porterebbe gli interessi partitici in sede istituzionale; nel caso opposto il contributo del partito alla politica sarebbe mitigato dalla coabitazione. Il funzionamento della forma di governo ha determinato una netta preminenza (per 41 anni su 50) del Presidente, che ha "utilizzato" il Primo ministro come esecutore della sua volontà politica e si è appropriato di fatto del potere di revocarlo dalla carica. Certamente il Presidente ha goduto di poteri senza eguali in altri paesi democratici<sup>416</sup>, visto che questi ha concentrato nelle sue mani sia i poteri del Primo ministro inglese sia quelli del Presidente degli Stati Uniti<sup>417</sup>. Le fasi coabitazioniste, invece, sono state considerate dalla maggioranza degli studiosi francesi come deviazioni rispetto a una netta distinzione di responsabilità tra potere della maggioranza (rappresentato dal Primo ministro) e potere dell'opposizione (rappresentato dal Presidente) e come causa di problemi e di difficoltà nel funzionamento delle istituzioni.

Partendo da queste premesse, in un'ottica comparativa, si deve tenere presente che la crisi istituzionale degli anni Novanta ha mosso il dibattito dottrinale sia in Francia sia in Italia, a causa della crisi della rappresentanza che ha coinvolto i due paesi. Questi fattori hanno condotto in Italia alla comparsa di una classe politica del tutto nuova, mentre in Francia hanno fatto emergere movimenti antisistema. Per diversi anni la dottrina italiana ha guardato al modello francese come un esempio, un riferimento, da cui mutuare innanzitutto l'elezione popolare diretta del Capo dello Stato<sup>418</sup>.

---

<sup>415</sup> V. G. PASQUINO, *Duetti e duelli: l'adattabilità dei semipresidenzialismi*, in S. CECCANTI- O. MASSARI.- G. PASQUINO, *Semipresidenzialismo. Analisi delle esperienze europee*, Il Mulino, Bologna, 1996, pp. 99 ss.

<sup>416</sup> C. FUSARO, *Ruolo del presidente della Repubblica e forma di governo in Italia*, cit.

<sup>417</sup> Si è parlato in Francia di "regime ultrapresidenziale", cfr. G. VEDEL, *Cinquième République*, in O. DUHAMEL, Y. MENY, *Dictionnaire constitutionnel*, PUF, Paris, 1992, pp. 138-139.

<sup>418</sup> Esistono comunque, a ben vedere, significative differenze fra la Repubblica italiana e la IV Repubblica francese, tanto sul piano genetico, quanto sul piano delle regole istituzionali. La forma di governo italiana ha conosciuto, soprattutto a partire dagli anni Novanta, molte evoluzioni, anche a seguito delle riforme elettorali (1993 e 2005) e del rafforzamento degli esecutivi a tutti i livelli di governo durante la crisi del sistema dei partiti. Per questo, il sistema partitico crolla in pochissimo tempo e ne nasce un nuovo che - grazie alla nuova legge elettorale del 1993 - si organizza secondo una logica bipolare. La decisività delle elezioni

Qualcuno ha sostenuto che «fra 2008 e 2011 si sia assistito a qualcosa di abbastanza simile a una coabitazione presidente della Repubblica - presidente del Consiglio (Napolitano-Berlusconi)»<sup>419</sup>, e in effetti ci troviamo di fronte a una vera e propria trasformazione del ruolo del Capo dello Stato nella forma di governo italiana, senza, però, aver proceduto alla revisione costituzionale. Si tratta di un dualismo cui una minoranza dei Costituenti aveva in effetti guardato, ritenendo che la democrazia italiana avrebbe avuto bisogno, a fronte dei partiti, di un contrappeso forte nella figura del presidente.

Insomma, un modello come quello francese è stato preso in considerazione ai nostri fini proprio per indagare, alla luce della recente evoluzione della figura del Presidente della Repubblica, sulla conformità o sulla sovrapponibilità dello schema francese alla situazione italiana, rispetto alla possibilità che una tale soluzione possa avvantaggiare la democrazia interna dei partiti. Gli appelli in favore di una trasformazione della forma di governo italiana in regime semipresidenziale sono numerosi e il sistema francese è stato spesso

---

determina, insieme al rafforzamento del corpo elettorale, forti vincoli sui partiti e ridimensiona drasticamente il ruolo del presidente della Repubblica in fase di iniziale formazione dei governi dopo il voto. I governi restano, però, fondati su coalizioni: il sistema partitico ha finito così col restituire ai presidenti della Repubblica in diverse occasioni quel ruolo di mediazione che spesso era stato riservato loro nel passato in vista della soluzione di crisi di governo tutte le volte in cui la maggioranza si è dimostrata non in grado di collaborare operosamente a sostegno del governo per la continuità di un'intera legislatura. Ha cominciato così ad «affermarsi dell'idea che il capo dello Stato sia qualcosa di mezzo fra una specie di onnipotente difensore civico ovvero il garante di ultima istanza del buon funzionamento delle istituzioni dotato di chissà quali poteri propri». In realtà, se è vero che i Costituenti attribuirono formalmente al Capo dello Stato tutti i poteri che aveva il re, è altrettanto vero che - come recita l'art. 89.1 Cost. - «nessun atto del presidente è valido se non è controfirmato dal ministro proponente». Sta di fatto che il Presidente si è trasformato «nel titolare o nel contitolare di poteri di indirizzo precisi», così C. FUSARO, *Ruolo del presidente della Repubblica e forma di governo in Italia*, cit.

<sup>419</sup> Cfr. C. FUSARO, *Ruolo del presidente della Repubblica e forma di governo in Italia*, cit. In effetti, però, quando si è proposto in passato di ispirarsi al modello semi-presidenziale della V repubblica francese al fine di riformare le istituzioni di governo italiane, ci sono state critiche da più parti (per esempio da parte del Partito socialista all'epoca in cui fu guidato da Bettino Craxi) contro la tendenza a “importare” soluzioni dall'estero, perché si è obiettato che trapianti di questo genere avrebbero rischiato di non funzionare in un sistema differente rispetto a quello in cui il modello è nato.

considerato come esempio di stabilità politica e di efficienza, grazie ad un indirizzo politico presidenziale sostenuto da una maggioranza parlamentare omogenea. Da un lato, infatti, una trasformazione della forma di governo in senso presidenziale consentirebbe di “dare il nome alle cose”, ovvero di utilizzare una disciplina più in regola con la situazione politica italiana; d’altro canto, la posizione “più centrale che al di sopra delle parti” del Capo dello Stato non sarebbe più in linea con le prescrizioni costituzionali in caso di crisi. Tuttavia, appare poco opportuno assumere la V Repubblica francese come modello. Innanzitutto, la V Repubblica non è una forma di governo semipresidenziale, ma piuttosto un regime «iperpresidenziale, un presidenzialismo maggioritario assolutista»<sup>420</sup>, tanto che non è una forzatura pensare al Presidente della Repubblica francese come al Capo di Stato più potente delle democrazie contemporanee. Certamente il sistema francese è sinonimo di stabilità e di efficienza, ma il prezzo da pagare è l’assenza di contropoteri: il Parlamento, infatti, ha la funzione principale di «mettere in musica legislativa»<sup>421</sup> il programma elettorale del Capo dello Stato. Difatti, sebbene gli articoli 20 («Il governo determina e conduce la politica della Nazione») e 21 («Il Primo ministro dirige l’azione del Governo») della Costituzione francese del 1958 affidino poteri inequivocabili al governo, l’indirizzo politico è stato assorbito dal Capo dello Stato. La Francia non può essere, dunque, elevata a modello per l’Italia, poiché, «con la sua logica presidenzialista assolutista, la logica parlamentarista – così cara all’Italia – sarebbe cancellata»<sup>422</sup>. Piuttosto, il regime della V Repubblica può configurarsi come un «contro-modello per il fatto che comporta un distacco tra responsabilità e potere»<sup>423</sup>: il Capo dello Stato che –in concreto- assume la funzione di indirizzo politico è irresponsabile politicamente.

---

<sup>420</sup> Così, F. LAFAILLE, *Il regime semipresidenziale francese: un (contro)modello per l’Italia?*, in [www.confronticostituzionali.eu](http://www.confronticostituzionali.eu), 27 gennaio 2014, evidenzia che il Presidente francese «cumula infatti i vantaggi del presidenzialismo americano (irresponsabilità, poteri propri dispensati dall’obbligo di controfirma, nomina e revoca *ad nutum* di ministri responsabili di fatto dinanzi a lui) e quelli del sistema inglese (potere di scioglimento e maggioranza parlamentare per attuare il suo programma elettorale)». Inoltre, il Capo dello Stato è eletto a suffragio universale diretto e gode, quindi, di un’eccezionale legittimazione per attuare il proprio indirizzo politico.

<sup>421</sup> F. LAFAILLE, *Il regime semipresidenziale francese*, cit.

<sup>422</sup> F. LAFAILLE, *Il regime semipresidenziale francese*, cit.

<sup>423</sup> F. LAFAILLE, *Il regime semipresidenziale francese*, cit.

Conclusivamente, come può cogliersi dalla disamina appena effettuata, è fondamentale il numero dei partiti politici in competizione. Difatti, un sistema politico a bipartitismo rigido (come l'Inghilterra), a multipartitismo temperato (come in Germania) o a multipartitismo estremo (come in Italia), si modella in funzione della forma di governo, che nei casi appena menzionati è di stampo parlamentare. La possibilità che hanno i partiti in gara di coalizzarsi, e che finisce per determinare la logica bipolare o multipolare della forma di governo, è perciò diversa da partito a partito.

La crisi istituzionale italiana non sembra riguardare la forma di governo, quanto piuttosto il modello di democrazia complessivo, corredato del sistema elettorale utilizzato e del sistema dei partiti.

Nonostante le critiche strutturali qui analizzate alla V Repubblica, non si può ignorare che questo regime politico ha conferito alla Francia una stabilità politica eccezionale, che non ha pari. L'Italia, quindi, per realizzare l'efficienza e la stabilità richiede almeno due riforme in materia elettorale e di bicameralismo. In tal senso, la Francia può almeno stimolare una riflessione. Il modello francese, infatti, assicura la governabilità, consentendo sia l'individuazione di una maggioranza parlamentare omogenea sia l'estromissione dei partiti estremisti.

Problema più vicino e mai risolto è quello che si riferisce alla legge elettorale. L'Italia aspira a un sistema che segua il c.d. criterio sistemico, cioè costituito dall'integrazione fra legge elettorale, stabilità di governo e garanzia della rappresentanza: per far ciò, il sistema che più di ogni altro potrebbe farsi carico degli obiettivi politico-istituzionali richiamati, secondo una parte della dottrina, sarebbe quello francese, giacché esso ha, sotto il profilo della rappresentanza parlamentare, «consentito un'efficace garanzia della stabilità e della governabilità attraverso la presenza parlamentare, a supporto del Governo, di almeno due forze politiche, e la stessa articolazione si è registrata nell'opposizione parlamentare»<sup>424</sup>. Difatti, nonostante le critiche qui esposte alla V Repubblica, non si può dimenticare che questo regime politico ha conferito alla Francia una stabilità politica eccezionale, che non ha pari.

Oppure si potrebbe pensare a un sistema che sia a cavallo tra quello tedesco e quello spagnolo, che consenta, quindi, una rappresentanza sufficiente dei diversi partiti politici, assicurando al contempo un'adeguata stabilità: «è allora opportuno riflettere su una soglia di sbarramento per l'accesso di un partito

---

<sup>424</sup> Così, S. GAMBINO, *La forma di governo in Italia fra Parteienstaat e Premierato assoluto*, cit., p.1664.

alla rappresentanza (cfr. la Germania) e sull'estensione delle circoscrizioni elettorali (cfr. la Spagna)»<sup>425</sup>.

Il sistema italiano è invece caratterizzato da una stabilità singolare, dovuta alla «particolarità delle soluzioni accolte nel “compromesso costituzionale” a base della Costituzione»<sup>426</sup>, che hanno riconosciuto la dialettica politica e sociale con l'unico limite dell'utilizzo del metodo democratico nella partecipazione politica.

Inoltre, se si riconosce che il partito politico non è escluso dai fattori di stabilizzazione del sistema, deve ammettersi anche che esso ha guidato il processo di democratizzazione del Paese grazie ad una serie di «prassi e convenzioni (più o meno conformi a Costituzione) nel funzionamento dei principali organi statali»<sup>427</sup>. Le convenzioni, infatti, hanno allontanato la necessità di riforme costituzionali più o meno incisive «per la semplice ragione che gli aggiustamenti ritenuti necessari venivano attuati in via di prassi costituzionali»<sup>428</sup>.

Tuttavia, essendo innegabile il ruolo che i partiti hanno nella conformazione delle democrazie contemporanee appare indispensabile una disciplina compiuta della democrazia interna, soprattutto per consentire che essi svolgano al meglio il loro ruolo di *medium* tra elettori e istituzioni.

---

<sup>425</sup> F. LAFAILLE, *Il regime semipresidenziale francese*, cit.

<sup>426</sup> S. GAMBINO, *La forma di governo in Italia fra Parteienstaat e Premierato assoluto*, cit., p. 1664.

<sup>427</sup> S. GAMBINO, *Forma di governo, partiti politici e sistemi elettorali*, p. 369.

<sup>428</sup> Cfr. S. GAMBINO, *Forma di governo, partiti politici e sistemi elettorali*, cit., p. 369. Per quel che concerne le convenzioni, si riveda quanto detto da R. CHERCHI, *Il governo di coalizione*, cit., p. 47, nello specifico nella nota 276.

### 3 FINANZIAMENTO DEI PARTITI POLITICI E DEMOCRAZIA INTERNA

SOMMARIO: 3.1 Le ragioni del finanziamento pubblico e l'incidenza sull'organizzazione interna e sui rapporti interpartitici; 3.2 I modelli di finanziamento dei partiti politici; 3.3 Un memento delle discipline storicamente succedutesi sul finanziamento ai partiti politici in Italia; 3.4 L'assetto attuale (dalla riforma del 2012 alla legge n.13/2014).

#### *3.1 Le ragioni del finanziamento pubblico e l'incidenza sull'organizzazione interna e sui rapporti interpartitici*

Il problema dei costi della politica presenta innumerevoli sfaccettature. Con questa espressione, infatti, si designano fenomeni tra loro diversi, anche se strettamente connessi, vale a dire il finanziamento delle istituzioni politiche, il finanziamento delle campagne elettorali e, inoltre, il sostegno economico alle attività partitiche in senso lato. D'altronde, oramai, quasi tutti gli ordinamenti hanno adottato una legge sul finanziamento dei partiti politici, e prevedono che almeno una porzione di tale finanziamento abbia matrice pubblica.

I costi della politica cominciano a interessare la dottrina costituzionalistica solo a partire dalla nascita dei partiti di massa, ossia all'indomani dell'estensione del suffragio universale<sup>429</sup>. Il finanziamento diventa oggetto di dispute dottrinarie poiché ci si cominciò a porre il problema di garantire pari opportunità di accesso alla politica a tutte le formazioni partitiche, evitando, cioè, che chi avesse maggiori disponibilità finanziarie potesse giovare di una maggiore visibilità e, dunque, potesse condizionare per questo motivo le scelte degli elettori, incidendo sulla libertà del voto *ex art. 48 Cost.*

La Costituzione repubblicana se, da un lato, tace sull'argomento-finanziamento dei partiti, dall'altro, cerca, nell'art. 49 Cost., una sintesi tra la dimensione associativa del partito (soggetti sono "i cittadini") e quella istituzionale

---

<sup>429</sup> A ben vedere, infatti, fino a quel momento l'omogeneità sociale non poneva problemi particolari di rappresentanza e quindi del suo finanziamento. Tuttavia, gli interventi in materia toccano inizialmente i singoli candidati e solo successivamente l'attenzione si sposta sui partiti, intesi come i soggetti che gestiscono le varie fasi della vita del partito e in particolare quella elettorale, che è centrale in questo momento storico.

(chiamando i partiti a “concorrere ... a determinare la politica nazionale”). La disposizione, infatti, pur non contenendo alcun riferimento al tema del finanziamento dei partiti e presentandosi, perciò, “neutra” rispetto alle varie possibilità, non va considerata come limite per il legislatore al finanziamento. Tanto è più vero se si considera, ripercorrendo i lavori dell’Assemblea costituente<sup>430</sup>, che in quella circostanza non si discusse mai specificamente sul tema, ma si accennò solo alla necessità di introdurre strumenti idonei a realizzare la democrazia interna ai partiti. Storicamente, quindi, la decisione di introdurre un sistema di finanziamento statale era giustificata dalla diminuzione del numero degli iscritti nei partiti e dall’aumento dei costi delle campagne elettorali<sup>431</sup>.

Nonostante le ragioni suddette, una scelta di questo tipo avrebbe dovuto trovare un avallo in Costituzione che, all’art. 49 Cost., formalmente lascia

---

<sup>430</sup> Lo stesso Mortati propose di imporre la pubblicità dei bilanci dei partiti. Nell’idea dello Studioso, infatti, la trasparenza dei bilanci poteva dire molto sul corretto funzionamento interno della vita dei partiti. Nonostante ciò, prevalse la posizione che considerava la trasparenza dei bilanci come un’eccessiva ingerenza dello Stato nella vita dei partiti. Anche Luigi Sturzo, una decina d’anni dopo, presentò un progetto di legge con l’obiettivo di regolamentare le spese elettorali dei partiti e dei candidati, ponendo limiti certi alle stesse.

<sup>431</sup> F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici-Profilo Costituzionali*, Giuffrè, Milano, p.36-37, sostiene che proprio l’introduzione del finanziamento pubblico abbia funzionato da catalizzatore nel favorire la regolazione dei partiti politici, tanto da pensare che «sarebbe dunque quasi sempre la concessione del finanziamento pubblico a far fare “un salto di qualità” ai rapporti tra Stato e partito politico dall’alveo delle associazioni non riconosciute». Il finanziamento pubblico sarebbe, perciò, un «privilegio» al prezzo dell’accettazione del regime giuridico per i partiti politici. Il legislatore non è, però, vincolato nel modo di regolare il partito politico: questi può formulare una vera e propria legge oppure solo «subordinare il finanziamento pubblico al rispetto di alcune prescrizioni». L’A. si spinge oltre individuando il limite a partire dal quale può identificarsi la legislazione sui partiti: essa vi sarebbe nel momento in cui «il legislatore si spinge a dare una definizione normativa di partito e ad imporre ad esso una specifica disciplina su alcuni aspetti relativi all’organizzazione e alle procedure decisionali interne... Diversamente non pare possa parlarsi di una legge sui partiti quando sono ammessi al finanziamento tutti i soggetti politici che hanno partecipato alle elezioni o ottenuto degli eletti e il legislatore si limita a subordinare il finanziamento pubblico al rispetto di alcune prescrizioni minime, tra cui, ad esempio, l’obbligo di ottenere il riconoscimento giuridico, che generalmente comporta un controllo maggiore sulla vita interna del partito».

aperte al legislatore tutte le possibilità, nulla dicendo a proposito dell'introduzione del finanziamento pubblico, né vietandolo né obbligando lo Stato a ricorrervi.

In realtà, una lettura più attenta dell'articolo 49 Cost. può aiutare nella comprensione della *ratio* del finanziamento dei partiti politici, in particolare laddove la norma ne precisa la funzione di mediatori dei cittadini nel concorso «con metodo democratico a determinare la politica nazionale». Si comprende come, in quest'ottica, il finanziamento pubblico possa trovare il suo aggancio costituzionale nell'art. 49, non tanto se interpretato in funzione della tutela delle formazioni politiche, quanto se letto come una delle modalità che avvicini il cittadino all'attività politica. Difatti, il finanziamento avrebbe proprio questa funzione, ossia quella di «favorire i partiti politici in quanto strumenti principali della partecipazione dei singoli alla vita politica»<sup>432</sup>, e poiché la Carta non solo riconosce ma, altresì, auspica il pluralismo politico, inteso come l'*akmè* del principio di eguaglianza, il finanziamento avrebbe la finalità precipua di dare ai partiti uguali possibilità di partecipazione alla politica, garantendo in questo modo la c.d. «ragione equilibratrice»<sup>433</sup>.

In tal senso, il finanziamento pubblico *diretto*<sup>434</sup> dei partiti consisterebbe nell'attuazione del principio di eguaglianza di *chances* nell'ambito della competizione per la conquista del potere, affinché tutti i partecipanti possano avere pari possibilità di successo. Chiarito il rapporto tra finanziamento e democrazia interna dei partiti, bisogna adesso analizzare il ruolo dello Stato, che non può alterare l'eguaglianza dei partiti, ma deve tenere conto del diverso peso elettorale degli stessi, facilitando l'accesso di forze politiche nuove e il ricambio politico. In altre parole, la norma richiede, affinché si realizzi un'equa distribuzione delle risorse, che lo Stato si faccia garante e terzo, cercando di assumere una posizione neutrale nella competizione politica, non alterandone lo svolgimento e i relativi risultati. Questa tesi, se estremizzata, come ha fatto una parte della dottrina<sup>435</sup>, chiede la regolamentazione del finanziamento

---

<sup>432</sup> Così, F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici*, cit., p. 32.

<sup>433</sup> F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici*, op. cit., p. 32.

<sup>434</sup> Lo Stato, cioè, dispone la dazione di un contributo, che può essere diretto o indiretto (ossia erogato in servizi) a favore dei partiti. Quest'ultimo è il modello tipico di quei paesi occidentali in cui ha fatto ingresso sulla scena politica il partito socialdemocratico: si tratta, cioè, di un sistema complesso, prima sostenuto dai contributi degli iscritti e poi dalla spesa pubblica.

<sup>435</sup> Cfr. F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici*, op. cit., p. 32.

statale, perché in tal modo non solo si garantirebbe l'uguaglianza dei partiti nella partecipazione al processo politico, ma altresì il contenimento della tendenza alla corruzione.

Un risultato di questo genere è perseguito con molte difficoltà. Difatti, una distribuzione paritaria delle risorse pubbliche avrebbe luogo solo nei sistemi in cui i partiti sono strutturalmente deboli<sup>436</sup>, mentre, al contrario, lì dove i partiti rappresentano una componente forte del sistema politico, l'accesso al finanziamento sarebbe proporzionato al peso elettorale di ciascun partito<sup>437</sup>.

Diversa lettura, invece, dà quella dottrina che giustifica il finanziamento perché «corrispettivo dovuto ai partiti per l'esercizio delle loro funzioni politiche di attivazione della procedura elettorale, ma soprattutto per la loro strumentalità nel c.d. concorso “libero e continuo” dei cittadini alla determinazione della politica nazionale»<sup>438</sup>. Questa interpretazione arriva sino a comprendere nel finanziamento della politica anche la contribuzione alle attività elettorali e a quelle funzioni concernenti la vita ordinaria dei partiti. Un finanziamento del genere rappresenterebbe, secondo tale dottrina, il corrispettivo dovuto ai partiti per l'esercizio delle loro funzioni politiche, per le procedure elettorali e per l'attività mediatica a favore dei cittadini nell'ambito del «concorso alla determinazione della politica nazionale»<sup>439</sup>.

Altri, invece, per ammettere la necessità del finanziamento pubblico fanno leva sull'argomento della sovranità. Si vuol dire, cioè, che il cittadino-elettore, partecipando alla vita politica mediante partito, esaurisce in ciò la sua sovranità: «se dunque il partito è uno strumento nelle mani del “sovrano collettivo” -il popolo- perché questo possa servirsene per esercitare la sua sovranità ne consegue per tale teoria che, assolvendo esso a funzioni di

---

<sup>436</sup> Per “partiti strutturalmente deboli” s'intende quelle associazioni partitiche che non vantano un'organizzazione stabile al loro interno e sul territorio, come lo sono, ad esempio, i partiti americani che, infatti, come si vedrà più nello specifico nel prosieguo del lavoro, non hanno una specifica ideologia o programma, ma si fondano unicamente sulla personalità che dà “la faccia” al partito. Essi, infatti, si collocano agli antipodi con i partiti europei che, invece, possono vantare una solida struttura e organizzazione territoriale che vanno al di là del solo momento elettorale.

<sup>437</sup> F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici*, op. cit., p. 136.

<sup>438</sup> S. GAMBINO, *Partiti politici e forma di governo*, Liguori editore, Napoli, 1977, p. 106.

<sup>439</sup> Cfr. S. GAMBINO, *Partiti politici e forme di governo*, cit., p.106.

carattere pubblico all'interno della società, ha anche il diritto di ottenere dallo stato i mezzi necessari per assolvere a tali funzioni»<sup>440</sup>.

In senso opposto a chi riconosce il finanziamento pubblico e lo motiva con argomenti riguardanti l'eguaglianza di *chances* o il corrispettivo dovuto ai partiti per l'attività svolta, c'è chi sostiene l'incostituzionalità del finanziamento pubblico. Una tale posizione farebbe leva sulla natura associativa<sup>441</sup> del partito. In altre parole, secondo questa teoria il contributo statale renderebbe i partiti organi dello Stato, favorendone il distacco dalla società.

Le due posizioni illustrate sono volte ad accentuare, l'una, la funzione costituzionalmente rilevante dei partiti politici, l'altra, la loro natura associativa<sup>442</sup>.

La dottrina che disconosce legittimità costituzionale al finanziamento pubblico utilizza l'argomento del parallelismo tra regolazione giuridica del partito e legislazione sul finanziamento pubblico. Anche quest'ultimo, infatti, costituirebbe una fase di istituzionalizzazione dei partiti che «precede o accompagna la loro regolazione giuridica»<sup>443</sup>, e sarebbe il momento in cui il partito acquisisce la personalità giuridica e assume una struttura organizzativa idonea a garantirne democraticità interna.

Invece, a favore della costituzionalità del finanziamento milita certamente il silenzio dell'art. 49 Cost. che nulla dice rispetto alla possibilità che lo Stato contribuisca economicamente alla vita dei partiti. Inoltre, la natura associativa dei partiti non dovrebbe considerarsi un limite a un loro finanziamento statale, giacché è vero che lo Stato deve mantenersi neutrale, ma può decidere di

---

<sup>440</sup> Così, L. BASSO, *Il partito nell'ordinamento democratico moderno*, cit., p. 3 e ss.

<sup>441</sup> F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici*, op.cit., p. 128. Tra le posizioni contrarie al finanziamento pubblico della politica si veda C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 810; V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, cit., p. 135; L. ELIA, introduzione a: *I progetti di legge sull'ordinamento e finanziamento dei partiti nella Repubblica Federale Tedesca*, a cura del Segr. Gen., Ufficio studi legislativi, Roma, 1965, p. 23, 34, 39 e 40.

<sup>442</sup> La posizione insicura della Costituzione in materia di finanziamento dei partiti politici è stata confermata anche da alcune sentenze della Corte costituzionale che, ammettendo *referendum* abrogativi sulle norme che prevedevano il finanziamento pubblico dei partiti politici, ha implicitamente escluso che esse fossero imposte dalla Costituzione e, cioè, che fossero a contenuto costituzionalmente vincolato (sentenze 16 del 1978, 30 del 1993 e 32 del 2000).

<sup>443</sup> F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici*, op. cit., p. 162.

contribuire comunque all'attività dei partiti al fine di favorire la partecipazione dei cittadini alla vita politica.

Si comprende come il dibattito sulla concreta attuazione dell'art. 49 Cost. sia sempre dietro l'angolo, poiché è dall'art. 49 che si trae la *ratio* del finanziamento pubblico, anche se la norma non lo prevede espressamente. La disposizione in parola necessita, infatti, di una legge che imponga ai partiti l'assunzione di determinate modalità organizzative e il rispetto di specifiche procedure decisionali atte a garantire un assetto democratico.

A ben vedere il finanziamento pubblico va rapportato al tema della democrazia interna, e ciò per diversi ordini di motivi. Innanzitutto bisogna immaginare che solitamente c'è coincidenza tra chi gestisce il denaro all'interno del partito e chi ha il potere nello stesso e, pertanto, al fine di rendere realmente democratica l'organizzazione, è necessario controllare i modi in cui il finanziamento pubblico si esplica.

Se, quindi, si ammette la costituzionalità del finanziamento, esso va, però, circoscritto soggettivamente e limitato qualitativamente e quantitativamente.

In linea di massima, come si avrà modo di specificare in seguito, gli interventi regolatori dello Stato in materia di finanziamento pubblico sono dipesi per lo più dalla "posizione costituzionale" assegnata ai partiti<sup>444</sup>, poiché c'è chi li considera come espressione di auto-organizzazione del popolo e chi invece ritiene essi siano veri e propri organi dello Stato.

Sulla base dell'una o dell'altra tesi, si dovrebbe adottare un differente modello di finanziamento. Ciascuno schema di finanziamento dei partiti presenta, però, delle implicazioni, rivelandosi fallace sia per il suo eccessivo grado di astrazione sia perché non tutti gli ordinamenti prendono una posizione chiara in merito alla "collocazione" del partito.

Difatti, il finanziamento, da un lato, può accentuare la dimensione associativa o istituzionale del partito e avere, così, conseguenze costituzionalmente rilevanti sul piano del pluralismo politico e dell'uguaglianza di *chances*; dall'altro, può incidere sui contenuti delle politiche elaborate dai partiti -a seconda che essi siano più o meno dipendenti dai loro finanziatori-, sul modello di partito, più o meno "personale" e, infine, sul radicamento territoriale dello stesso.

Sulla base di queste premesse, la dottrina<sup>445</sup> ha individuato almeno tre schemi di intervento statale.

---

<sup>444</sup> F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici*, op. cit., p. 5.

<sup>445</sup> F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici*, op. cit., p. 163.

Se si parte dal presupposto che solo i partiti con una certa organizzazione interna possano garantire il funzionamento del sistema democratico, allora si accede a quel filone di pensiero secondo cui possono partecipare alle competizioni elettorali e ricevere il finanziamento pubblico solo quei partiti che rispettino tali modalità organizzative.

Se, invece, in via meno rigorosa, si impone il rispetto solo di determinati requisiti di organizzazione stabiliti dalla legge, il finanziamento pubblico sarebbe ammesso solo per quei partiti che li adempiano. Altra soluzione, ancora più elastica, riconosce il finanziamento pubblico a quei partiti che rispettino talune modalità organizzative, come ad esempio determinati procedimenti di selezione delle candidature: tale approccio prevede, cioè, l'estensione o la riduzione del finanziamento statale a seconda dell'adozione o meno del metodo delle primarie per la scelta dei candidati.

Come si è visto, molti ordinamenti europei sono dotati di una legislazione in tema di finanziamento, talvolta accompagnata dalla disciplina organizzativa del partito. I modi in cui le due legislazioni si relazionano dimostra quanto sia stato poco approfondito il rapporto tra esse quando si è proposta la questione della concreta attuazione dell'art. 49 Cost. Una parte della dottrina richiama la necessità di un intervento minimo nella disciplina dei partiti – ad es. non imponendo uno statuto-tipo ma solo principi generali che valgano come indicatori di “democraticità”-, di cui la disciplina sul finanziamento ne sia attuativa e integrativa, in particolare delle norme sull'organizzazione interna ai partiti<sup>446</sup>. Infatti, da un lato, la recente legge n. 96 del 2012 ammette il finanziamento dei partiti e dei movimenti politici, purché subordinato all'obbligo di dotarsi di uno statuto «conforme ai principi democratici della vita interna, con particolare riguardo alla scelta dei candidati, al rispetto delle minoranze e ai diritti degli iscritti»<sup>447</sup>, dall'altro, però, i progetti di legge di attuazione dell'art. 49 Cost. si disinteressano del rapporto tra le due discipline<sup>448</sup>.

---

<sup>446</sup> G. TARLI BARBIERI, *Il finanziamento dei partiti e il costo della politica italiana*, in S. Merlini (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Passigli editori, Firenze, 2009, p. 104.

<sup>447</sup> Art. 5, comma 2, L. n. 96 del 2012.

<sup>448</sup> Si prenda come esempio il testo unificato adottato dalla Commissione Affari costituzionali della Camere dei deputati il 9 maggio 2012, dove l'unico riferimento al finanziamento pubblico è contenuto nell'art.5, in cui si prevede che, in caso di cessazione dell'attività, il partito politico perda il diritto al finanziamento pubblico.

L'aspetto del finanziamento pubblico che ne ha intensificato il dibattito è, però, quello riguardante il rapporto partito-società.

Il contributo economico, infatti, rischia di legare eccessivamente a sé i partiti, pregiudicandone la natura associativa e rendendoli «dipendenti rispetto alle istituzioni»<sup>449</sup>. Si comprende come il modo in cui il legislatore disciplina la materia del finanziamento incida fortemente sull'organizzazione interna dei partiti. E non è un caso se, come si è già visto, il finanziamento pubblico in Europa sia stato affiancato, per lo più, alla regolazione dei partiti politici, «subordinando il contenuto economico al rispetto di alcune modalità organizzative interne»<sup>450</sup>.

A complicare il quadro giuridico in materia di “diritto della finanza politica”, sono i frequenti aggiornamenti legislativi e, in alcuni casi, anche in via giurisprudenziale: in Italia, infatti, la prima disciplina in materia di finanziamento risale al 1974 con la legge n. 195, normativa sottoposta a *referendum* nel 1993, e seguita da una serie di interventi legislativi nel 1993, 1997 e 1999. Si tratta di un quadro disorganico, poiché derivante da una pluralità di leggi che si sono nel tempo stratificate e sovrapposte, ponendosi in contrasto con la conclamata esigenza di trasparenza<sup>451</sup>.

La circostanza per cui oggi la vita interna dei partiti non abbia avuto neanche un minimo di eteroregolazione, come si è visto, non dipende da un divieto costituzionale. Pertanto, si può affermare che una disciplina organica dei partiti politici in attuazione dell'art. 49 della Costituzione non esiste anche perché le proposte di legge di attuazione della norma costituzionale hanno sempre viaggiato parallelamente alle proposte attinenti al finanziamento dei partiti, data la costante urgenza e improcrastinabilità delle riforme in tema di rimborsi elettorali.

In tal senso, nel corso del lavoro si proverà sia a indicare i possibili effetti delle regole introdotte sui partiti italiani, abituati a reggersi per lo più sui fondi pubblici, sia a valutare se le fonti di finanziamento (pubbliche e private) che i

---

<sup>449</sup> F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici*, op. cit., p. 39.

<sup>450</sup> F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici*, op. cit., p. 41.

<sup>451</sup> La trasparenza è intesa come valore che incide sulla democrazia, essa, infatti, «dovrebbe garantire l'attivazione di meccanismi di responsabilità e di controlli esistenti a vario livello». Difatti, l'ambito dei meccanismi di rappresentanza politica potrebbe essere definito come la «trasparenza finanziaria della vita politica», mentre l'ambito dei flussi finanziari riguardanti i circuiti decisionali la «trasparenza finanziaria istituzionale» così R. BORRELLO, *Finanziamento della politica e diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 1997, p. 7.

partiti ottengono oggi con le nuove regole riescano a garantire una “buona politica”, intesa come attività che consenta l’esercizio di fondamentali diritti individuali di libertà (in tal caso la piena attuazione del diritto di concorrere alla vita politica del Paese) e una rappresentanza politica coerente con le scelte programmatiche effettuate in campagna elettorale.

### 3.2 I modelli di finanziamento dei partiti politici

Il ricorso ai modelli comparati è frequente in dottrina, nel dibattito politico e nei lavori preparatori delle leggi che si sono occupate del finanziamento pubblico. La materia è colma, infatti, di regole internazionali di *soft law* – in special modo per la materia elettorale e per la disciplina delle campagne elettorali – e di sentenze della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo<sup>452</sup>.

---

<sup>452</sup> Il Trattato di Maastricht del 1992 ha il merito di aver riconosciuto l’esistenza e il ruolo dei partiti politici europei. In particolare, l’art. 191 Tce dispone che «i partiti politici a livello europeo sono un importante fattore per l’integrazione in seno all’Unione. Essi contribuiscono a formare una coscienza europea e a esprimere la volontà politica dei cittadini dell’Unione». La norma introduce altresì la distinzione tra finanziamenti per i partiti a livello europeo e finanziamenti per i partiti nazionali: il regolamento vieta che i finanziamenti di cui godono i primi possano essere utilizzati per contribuire, direttamente o indirettamente, al finanziamento dei secondi. Infatti, gli stanziamenti provenienti dal bilancio generale dell’Unione europea «possono essere utilizzati soltanto per coprire le spese direttamente collegate agli obiettivi indicati nel programma politico». Solo dal 2003 l’Unione Europea si è dotata di una legislazione comunitaria per concedere sussidi pubblici ai partiti politici europei. Secondo A. FUSACCHIA, «*The party must go on!*» *Il finanziamento pubblico dei partiti politici europei*, in *Riv. It. Scienza politica*, n.1/2006, il nuovo regolamento sarebbe del tutto in linea con le politiche di finanziamento previste negli stati membri dell’UE, nonostante la differente funzione dei partiti europei – che non concorrono per esprimere un *premier*, non si impegnano per il perseguimento di certe politiche - rispetto a quelli nazionali. La normativa prodotta dall’Ue, a partire dal Regolamento n. 2003 del 2004 sui partiti politici europei, è importante soprattutto per quantificare l’influenza che essa può avere a livello nazionale: i partiti europei sono associazioni di partiti politici nazionali. Quindi, allo stato attuale un partito europeo per ottenere il finanziamento deve, secondo lo Statuto del Parlamento europeo, presentare uno statuto con gli obiettivi e i programmi da realizzare. Questa tipologia di contribuzione, prevista dallo Statuto 2004 del 2004, è stata modellata in base al fatto che i partiti europei sono comunque la proiezione dei partiti nazionali. Da ultimo, il 16

Preliminarmente va segnalato che le leggi adottate in materia possono seguire differenti modalità di formulazione. Innanzitutto la legge sceglie il destinatario degli interventi pubblici, che non è scontato sia il partito, poiché il contributo pubblico può essere rivolto anche a un singolo candidato. Inoltre, va deciso in che modo il finanziamento va erogato (poiché è possibile utilizzare contributi di natura diretta o indiretta) e che tipo di controllo esercitare per garantire trasparenza e correttezza nella gestione dei fondi pubblici<sup>453</sup>.

Negli ordinamenti a impronta liberale lo Stato è tendenzialmente indifferente rispetto al partito<sup>454</sup>, considerato un insieme di libere opinioni, e perciò svincolato dal finanziamento pubblico. Invece, negli ordinamenti in cui il partito è pensato come organo dello Stato<sup>455</sup>, perché rientrando nella dinamica

---

aprile 2014 il Parlamento europeo ha approvato la Risoluzione legislativa sulla proposta di regolamento concernente lo Statuto e il finanziamento dei partiti politici europei: nel nuovo regolamento è scomparso il riferimento al principio di democrazia interna, che rimane solo uno tra i valori su cui si fonda l'Ue. Questa scelta è stata determinata dalla difficoltà di alcuni ordinamenti di accettare che sia imposto un principio dell'organizzazione democratica dei partiti, essendo essi libere associazioni di cittadini (anche in Italia, come si vedrà, la legge n. 13/2014, che ha convertito il d. l. n. 149/2013, recante l'abolizione del finanziamento pubblico diretto, non ha mantenuto la disposizione che imponeva che lo statuto dei partiti fosse improntato all'osservanza dei principi fondamentali di democrazia; a quella originaria disposizione la legge di conversione ha sostituito un più generico richiamo al rispetto della Costituzione e dell'ordinamento dell'Unione europea). Del resto, poiché i partiti politici europei sono composti da quelli nazionali, la disciplina dei partiti politici nazionali non poteva non essere tenuta in considerazione nel nuovo regolamento sui partiti politici europei, tanto più che le campagne elettorali, le procedure elettorali e il legame fra i candidati e i loro potenziali elettori restano ancora strettamente ancorati alla dimensione nazionale. Così, però, si è persa un'occasione importante per promuovere gli ordinamenti nazionali a orientare per legge i partiti nazionali verso un'organizzazione interna su base democratica.

<sup>453</sup>Così, F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici*, op. cit., p. 4.

<sup>454</sup> In tal senso, P. AVRIL, *Saggio sui partiti*, cit., ricorda come il diritto costituzionale classico ignori completamente il fenomeno partitico, considerato un "mero fatto". Inoltre, l'intervento dello Stato liberale, «basandosi su una concezione individualistica... si concretizza unicamente nei confronti dei singoli candidati ed esclusivamente in riferimento al c.d. "momento elettorale"», così S. FERRARO, recensione di F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici. Profili costituzionali*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 232, in *Nomos*, n. 3 del 2013.

<sup>455</sup> In questo senso P. VIRGA, *Diritto Costituzionale*, V ed., Palermo, 1961, p. 253, sostiene che la natura organicistica del partito venga "acquistata" nel momento in cui l'associazione

della forma di governo, il finanziamento è pubblico, e lo Stato deve garantirne il funzionamento. Si tratta in sostanza, ancora una volta, del modo di concepire il partito rispetto allo Stato: la teoria generale del diritto mostra la scelta tra partito come strumento del popolo, estraneo, quindi, alle dinamiche della forma di governo, e partito inteso come organo dello Stato, rispetto al quale, il legislatore non solo non è indifferente, ma si preoccupa altresì di disciplinarlo<sup>456</sup>.

In realtà, c'è chi ha notato come queste classificazioni di teoria generale poco si adattino agli ordinamenti moderni, mai del tutto indifferenti al fenomeno partitico e al suo finanziamento<sup>457</sup>. Piuttosto, le distinzioni sopra menzionate servono a differenziare a grandi linee quegli ordinamenti, in special modo di origine anglosassone, a tradizione tendenzialmente liberale da quelli a tendenza istituzionale, tipici della tradizione europeo-continentale.<sup>458</sup>

Come si è visto, oggi in tutti gli ordinamenti giuridici c'è un intervento regolatorio più o meno profondo dello Stato rispetto all'utilizzo del denaro pubblico da parte della politica. In particolare, nei modelli c.d. a tendenza istituzionale, il legislatore si occupa di tutti gli aspetti della vita del partito, quindi non solo del momento elettorale, ma di tutte quelle fasi in cui l'associazione partitica esplica attività infraelettorale.

Tra le esperienze che vengono alla mente, il sistema che prima di tutti merita di essere menzionato è quello tedesco, precursore del modello c.d. a tendenza istituzionale, poiché in Germania è stata approvata una delle prime leggi sul finanziamento dei partiti. Tra questi modelli, si può certamente menzionare anche quello spagnolo e quello francese, ma bene o male tutte le esperienze

---

partitica partecipi e svolga attività elettorale. Nel modello a tendenza istituzionale, quindi, «l'intervento supporta anche l'attività "infra-elettorale" ed è finalizzato al sostegno del complesso apparato organizzativo dei partiti», così S. FERRARO, recensione di F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici. Profili costituzionali*, cit., p. 232.

<sup>456</sup> Come si è visto nei capitoli precedenti, sostenitore dell'idea di partito come organo della forma di governo e, addirittura, *in primis* della forma di Stato è C. MORTATI, *Note introduttive a uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, cit., pp. 388 e ss.

<sup>457</sup> F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici*, op. cit., p. 7.

<sup>458</sup> Per queste distinzioni, si veda F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici*, op. cit., p.6 e R. BORRELLO, *Il finanziamento pubblico dei partiti nella dinamica dello Stato di democrazia pluralista: riflessioni generali e caso italiano*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, I, Torino, 2005, pp. 43 e ss.

dell'Europa occidentale hanno adottato normative dettagliate con cui hanno disposto sovvenzioni a favore dei partiti politici.

Il rischio di un finanziamento integralmente statale è quello di bloccare il sistema dei partiti e deresponsabilizzarlo, liberandolo, in sostanza, dall'obbligo di reperire fondi per il proprio sostentamento; mentre il pericolo di un finanziamento del tutto privato è quello di farsi «veicolo di sperequazioni tali da comportare, oltre a indebiti condizionamenti delle scelte legislative e di governo, uno squilibrio tra forza elettorale del partito e disponibilità di mezzi finanziari»<sup>459</sup>.

Queste convinzioni sono state fatte proprie, nel 1992, dal Tribunale Costituzionale tedesco<sup>460</sup>, che ha affermato la necessità di un finanziamento misto, indispensabile per garantire il principio di indipendenza dallo Stato e la corretta competizione politica. Occuparsi in questo lavoro della normativa sul finanziamento della politica tedesca ha un senso poiché la Germania ha condiviso molto con l'Italia, ma ha scelto, diversamente dall'Italia, di disciplinare compiutamente la materia riguardante i partiti e il loro finanziamento, introducendo un sistema di finanziamento pubblico già nel 1959<sup>461</sup>. Difatti, se è vero che quella italiana è la prima Costituzione del dopoguerra a dare rilievo ai partiti fino a renderli “soggetti costituzionali”, il

---

<sup>459</sup> C. PINELLI, *Il finanziamento dell'attività politica in Italia*, in *Poloniaeuropae*, n. 3/2012.

<sup>460</sup> Tribunale Costituzionale tedesco, decisione del 9 aprile 1992.

<sup>461</sup> Allo stato attuale, la Germania corrisponde annualmente due distinte forme di contribuzione pubblica: un contributo rapportato ai voti ottenuti dai partiti nelle diverse consultazioni elettorali e un contributo rapportato ai contributi versati dai privati. Per accedere ai suddetti contributi è necessario il raggiungimento di determinati risultati elettorali minimi. Sono previsti due diversi limiti alla contribuzione pubblica, sia assoluti (i contributi pubblici non possono superare una soglia massima annuale), sia relativi per ciascun partito (non possono eccedere le rispettive entrate complessive annue). Dunque, un limite assoluto ai contributi annuali federali (*absolute Obergrenze*) in base al quale si stabilisce che il finanziamento pubblico complessivo non può superare l'ammontare prefissato dalla legge. Il limite relativo (*relative Obergrenze*) è, invece, previsto per il singolo partito, e fissa la soglia di finanziamento pubblico che non può superare la quota che lo stesso ha incamerato attraverso i versamenti provenienti dalle entrate proprie: ogni partito non può ricevere dallo Stato più di quanto abbia raccolto con i propri mezzi, ossia non più delle entrate proprie conseguite in un anno dal partito stesso tramite i contributi d'iscrizione e le donazioni degli iscritti. Va notato, inoltre, che in Germania, come in Spagna, i finanziamenti ai partiti sono erogati ai diversi livelli istituzionali (ossia federali, statali, periferici).

*Grundgesetz* è andato ben oltre il riconoscimento operato dal nostro Costituente e ha introdotto una rigorosa disciplina a livello costituzionale dei partiti, rafforzata dalla previsione di una riserva di legge, anche se attuata con quasi vent'anni di ritardo.

In particolare, l'art. 21 GG, comma 1, imponendo ai partiti la pubblicità della fonte e del modo di utilizzazione delle proprie risorse, conferisce carattere prevalentemente istituzionale al finanziamento della politica<sup>462</sup>. In altri termini, l'art. 21 GG chiarisce che ciò che più interessa al Legislatore tedesco, al fine di attribuire il contributo statale, è la serietà dello sforzo compiuto in campagna elettorale. A tal fine, la norma afferma che «i partiti concorrono alla formazione della volontà politica del popolo», ma per farlo «il loro ordinamento interno deve essere conforme ai principi democratici» e, in particolare, essi «devono rendere conto pubblicamente della provenienza e dell'utilizzo delle loro risorse finanziarie come pure del loro patrimonio»<sup>463</sup>.

---

<sup>462</sup> In conformità a questa norma si pronunciò nel 1966 il Tribunale costituzionale federale, affermando che con essa si volle «consacrare nel diritto costituzionale scritto la realtà politica del *Parteienstaat* e dotarla delle necessarie garanzie contro eventuali minacce alla democrazia», e si tentò, al tempo stesso, di «distanziare i partiti, in quanto libere formazioni, dagli organi dello Stato». La disciplina in esso contenuta è, quindi, volta ad assicurare, da un lato, il principio democratico e, dall'altro, il principio della trasparenza delle finanze dei partiti. In quell'anno il Tribunale negò un finanziamento statale dell'attività generale dei partiti, ritenendola un'inammissibile interferenza nella vita dei partiti, mentre ammissibile era il di finanziamento pubblico sotto forma di rimborso delle spese sostenute in campagna elettorale, trovando esso fondamento nell'indispensabile concorso dei partiti al processo democratico elettorale. A seguito di tale pronuncia, «è stato attuato un sistema basato, da un lato, su sovvenzioni relative al rimborso elettorale e, dall'altro, sull'attribuzione al partito di uno statuto legislativo, comprensivo di obblighi di contabilità... esternati a mezzo di apposito bilancio», così R. BORRELLO, *Il finanziamento pubblico dei partiti nella dinamica dello Stato di democrazia pluralista, op. cit.*, p.53. Tra l'altro, oltre che in Germania, anche negli Stati Uniti e in Francia le Corti costituzionali hanno svolto una funzione cruciale, ma non in Italia dove il sistema di accesso alla giustizia è peculiare.

<sup>463</sup> Come si è visto, l'art. 21 GG stabilisce che una delle condizioni per ottenere il finanziamento pubblico è l'assoluta trasparenza di bilanci e conti di ogni partito -che devono essere resi pubblici ogni anno- e la dichiarazione precisa di ogni donazione, ricevuta da imprese o da cittadini. La legge tedesca richiede preliminarmente al finanziamento pubblico una separazione totale tra bilanci pubblici e bilanci dei partiti, ciò perché le forze politiche devono rendersi autonome da *lobbies* e gruppi d'interesse.

Il partito, quindi, è sovvenzionato dallo Stato sotto due aspetti: sia per quel che concerne le attività pubbliche sia per quelle connesse all'esercizio della sovranità da parte del popolo (trattasi in sostanza delle c.d. elezioni). Tuttavia, il sistema di finanziamento pubblico dei partiti, secondo i principi della giurisprudenza costituzionale, è un sistema non privo di vincoli. Infatti, esso «non dovrebbe sostituire, ma addirittura stimolare il loro sostentamento da parte dei cittadini in forma di contributi degli iscritti e di donazioni»<sup>464</sup>.

L'esperienza più recente di finanziamento, però, è quella spagnola che, con *Ley organica sobre financiación de los partidos políticos*, n.8 del 4 luglio 2007<sup>465</sup>, introduce un finanziamento pubblico, in parte a carico dello Stato, in parte delle Comunità autonome. La legge spagnola prevede anche forme di finanziamento privato e affida al controllo della Corte dei Conti il rispetto delle regole contabili.

Diversa, invece, è la disciplina francese sul finanziamento della politica, formata a partire dalle due leggi «relative alla trasparenza finanziaria della vita politica» del 1988, si è via via perfezionata nella prima metà degli anni Novanta. La legislazione vigente tocca tre distinti ambiti: la disciplina del finanziamento dei partiti politici, la disciplina e il finanziamento delle campagne elettorali, la trasparenza patrimoniale dei partiti eletti. In linea di massima la normativa sulla contribuzione pubblica<sup>466</sup> riguarda il rimborso statale delle spese sostenute in occasione delle diverse elezioni, la limitazione delle spese elettorali, il divieto delle donazioni a partiti e candidati da parte delle persone giuridiche<sup>467</sup>, il tetto alle donazioni delle persone fisiche,

---

<sup>464</sup> La legge, tuttavia, pone una serie di divieti e limiti alle donazioni ai partiti politici (previsti dall'art. 25) che non possono ricevere donazioni dalle fondazioni politiche e dai gruppi parlamentari.

<sup>465</sup> L'art. 3.5 della Legge organica n. 8 del 2007 prevede inoltre la sospensione cautelare dei finanziamenti quando sia stato avviato il procedimento per la dichiarazione di illegalità di un partito politico, in base a quanto previsto dall'articolo 11.2 della Legge organica del 27 giugno 2002, n. 6, sui partiti politici (come si vedrà più nello specifico nel quinto capitolo).

<sup>466</sup> Il finanziamento pubblico dei partiti è previsto nella forma del contributo annuale, in proporzione al numero dei rispettivi parlamentari. Il Codice elettorale francese prevede (capitolo V bis del Titolo I Libro I «*Financement et plafonnement des dépenses électorales*», articoli da L52-4 a L52-18) un contributo statale per il «totale o parziale» (v. art. L52-15) per il rimborso delle spese elettorali sostenute dai candidati alle elezioni politiche.

<sup>467</sup> La disciplina del finanziamento privato invece dispone un divieto generale di finanziamento dei partiti (e dei candidati) da parte delle persone giuridiche e un limite

l'istituzione di una Autorità amministrativa indipendente<sup>468</sup>. Il ritardo con cui il legislatore francese è intervenuto in materia è dipeso dalla tradizionale ostilità nei confronti delle formazioni intermedie, visto che la rappresentanza politica in Francia ha sempre mantenuto una certa indipendenza dai rappresentati<sup>469</sup>. E, infatti, i partiti sono stati menzionati nella Costituzione francese solo in riferimento all'attività elettorale. In ogni modo, essi sono destinatari di un finanziamento riguardante la sola attività ordinaria, mentre il rimborso delle spese elettorali riguarda i soli candidati.

L'ordinamento inglese non conosce un finanziamento pubblico dei partiti simile a quello tedesco, spagnolo o francese<sup>470</sup>, data la peculiare posizione dei partiti nel sistema, giacché essi sono, infatti, privi di personalità giuridica e considerati al pari di organizzazioni volontarie.

Tuttavia, in Gran Bretagna, il partito è di tipo europeo, perché esso è «il regista delle elaborazioni programmatiche, delle scelte delle candidature e dello stesso condizionamento delle istituzioni formali nella dialettica maggioranza-opposizione»<sup>471</sup>. Escluse, infatti, le forme di incentivo finanziario destinate a

---

annuale per i finanziamenti delle persone fisiche. Inoltre, i partiti politici possono raccogliere fondi e contributi per il finanziamento della loro attività esclusivamente per il tramite di un mandatario -che può essere sia una associazione di finanziamento, sia una persona fisica-, unica figura abilitata a ricevere i finanziamenti e pagare le spese della campagna, a «maneggiare il denaro» (art. 11 l. 88-227). Quanto ai limiti e divieti del finanziamento privato, donazioni a partiti politici (e candidati) possono essere eseguite solo da persone fisiche.

<sup>468</sup> La *Commission nationale des comptes de campagne et de financements politiques (Cnccfp)* si occupa di verificare i rendiconti delle campagne elettorali e i bilanci dei partiti, le ipotesi di ineleggibilità o la decadenza dalla carica elettiva. I partiti e i movimenti politici beneficiari del finanziamento pubblico non sono sottoposti al controllo della Corte dei conti ma, in ogni caso, la legge obbliga i partiti e movimenti che beneficiano di finanziamenti sia pubblici sia privati a tenere una contabilità.

<sup>469</sup> Così, F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici*, op. cit., p. 11.

<sup>470</sup> Tra l'altro, l'ordinamento inglese fu il primo a disciplinare gli aspetti economici delle campagne elettorali, con riferimento alle spese dei singoli candidati, che hanno dei limiti massimi in base alla dimensione del collegio. Si pensi, ad esempio al *Corrupt and illegal Practices Prevention Act* del 1883 e al *Representation Of the People Act* del 1983, in base ai quali, durante le campagne elettorali ogni candidato nomina un agente elettorale che si occupa della gestione dei fondi.

<sup>471</sup> R. BORRELLO, *Il finanziamento pubblico dei partiti nella dinamica dello Stato di democrazia pluralista*, op. cit., p. 47.

tutti i partiti, a partire dal 1975 i contributi pubblici sono riservati esclusivamente ai partiti di opposizione, che dovrebbero, così, compensare i vantaggi che ha il partito di maggioranza al governo. Solo per essi, infatti, esiste il finanziamento pubblico, sotto forma di *Short Money*<sup>472</sup>, ed è corrisposto a titolo di contributo generale per lo svolgimento dell'attività parlamentare, come dotazione riservata al *leader* dell'opposizione e contributo per le spese di viaggio sostenute dai parlamentari dell'opposizione.

L'America, invece, non può considerarsi un'esperienza paragonabile a quella europea, poiché, mentre nel sistema politico inglese i partiti hanno il monopolio della selezione delle candidature e dell'individuazione dei programmi, negli Stati Uniti i partiti politici non sono strutturati, tanto che il sistema politico americano è definito "*no party system*"<sup>473</sup>. Per tale motivo la situazione americana è considerata dagli studiosi come un caso a parte, dove la storia della disciplina delle campagne elettorali e del loro finanziamento risale all'epoca progressista<sup>474</sup>. La peculiarità dell'esperienza americana si coglie, in

---

<sup>472</sup> La legislazione inglese è, inoltre, caratterizzata da forme di finanziamento indiretto, di cui ne sono esempio i *party political broadcasts*: gli spazi radiotelevisivi gratuiti messi a disposizione dei partiti nel periodo elettorale, ma anche durante la legislatura. Il finanziamento privato, invece, è stato introdotto da due distinte leggi (del 2000 e del 2009) al fine di garantire la trasparenza dei conferimenti e la parità di condizioni nella competizione politica.

<sup>473</sup> Con ciò si vuole intendere che i partiti americani non vantano una struttura stabile e un'attività continua: essi lavorano a intermittenza, prevalentemente in campagna elettorale, in concomitanza ai periodi elettorali.

<sup>474</sup> Per l'elezione presidenziale esistono tre finanziamenti pubblici: il fondo per le primarie, il fondo per le convenzioni nazionali dei partiti e il fondo per l'elezione generale di novembre. Il finanziamento pubblico è previsto solo durante le campagne elettorali, ma ogni candidato può decidere di usufruire del denaro raccolto presso privati attraverso i cosiddetti *fundraiser*, mediante i comitati elettorali (i cosiddetti *Superpac*, durante la campagna per le presidenziali) o ancora tramite le donazioni dei singoli cittadini. Pertanto il finanziamento pubblico delle campagne elettorali delle elezioni presidenziali (anche per le primarie) è piuttosto modesto e impone ai candidati una scelta: chiedere un minimo contributo statale o cercare di ottenere una discreta somma dai privati. Il finanziamento pubblico previsto per le elezioni presidenziali, il *Presidential Election Campaign Fund*, consta di un fondo statale finanziato dai contribuenti, che vi possono destinare una parte delle proprie tasse al momento della compilazione della dichiarazione dei redditi, e se i candidati vi fanno ricorso, devono rinunciare ai contributi privati e non possono spendere più di quanto ricevono (mentre chi ricorre al solo finanziamento privato non incontra limiti di spesa).

particolare, nella disciplina del finanziamento limitata e circoscritta al solo momento elettorale, a causa del mancato sviluppo del partito politico «come struttura stabile e centralizzata secondo il modello europeo»<sup>475</sup> e per ragione della «personalizzazione della contesa politica, specie in ordine alle elezioni presidenziali»<sup>476</sup>. Ecco perché si tende a concepire il fenomeno rappresentativo americano in senso individualistico-restrittivo, giacché incentrato sui soli candidati.

In particolare, il sistema americano solleva crescenti dubbi sulla dipendenza dei politici dalle *lobby*<sup>477</sup>. Difatti, la disciplina del finanziamento dei partiti in America è volta, per lo più, a contenere il flusso di denaro verso i singoli candidati, sia ponendo dei limiti massimi di erogazione sia stabilendo specifiche regole per le elargizioni del denaro<sup>478</sup>. Ecco perché in America

---

<sup>475</sup> R. BORRELLO, *Il finanziamento pubblico dei partiti nella dinamica dello Stato di democrazia pluralista*, op. cit., p.47.

<sup>476</sup> R. BORRELLO, *Il finanziamento pubblico dei partiti nella dinamica dello Stato di democrazia pluralista*, op. cit., p.47.

<sup>477</sup> In America l'attività di *lobbying* è considerata «as American as apple pie», difatti essa è disciplinata al Primo Emendamento, «quale libertà di parola per convincere il decisore pubblico», così T. E. FROSINI, *E' giunta l'ora di una legge sulle lobbies*, in *Forumdiquadernicostituzionali.it*, n.2 del 2015.

<sup>478</sup> Così F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici*, op. cit., p. 7. La legislazione, quindi, individua i limiti del finanziamento privato nel divieto di ricevere denaro da parte di determinati soggetti (*corporations*, organizzazioni sindacali, fornitori del Governo federale e stranieri). Già nel 1910 il *Federal Corrupt Practices Act* impose ai partiti l'adozione sia di rendiconti sui finanziamenti ricevuti sia un tetto di spesa per le elezioni alla Camera, e nel 1971 il *Federal Election Campaign Act* istituisce il fondo pubblico per il finanziamento delle campagne presidenziali. Ogni cittadino o associazione ha il diritto di costituire i c.d. *Pacs*, i *Political Action Committees*, ossia gruppi di raccolta fondi per il finanziamento della campagna elettorale dei candidati. La Corte Suprema degli Stati Uniti si pronunciò poi sulla costituzionalità del *FECA* nel 1976 (per la violazione del Primo emendamento che attribuisce al Congresso determinati poteri), disponendo, nel caso *Buckley v. Valeo*, che i limiti fissati nella legge del 1971 fossero incostituzionali poiché adottati in violazione della libertà di espressione, riconosciuta a ogni cittadino. Alla luce della sentenza della Corte Suprema, il Congresso adeguò la normativa sul finanziamento delle campagne elettorali, introducendo la differenza tra *hard* e *soft money* (i primi sono i finanziamenti diretti al candidato e al suo partito, mentre i secondi rappresentano quelli non diretti a specifici candidati ed utilizzabili al di fuori del periodo elettorale), così, P. L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby*

esistono molte leggi, come il “*Lobbying Disclosure Act*”<sup>479</sup>, che fissano rigide regole, volte a evitare che i partiti siano totalmente dipendenti dai loro finanziatori. Infatti, anche se per legge tutti possono contribuire alla ricchezza delle formazioni politiche, il contributo che arriva dai privati cittadini non è neanche del 5%: il resto è aggiunto da *lobby*, gruppi di pressione, associazioni, sindacati, fondazioni e persino Paesi stranieri<sup>480</sup>.

Come si è visto, nonostante la teoria generale ci consegni la classificazione dei modelli di finanziamento in due grandi macrocategorie, bisogna ammettere che quasi tutti gli ordinamenti, anche quelli c.d. a tendenza liberale, approdano alla regolazione degli aspetti economici, almeno delle campagne elettorali, perché il consolidamento del sistema dei partiti è un’esperienza condivisa da quasi tutti gli ordinamenti<sup>481</sup>. E sebbene il modo in cui i singoli ordinamenti

---

*nel diritto pubblico comparato*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 219. Era possibile elargire un grosso contributo *soft money*, fintantoché questi soldi non fossero utilizzati per fare propaganda a favore o contro un candidato. I limiti erano posti esclusivamente per i primi. Di conseguenza le grandi *lobbies* costituivano *Pacs soft* al fine di finanziare indirettamente la campagna elettorale dei candidati alle elezioni al Congresso.

<sup>479</sup> Al di là degli Stati Uniti, in molti ordinamenti (Canada, Israele, Francia, Gran Bretagna, Australia, Ungheria, Polonia, Estonia, Lituania) tale attività è sottoposta a una precisa regolamentazione per assicurare «la trasparenza del processo decisionale o anche la partecipazione dei gruppi di pressione (che rispettano precise regole) al processo decisionale stesso». Si vuole, cioè, «rendere conoscibili a tutti chi sono e quali sono i gruppi di pressione, definendo un assetto di regole volte, quanto meno, ad assicurare la trasparenza delle decisioni». Inoltre, «le analisi di diritto comparato evidenziano come nei sistemi in cui il Parlamento è “forte” –nel senso che gioca un ruolo chiave nei processi politici– esista una regolamentazione della rappresentanza parlamentare delle lobbies; all’opposto, al Parlamento debole corrispondono interessi oscuri», così T. E. FROSINI, *E’ giunta l’ora di una legge sulle lobbies*, cit.

<sup>480</sup> Su tutti Israele e Arabia Saudita che finanziano i candidati alle elezioni attraverso numerosi centri culturali.

<sup>481</sup> Nel mondo liberale era considerato sbagliato introdurre un compenso per il politico, poiché si pensava che «avrebbe causato la corruzione dei costumi, un incentivo per i non abbienti a diventare ricchi attraverso la politica, anziché attraverso il duro lavoro». Questo problema è stato superato con l’avvento dei partiti di massa, poiché entrarono in Parlamento affatto abbienti, «gente che rinunciava a giornate di salario per partecipare alla vita politica», e si considerò «quasi obbligatorio garantire quantomeno un indennizzo, un rimborso spese per

disciplinano il finanziamento dei partiti dipende da ragioni storiche, politiche e culturali, si assiste a una reciproca contaminazione di quei modelli, a causa dell'affermazione generalizzata del sistema dei partiti nella società e nelle istituzioni.

Gli Stati Uniti e la Germania rappresentano gli esempi più significativi di finanziamento della politica: nel primo caso esso è quasi del tutto privato e nel secondo è di stampo fortemente pubblicistico. In entrambe le esperienze le Corti costituzionali hanno ricoperto un ruolo centrale nell'evoluzione legislativa dei rispettivi sistemi, affiancando l'attività del potere legislativo. A eccezione degli Stati Uniti, quindi, dove le regole di finanziamento della politica tendono a indebolire i partiti, più che a consolidarli, si registra una tendenziale evoluzione nel riconoscimento economico del fenomeno partitico, prima limitato alla sola attività elettorale, poi esteso alla complessiva funzione ordinaria dei partiti.

### *3.3 Un memento delle discipline storicamente succedutesi sul finanziamento ai partiti politici in Italia*

La disciplina del finanziamento pubblico in Italia è geneticamente connessa ai motivi emergenziali, ma l'*iter* legislativo della materia può essere distinto in quattro fasi.

Nell'occuparsi della materia del finanziamento della politica, la dottrina non ha mai tralasciato di considerare la sua connessione con il tema della disciplina generale dei partiti. Tuttavia la regolamentazione del finanziamento dei partiti si è evoluta a prescindere dalla disciplina di altri profili riguardanti gli stessi.

La prima fase (1945-1973) è di c.d. vuoto normativo, difatti, il Costituente ha preferito non dare conto nella Carta del finanziamento dei partiti, lasciando che essi si sostenessero grazie alle quote di iscrizione e ai contributi dei simpatizzanti: tale circostanza ha, però, facilitato il ricorso dei partiti a forme illecite di sostegno alla politica.

La prima iniziativa legislativa in tema di finanziamento pubblico aveva, quindi, come suo scopo precipuo quello di "moralizzare" il sistema dei contributi alla politica e partì proprio dalle indagini concernenti il finanziamento dei partiti sostenuti da alcune compagnie petrolifere<sup>482</sup>: si sosteneva, insomma, che il

---

chi quel giorno lo dedicava al lavoro politico, all'interesse collettivo», così R. BIN, *Costituzione, partiti e costi della politica*, in [http://www.robertobin.it/ARTICOLI/Costi\\_Politica.pdf](http://www.robertobin.it/ARTICOLI/Costi_Politica.pdf).

<sup>482</sup> Cfr. F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici*, op. cit., p. 57.

finanziamento pubblico avrebbe, da un lato, scoraggiato finanziamenti illeciti, dall'altro, reso i partiti meno dipendenti dalle pressioni dei privati. La legge, intitolata "Contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici", ha rappresentato, perciò, lo spartiacque tra il periodo di vuoto normativo e la fase di istaurazione normativa<sup>483</sup>. Così, con la legge 195 del 1974 fu introdotto per la prima volta in Italia il regime del finanziamento pubblico: esso doveva rappresentare, nelle idee dei promotori, una fonte di finanziamento aggiuntiva rispetto alle forme di auto-sostentamento e alle donazioni dei privati.

La legge in commento si riferiva principalmente a due tipologie di contributi: per il rimborso delle spese elettorali e per l'attività ordinaria dei partiti. Il primo tipo di contributo, pari al 25% del finanziamento, era attribuito, in modo proporzionale ai voti ottenuti, al partito che superava la soglia di partecipazione nella competizione elettorale «a titolo di concorso nelle spese elettorali sostenute per il rinnovo delle due Camere». In sostanza, secondo alcuni la legge discriminava i partiti a seconda che avessero o meno rappresentanti eletti, perché ciò costituiva «una forzatura democratica della parità delle probabilità»<sup>484</sup>, visto che favoriva i partiti rappresentati e determinava un sistema politico chiuso: esso non incoraggiava il ricambio ma tendeva a rendere statico il sistema dei partiti. La seconda forma di finanziamento pubblico riguardava, invece, i contributi annuali, versati per il tramite dei gruppi parlamentari della Camera e del Senato «a titolo di contributo per l'esplicazione dei propri compiti e per l'attività funzionale dei relativi partiti»: essa concerneva l'attività ordinaria dei partiti, per i quali il contributo, pari al 75% del finanziamento, era previsto in base alla consistenza dei gruppi parlamentari<sup>485</sup>.

---

<sup>483</sup> Cfr. E. PIZZIMENTI, P. IGNAZI, *Finanziamento pubblico e mutamenti organizzativi nei partiti italiani*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n.2/2011, p. 204. Essa ruotava intorno allo schema di Piccoli, che nel suo progetto prevedeva che la contribuzione pubblica fosse accompagnata da una minima forma di controllo che non toccava, però, la natura di associazione non riconosciuta del partito politico.

<sup>484</sup> F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici*, op. cit., p. 60.

<sup>485</sup> Per accedere ai contributi per le spese elettorali era necessario ottenere alle elezioni della Camera dei deputati, previa presentazione in più di due terzi delle circoscrizioni, almeno un quoziente circoscrizionale e una cifra elettorale nazionale di almeno 300 mila voti, cioè la stessa soglia prevista dalla vecchia legge elettorale proporzionale applicata fino alle elezioni del 1992. La ripartizione dei contributi per le spese elettorali avveniva in proporzione ai voti

In base alla nuova disciplina i partiti, da un lato, si sentivano tutelati da eccessive ingerenze della Corte dei Conti (poiché iscritto nel capitolo dello Stato di previsione del Ministero del Tesoro concernente le spese per il Senato e per la Camere), dall'altro, vedevano valorizzare il ruolo dei propri rappresentanti in Parlamento. La dottrina ha sostenuto oltremisura la legge n. 195 del 1974, poiché essa ha riguardato «una nuova fase nello sviluppo dello “Stato dei partiti”, quella del loro riconoscimento sostanziale o, forse meglio, della loro protezione da parte dell'ordinamento»<sup>486</sup>. Spiegando la posizione costituzionale dei partiti, essa, infatti, «costituì, in un certo senso, un punto di approdo storico nel complesso sistema di rapporti che si era stabilito fra i partiti italiani»<sup>487</sup>. Fino al 1974 nessuna legge si era mai occupata dei partiti, tanto che essa stessa sembrò essere attuazione dell'art. 49 Cost.

La legge n.195 si proponeva di assicurare, attraverso una regolare contribuzione pubblica, le condizioni economiche di sopravvivenza dei partiti, così da non costringere i partiti a ricorrere a finanziamenti straordinari per perseguire i propri fini istituzionali, e rifiutava l'idea che alla contribuzione pubblica si accompagnasse la regolamentazione legislativa dei partiti politici. Nell'idea del legislatore dell'epoca lo Stato non avrebbe potuto disciplinare l'organizzazione interna dei partiti, ma avrebbe dovuto garantire che tutti i partiti avessero i mezzi necessari per svolgere la loro funzione<sup>488</sup>. L'obiettivo della legge era, in sostanza, quello di assicurare il fondamentale valore del pluralismo, tutelando l'indipendenza economica dei partiti e la loro autonomia dalle *lobbies*, grazie al contributo statale alle spese elettorali e organizzative dei partiti. La contribuzione statale, inoltre, portava con sé il riconoscimento del carattere sostanzialmente pubblicistico delle funzioni partitiche, seppur confermando la natura giuridica di diritto privato dei partiti politici.

La legge del 1974 individuava, altresì, quei finanziamenti che erano vietati ai partiti<sup>489</sup>, sanzionandone penalmente l'eventuale corresponsione e ricezione, e

---

ottenuti nelle elezioni della Camera, salvo una quota del 15 % della somma stanziata che era ripartita in misura eguale tra tutti i partiti aventi diritto.

<sup>486</sup> E. BETTINELLI, *La legge sul finanziamento pubblico ai partiti: note critiche sui rapporti tra sistema politico e diritto dei partiti*, in *Il politico*, n. 4, 1974, p. 640.

<sup>487</sup> 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, Passigli editori, 2009, p. 37.

<sup>488</sup> F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici, cit.*, p. 60 e ss.

<sup>489</sup> Per quanto riguarda i limiti ai finanziamenti, l'art. 7 stabiliva a quali soggetti non era consentito finanziare i partiti (apparati amministrativi, enti pubblici, società in mano

disponeva alcune forme di controllo sui bilanci, considerate generalmente troppo superficiali e blande<sup>490</sup>.

Il *referendum* sulla legge n. 195 del 1974, nonostante non sia riuscito ad abrogarla, ottenne, però, il 43,6 % dei NO, risultato sintomatico dell'inizio dell'allontanamento dei cittadini dai partiti.

Il quadro normativo si mantenne stazionario per oltre un decennio. La fase successiva è di c.d. consolidamento<sup>491</sup> del finanziamento pubblico ai partiti: in tale periodo, infatti, i partiti puntano ad accrescere le quote di finanziamento di provenienza statale. In tal senso, la legge 18 novembre 1981, n. 659, costituì la più importante riforma della legge del 1974, e perciò fu considerata la seconda legge italiana sul finanziamento pubblico dei partiti<sup>492</sup>. Essa, affiancandosi alla

---

pubblica: in altre parole, il finanziamento pubblico a carico dello Stato è esclusivo di altre forme di sostegno pubblico, vige cioè il «divieto assoluto di altri finanziamenti pubblici») e a quali soggetti era invece consentito farlo solo stando a determinate condizioni (condizioni di liceità dei finanziamenti erogati da società private, anche se entrambe le disposizioni sono formulate come norme-divieto: «sono vietati i finanziamenti o i contributi...»). L'art. 3 comma 3 introdusse il reato di finanziamento illecito dei partiti che disponeva che «chiunque corrisponda o riceve contributi in violazione dei divieti previsti nei commi precedenti, ovvero, trattandosi delle società di cui al secondo comma, senza che sia intervenuta la deliberazione dell'organo societario o senza che il contributo o il finanziamento siano regolarmente iscritti nel bilancio della società stessa, è punito, per ci solo, con la reclusione da 6 mesi a 4 anni e con la multa fino al triplo delle somme versate in violazione della presente legge». In altre parole esso consegue alla provenienza dei contributi o al mancato rispetto di regole di trasparenza, che comporta la responsabilità penale sia del soggetto finanziatore sia del soggetto beneficiario.

<sup>490</sup> All'attenzione e alla novità per queste disposizioni non fece da contraltare un adeguato sistema di controlli. I partiti, infatti, erano tenuti a presentare annualmente un bilancio consuntivo, ma non un conto patrimoniale.

<sup>491</sup> Cfr. E. PIZZIMENTI, P. IGNAZI, *Finanziamento pubblico e mutamenti organizzativi nei partiti italiani*, cit., p. 207.

<sup>492</sup> La legge del 1981 fu importante anche perché prevede disposizioni innovative in materia di trasparenza del bilancio. D'altronde, già in Assemblea costituente, come si è visto, Costantino Mortati si fece sostenitore del principio di pubblicità delle fonti di finanziamento e di bilancio. Il fatto che in Costituzione non c'è un chiaro riferimento alla trasparenza nella gestione patrimoniale della politica non vuol significare che un riferimento implicito non si possa trarre in via interpretativa. Infatti, dall'art.18 Cost., nella parte in cui vieta le associazioni segrete, e dall'art. 21, comma 5, nell'imporre l'obbligo di rendere note le fonti di

precedente legge, senza sostituirla, intervenne solo in parte con modifiche e abrogazioni espresse<sup>493</sup>.

La successiva legge 8 agosto 1985 n. 413 aumentava, invece, il contributo per il rinnovo delle due Camere (da 15 miliardi a 30 miliardi di lire), come anche il contributo per le elezioni europee e quello per le elezioni regionali. La legge rispondeva, perciò, all'esigenza di imporre maggiori regole di trasparenza e responsabilità: furono, così, integrate le fattispecie penali di "illecito finanziamento dei partiti politici" e di "finanziamento occulto societario dei partiti politici"<sup>494</sup>.

---

finanziamento della stampa periodica, si desume un *favor* nella Carta per la pubblicità, ossia per «l'esercizio dei diritti fondamentali strumentali alla formazione dell'opinione pubblica in una democrazia», così Cfr. F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici, op. cit.*, p.186. D'altro canto, mentre l'introduzione del finanziamento pubblico con legge n. 195 del 1974 era finalizzata a rimuovere il rischio di finanziatori occulti dai partiti (la legge introdusse, infatti, il divieto di finanziamento per gli organi della pubblica amministrazione, per le società con capitale pubblico superiore al 20 % e per gli enti pubblici), la riforma del 1981 conteneva importanti disposizioni volte a rafforzare le fattispecie penali di finanziamento illecito dei partiti. La legge introdusse poi l'obbligo di «dichiarazione congiunta» e una nuova figura di reato, il reato di omessa dichiarazione o di dichiarazione per somme o valori inferiori al vero. La dichiarazione congiunta, in particolare, rappresenta, ancor oggi, il principale strumento di conoscibilità «dell'entità e dei nominativi dei singoli finanziatori», così F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici, op. cit.*, p. 188. A ben guardare, però, l'obbligo di trasparenza dei mezzi di finanziamento e dei bilanci è prevista solo per quei partiti che beneficiano di finanziamenti pubblici diretti e non per quei partiti che, pur non essendo destinatari di contributi statali, potevano giovare delle agevolazioni elettorali. Ciò determina conseguenze non di poco conto, poiché l'organizzazione partitica può anche non ricevere un finanziamento pubblico, ma esercitare comunque un' «azione politica continuativa», così F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici, op. cit.*, p.187: non si capisce come e perché un partito del genere non sia tenuto a dare contezza delle fonti e delle modalità di utilizzo delle proprie risorse.

<sup>493</sup>Essa corregge, estendendole, le somme da erogare a titolo di contributo ordinario dei partiti e di concorso nelle spese sostenute per le elezioni politiche, ma in tutti questi casi intervenendo sempre con disposizioni «integrative», richiedenti la lettura coordinata di due distinti atti legislativi.

<sup>494</sup> In questo senso si inquadra anche l'introduzione della c.d. dichiarazione congiunta: la violazione di una tale incombenza sarebbe stata punita penalmente.

Nonostante l'intento della legge del 1981 fosse quello di aumentare la trasparenza, nella prassi questa idea rimase disattesa. Ciò accadde principalmente perché i Presidenti di Assemblea continuarono ad approvare un bilancio molto simile a quello precedentemente in vigore, e perché la previsione di bilanci "certificati" rimase di fatto interno al partito<sup>495</sup>.

I radicali chiesero, perciò, un nuovo *referendum* «diretto alla abrogazione delle norme che prevedono l'erogazione di contributi pubblici ai gruppi parlamentari per l'esplicazione dei loro compiti e per l'attività funzionale dei relativi partiti»<sup>496</sup>. L'iniziativa differiva da quella del 1978, poiché non concerneva la legge nel suo complesso, ma riguardava le sole norme che prevedevano il contributo pubblico annuale di 82.886 milioni<sup>497</sup>. In sostanza, i radicali volevano limitare il contributo pubblico a poche specifiche attività, quali le elezioni e il *referendum*.

La legge sul finanziamento statale rappresentava agli occhi dell'opinione pubblica il simbolo delle inchieste di "Tangentopoli" e della "partitocrazia": un sentimento di rigetto nei confronti di questo sistema confluì, appunto, nel referendum del 18 aprile del 1993.

La consultazione referendaria determinò la soppressione di quelle disposizioni della legge del 1974 (artt. 3 e 9) relative al finanziamento statale dell'attività ordinaria dei partiti, ma non furono toccate le norme concernenti la contribuzione statale a titolo di sostegno alle spese elettorali. L'esito del

---

<sup>495</sup> Cfr., F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici*, op. cit., p. 76.

<sup>496</sup> A proposito dei gruppi parlamentari, le Camere dispongono finanziamenti in piena libertà per i gruppi parlamentari con somme iscritte nei loro bilanci interni, decidendo la quantità e i criteri di ripartizione. Il finanziamento dei gruppi è previsto dai regolamenti di entrambe le Camere, secondo le norme introdotte dalla riforma del 1971. In base all'art. 15, comma 3, del regolamento della Camera dei deputati: «Il presidente della Camera assicura ai gruppi parlamentari, per l'esplicazione delle loro funzioni, la disponibilità di locali e attrezzature e assegna contributi a carico del bilancio della Camera, tenendo presenti le esigenze di base comuni ad ogni gruppo e la consistenza numerica dei gruppi stessi». Gli scandali del settembre 2012 sui contributi ai gruppi consiliari regionali, a partire da quello dalla regione Lazio (il caso Fiorito e altri ancora), hanno portato in primo piano sia il problema della gestione dei finanziamenti pubblici all'interno delle assemblee parlamentari sia quello della generosità con cui essi venivano concessi.

<sup>497</sup> Il referendum per l'abrogazione del finanziamento pubblico dei partiti fu quello che ottenne la più alta percentuale di sì: il 90,3% (31.225.867). Il referendum per il sistema elettorale maggioritario al Senato ottenne l'82,7%.

*referendum* sul finanziamento pubblico, insieme a quello sulla legge elettorale, è a tutti gli effetti il simbolo della crisi dei partiti. Dopo il responso referendario fu approvata la legge n. 515 del 1993, che aveva l'obiettivo di regolare la fase elettorale, facendo confluire il sostegno economico statale ai partiti nell'ambito della legislazione elettorale di contorno<sup>498</sup>. Il risultato fu di valorizzare del finanziamento solo la funzione di selezione e di presentazione dei candidati e abbandonando, invece, la strada del 1974, che considerava il contributo l'effetto del riconoscimento costituzionale dei partiti<sup>499</sup>.

La legge in commento, approvata all'indomani dell'esito referendario, costituiva «un vero e proprio “sistema elettorale di contorno”»<sup>500</sup>: configurava, cioè, il finanziamento pubblico come aggiuntivo rispetto alle entrate dei partiti e dei movimenti politici<sup>501</sup>. Essa inaugura la quarta fase dell'evoluzione della legislazione sul finanziamento, quella di c.d. fluidità normativa<sup>502</sup>, ponendosi tuttavia sempre nella scia della precedente legislazione.

La normativa fu modificata più volte negli anni successivi e solo una sua piccola parte è ancora in vigore. Essa era sostenuta da una concezione più “liberale” di finanziamento della politica, tipica delle democrazie che hanno un'organizzazione della partecipazione politica più fluida, appunto. Con queste regole i partiti italiani si trovarono spesso in difficoltà e sopravvissero solo

---

<sup>498</sup> La legge n. 515 ha istituito, altresì, un duplice fondo per il rimborso delle spese elettorali per la Camera (ripartito in proporzione ai voti conseguiti) e per il Senato (ripartito su base regionale).

<sup>499</sup> Il risultato fu anche quello di modificare il sistema dei controlli, ora duplice. Esterno al partito mediante il collegio dei revisori ufficiali dei conti di cui si avvale il Presidente della Camera d'intesa con quello del Senato sulla regolarità del bilancio; e interno al partito, condotto dai revisori dei conti di cui il partito si avvale.

<sup>500</sup> Il sistema di quantificazione della somma destinata ai contributi per le spese elettorali era, però, basato sulla moltiplicazione di una quota fissa per il numero dei cittadini residenti in Italia risultante dall'ultimo censimento e ciò aumentò ulteriormente il finanziamento pubblico.

<sup>501</sup> Il regime dei controlli e delle sanzioni concernenti le spese elettorali dei soggetti collettivi partecipanti alle elezioni è disciplinato dall'art. 12, che istituisce un apposito collegio di controllo delle spese elettorali presso la Corte dei Conti. L'art. 13 istituiva il «collegio regionale di garanzia elettorale» presso la corte d'appello, con il compito di verificare la regolarità delle dichiarazioni e dei rendiconti presentati dai candidati.

<sup>502</sup> Cfr. E. PIZZIMENTI, P. IGNAZI, *Finanziamento pubblico e mutamenti organizzativi nei partiti italiani, cit.*, p. 207.

grazie alle ripetute consultazioni elettorali, che determinarono l'erogazione del tributo per le spese elettorali<sup>503</sup>.

Pertanto, anche se nel 1993 il finanziamento dei partiti politici fu abbandonato per scelta degli italiani, chiamati a esprimersi con il *referendum*, esso fu, però, surrettiziamente reintrodotta con la formula dei c.d. rimborsi elettorali, che rappresentano tutt'oggi la maggiore risorsa dei partiti<sup>504</sup>.

---

<sup>503</sup> F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici*, op. cit., p.85.

<sup>504</sup> Dalla legge 515 del 1993 i contributi ai partiti furono erogati esclusivamente sotto forma di rimborsi elettorali. L'art. 9 prevedeva la corresponsione di un «contributo per le spese elettorali» tratto da due distinti fondi (mentre prima il fondo per le elezioni politiche era unico): l'uno «per il rimborso delle spese elettorali per il rinnovo del Senato della Repubblica», suddiviso in base alla popolazione fra le venti regioni, l'altro «per il rimborso delle spese elettorali per il rinnovo della Camera dei deputati». Solo due anni più tardi, la legge 23 febbraio 1995, n. 43 (legge Tatarella, che riforma il sistema elettorale dei consigli delle regioni a statuto ordinario) aumentava il contributo per le spese in occasione delle elezioni regionali: esso era ripartito su base regionale in proporzione alla rispettiva popolazione. Qualche anno più in là, riconosciuto il fallimento del sistema della «contribuzione volontaria», il Parlamento vara una nuova legge sul finanziamento pubblico dei partiti, la legge 3 giugno 1999, n. 157, intitolata «nuove norme in materia di rimborso delle spese per consultazioni elettorali e referendarie e abrogazione delle disposizioni concernenti la contribuzione volontaria ai movimenti e ai partiti politici», che abrogava il sistema del 4 per mille e disciplinava la materia «in relazione alle spese elettorali sostenute». Come è stato notato, tale dicitura comporterebbe la perdurante spettanza del finanziamento anche qualora il partito o il movimento si scioglia prima della legislatura: si tratterebbe, perciò, di un credito già entrato in via definitiva nel patrimonio del partito a seguito delle elezioni (così G. M. FLICK, *Il finanziamento ai partiti: il caso del "caro estinto"*, in *federalismi.it*, n.12/2012). Negli anni successivi alla nuova legislazione sui rimborsi elettorali del 1999-2002 sono state approvate numerose norme che l'hanno modificata o integrata sotto svariati profili: sparse in molteplici testi legislativi, le riforme, per lo più decreti legge, spesso passavano attraverso modificazioni inserite dalle leggi di conversione. Vere e proprie riduzioni si ebbero, infine, con la legge 24 dicembre 2007, n. 244, rubricata «disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)» e, più di recente, con il decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante «misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica» (cosiddetta manovra Tremonti del 2010), che disponeva che «a decorrere dal primo rinnovo del Senato della Repubblica, della Camera dei deputati, del Parlamento europeo e dei consigli regionali successivo alla data di entrata in vigore del presente provvedimento, l'importo di un euro ... è ridotto del 10 per

Con la legge «per la regolamentazione della contribuzione volontaria ai movimenti o partiti politici» del 1996 (l.2/1997) si affianca al contributo per le spese elettorali un'altra forma di finanziamento pubblico, in base al quale ciascun contribuente può destinare, all'atto della dichiarazione annuale dei redditi, una quota pari al 4 per mille dell'IRPEF al finanziamento dei partiti e movimenti politici. Le somme raccolte sulla base delle scelte dei contribuenti non andavano a un partito o a un movimento specificamente indicato dal contribuente (per la necessità di tutelare la riservatezza della scelta, come si sostenne insistentemente allora, ed evitare il rischio di possibili «schede»), ma al sistema dei partiti nel suo complesso: la sommatoria delle stesse costituiva un fondo, il cui ammontare non poteva comunque superare l'importo annuo di 110 miliardi di lire («norma di salvaguardia»), da ripartire tra tutti i partiti o movimenti con almeno un parlamentare eletto alla Camera o al Senato. Questo sistema non ha mai trovato applicazione «a regime» e ha operato soltanto sulla base di «disposizioni transitorie», in parte già contenute nella legge 2/1997, in parte aggiunte successivamente<sup>505</sup>.

La tipologia di finanziamento ai partiti proposto *ex* legge 2/1997, inteso come «sistema interamente basato sulla libera e volontaria contribuzione dei cittadini», appare molto discutibile per la forte limitazione del potere di scelta del singolo contribuente. Infatti, parte della dottrina<sup>506</sup> ha sostenuto che - poiché il requisito della volontarietà incideva sul solo meccanismo della determinazione della quantità delle risorse che, però, rimanevano di matrice

---

cento», cioè non prima del 2013, salvo interruzioni anticipate. Ulteriori riduzioni furono stabilite con il decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, recante «Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria» (cosiddetta manovra Tremonti del 2011), con cui si stabiliva che fosse «ridotto di un ulteriore 10 %, così cumulando una riduzione complessiva del 30 per cento». Da ultimo, nessuna disposizione sui rimborsi elettorali e sul finanziamento dei partiti era invece prevista dalla manovra finanziaria adottata dal governo Berlusconi un mese dopo (Manovra di agosto: d.l. 13 agosto 2011, n. 138 recante ulteriori misure per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), né nel primo provvedimento del governo Monti, il cosiddetto decreto salva-Italia (Decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 recante disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici, convertito con l. 22 dicembre 2011, n. 214).

<sup>505</sup> Essa, in sostanza, consente ai contribuenti, all'atto della presentazione della dichiarazione dei redditi, di destinare al finanziamento dei partiti o dei movimenti politici il 4 per mille dell'Irpef, senza, però, poter scegliere il partito beneficiario della somma.

<sup>506</sup> L. STROPIANA, *Finanziamento dei partiti: una legge contestata*, in *Quad. Cost.*, 1999, p. 652.

statale- la legge del 1997 reintrodusse surrettiziamente il finanziamento pubblico abrogato con il *referendum* del 1993<sup>507</sup>.

Quanti ammisero il fallimento della legge n. 2/1997 si occuparono di individuare i principi in base ai quali un nuovo intervento organico in tema di finanziamento pubblico fosse possibile. Esso avvenne nel 1999, e aveva come sua *ratio* quella di dare seguito all'esito referendario del 1993, intervenendo, cioè, sulle sole spese per le consultazioni elettorali, che divenivano a tutti gli effetti «un finanziamento ordinario»<sup>508</sup>. In sostanza, la legge 157/1999 prevede un aumento dei rimborsi con l'individuazione di quattro distinti fondi<sup>509</sup>. Nonostante le copiose premure, anche questa legge fu accusata di reintrodurre surrettiziamente il finanziamento pubblico annuale dei partiti, e contro alcune sue disposizioni fu proposto il *referendum* abrogativo ma non fu raggiunto il *quorum*.

Da allora l'evoluzione della normativa è rimasta nell'alveo del sistema dei rimborsi che coprivano oltre il 90% delle entrate dei partiti. I successivi interventi normativi, dal 2000 in poi, si sono inseriti nello schema della legge del 1999<sup>510</sup>.

#### 3.4 L'assetto attuale (dalla riforma del 2012 alla legge n.13 del 2014)

Come si è visto, fino al 2012 il quadro normativo in tema di finanziamento della politica era alquanto lacunoso, incoerente e complesso, in contrasto con

---

<sup>507</sup> Difatti, il comitato promotore del referendum del 1993 sollevò anche un conflitto di attribuzione nei confronti di Camera e Senato, facendo leva sul fatto che la legge n.2 del 1997 costituisse una chiara violazione della volontà popolare ma la Corte costituzionale lo dichiarò inammissibile per mancanza del requisito soggettivo, ossia perché l'assimilazione del comitato promotore a potere dello Stato non lo rende però organo permanente di controllo, soprattutto visto che con l'abrogazione delle norme mediante referendum il procedimento referendario si considera concluso.

<sup>508</sup> F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici*, op. cit., p. 92.

<sup>509</sup> L'ammontare di ciascuno dei fondi per la Camera, il Senato, il Parlamento europeo e i Consigli regionali fu fatto equivalere alla moltiplicazione di lire 4.000 per il numero degli elettori per il rinnovo alla Camera dei deputati.

<sup>510</sup> Tra gli altri interventi, infine, si ricorda quello avvenuto con l. n. 156 del 2002. La nuova normativa ha inciso, infatti, sui rimborsi elettorali ammettendo al riparto dei fondi tutti i partiti che avessero ottenuto l'1% dei voti a livello nazionale da assegnare proporzionalmente, senza la necessità di avere un eletto nei collegi uninominali.

la trasparenza tanto auspicata dal legislatore. Si trattava, cioè, di un sistema eterogeneo di normative differenziate, nate in contesti diversi, che rendeva difficile l'inquadramento in un modello unitario di finanziamento della politica. Inoltre, i rimborsi elettorali raggiungevano cifre elevatissime, non legate alle spese effettivamente sostenute dai partiti nelle campagne elettorali; ancora si registrava una carenza nei controlli esterni e interni al partito.

Di qui l'impulso a intervenire organicamente con una nuova legge, ma anche questa volta la disciplina dei partiti e quella del loro finanziamento hanno seguito un percorso parallelo.

Infatti, la legge n. 96 del 2012, sebbene approvata con l'ordine del giorno della Commissione che avanzava proposte di legge di attuazione dell'art. 49 della Costituzione, disattese in sostanza il relativo progetto e diede spazio alla sola riduzione dei rimborsi elettorali. Quando, infatti, nel 2012 il Parlamento si è trovato "costretto" a ridisegnare il sistema di finanziamento pubblico, il tema venne naturalmente a intrecciarsi con quello dell'attuazione dell'art. 49 Cost. L'accelerazione imposta da alcune vicende di cronaca al disegno di legge sul finanziamento impedì, anche questa volta, la contestuale approvazione di una legge sui partiti. Si stabilì soltanto che, al fine di beneficiare del finanziamento pubblico, i partiti avrebbero dovuto adottare uno statuto redatto nella forma dell'atto pubblico e «conformato ai principi democratici della vita interna, con particolare riguardo alla scelta dei candidati, al rispetto delle minoranze e ai diritti degli iscritti» (art. 5, comma 2, l. 96 del 2012). La normativa, però, non considerava la possibilità di prevedere controlli e sanzioni circa il contenuto degli statuti<sup>511</sup>. Pertanto, questo contributo legislativo può considerarsi limitato

---

<sup>511</sup>Viene, così, modificato il sistema di contribuzione pubblica alla politica: il 70% degli stanziamenti a favore dei partiti è erogato a titolo di rimborso per le spese sostenute in occasione delle elezioni e come contributo per il finanziamento delle attività istituzionali dei partiti, mentre il restante 30% rimaneva legato alla capacità di autofinanziamento del partito, erogato proporzionalmente alle quote associative. L'art. 2 della legge n.96, rubricato «contributi a titolo di cofinanziamento a partiti e a movimenti politici», introduce una nuova forma di contribuzione pubblica commisurata all'autofinanziamento dei partiti. Il comma 1 definisce il contributo in «cofinanziamento» come «contributo annuo volto a finanziare l'attività politica, pari 0,50 euro per ogni euro», ricevuto dai partiti «a titolo di quote associative e di erogazioni liberali annuali da parte di persone fisiche o enti». Lo stesso comma prevede che per «ogni persona fisica o ente erogante» siano prese in considerazione ai fini del calcolo del contributo pubblico le contribuzioni private «nel limite massimo di 10.000 euro annui». Ciò vuol dire che, qualora il sostegno del privato sia superiore a tale

quanto a effettività, poiché i meccanismi democratici interni non sono accompagnati da previsioni chiare rispetto ai soggetti abilitati a esercitare il controllo e alle modalità sulla cui base effettuarlo.

I contributi pubblici, fino a questo punto dell'analisi, sono disciplinati principalmente dalla L. 157/1999, modificata, da ultimo, con la L. 96/2012.

L'anno 2013 vede la programmazione di nuove modifiche nella disciplina del finanziamento pubblico: il decreto-legge n. 149 abolisce il finanziamento statale diretto ai partiti e introduce un sistema di contribuzione volontaria. Esso supera il sistema parzialmente riformato dalla legge n. 96 del 2012, con cui i rimborsi elettorali sono stati affiancati al cofinanziamento dello Stato, ma della legge n. 96/2012 viene mantenuta la parte relativa alla trasparenza e ai controlli dei bilanci, come pure il vincolo tra democrazia interna e concessione dei benefici, introdotto dalla legge n. 96 per la prima volta<sup>512</sup>.

In tale contesto riemerge, ancora una volta, la questione relativa all'attuazione dell'art. 49 Cost., citato espressamente nella novella disciplina, allorché la norma dispone che l'osservanza del metodo democratico «è assicurata anche attraverso il rispetto delle disposizioni della presente legge», *ex art.* 2 comma 2.

La più significativa novità introdotta dalla legge consiste nell'aver dato una prima attuazione all'art. 49 Cost., riservando i predetti benefici economici solo

---

soglia, la parte eccedente non concorre alla determinazione dell'ammontare cui si commisura (per il 50%) il concorrente contributo pubblico. A tal fine, i partiti dichiarano ogni anno alla Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici che provvede a controllare la regolarità e la conformità a legge del rendiconto presentato dai partiti.

<sup>512</sup> La definizione di partiti politici, ai fini del decreto, è data dall'articolo 18, comma 1: si considerano partiti politici i partiti, movimenti e gruppi politici organizzati che abbiano presentato candidati sotto il proprio simbolo alle elezioni per il rinnovo di uno degli organi indicati dall'articolo 10, comma 1, lettera a), cioè Senato, Camera, Parlamento europeo, consigli regionali e province autonome; i partiti politici, iscritti nel registro di cui all'articolo 4, cui dichiararsi di fare riferimento un gruppo parlamentare costituito in almeno una delle Camere secondo le norme dei rispettivi regolamenti ovvero una singola componente interna al gruppo misto (articolo 10, comma 2, lett. a); i partiti politici, iscritti nel registro di cui all'articolo 4 prima del deposito del contrassegno, che abbiano depositato congiuntamente il contrassegno elettorale e partecipato in forma aggregata a una competizione elettorale in occasione del rinnovo del Senato, della Camera o delle elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, riportando almeno un candidato eletto (articolo 10, comma 2, lett. b).

ai partiti che assicurino *standard* minimi di democraticità dei propri statuti e di trasparenza<sup>513</sup>. Alla luce del dibattito dottrinale svoltosi sulla questione della disciplina dei partiti politici, la nuova materia del finanziamento non tocca la libertà di formazione e di organizzazione interna dei partiti: la presentazione dello statuto costituisce, infatti, una facoltà, non un obbligo, e ha come suo fine quello di regolare l'accesso ai benefici. Più che di finanziamento privato dei partiti politici, si dovrebbe parlare di finanziamento pubblico «sulla base di scelte dei privati *tax-payer*», una sorta di «finanziamento dei partiti politici mediante partenariato pubblico-privato», in cui il pubblico ci mette i soldi e il privato decide dove metterli<sup>514</sup>.

L'articolo 1 del decreto-legge, collocato nel Capo I, “disposizioni generali”, indica la finalità dell'intervento normativo, e cioè l'abolizione dei contributi pubblici ai partiti e la loro sostituzione con «forme di contribuzione volontaria fiscalmente agevolata e di contribuzione indiretta fondate sulle scelte espresse dai cittadini»: trattasi delle detrazioni per le erogazioni liberali e la destinazione volontaria del 2 per mille IRPEF. L'accesso a queste forme di contribuzione è condizionato, però, al rispetto dei requisiti di trasparenza e democraticità indicati nel Capo II del decreto-legge, in cui si prevede, tra l'altro, l'istituzione di un registro dei partiti politici, ai fini dell'accesso ai benefici (artt. 3 e 4).

Il capo II affronta, quindi, i temi della definizione e della natura giuridica dei partiti politici, della forma e del contenuto dello statuto, della trasparenza della struttura interna e dei documenti contabili, nonché delle prescrizioni necessarie a promuovere la parità di genere. In particolare, l'art. 2, comma 1, qualifica i partiti politici “libere associazioni”: senza introdurre alcun elemento innovativo rispetto all'attuale condizione giuridica, i partiti permangono associazioni prive di personalità giuridica, cui si applica il regime del codice civile in materia di associazioni non riconosciute<sup>515</sup>. Il comma 2, art. 2, pone in

---

<sup>513</sup> Nota A. SAIITA, *Sulla straordinaria necessità e urgenza di abolire il finanziamento pubblico dei partiti*, 17 Dicembre 2013, In *Forumdiquadernicostituzionali.it*, che l'adozione di un decreto-legge che riproduce un disegno di legge all'esame delle Camere, oltre a riflettersi negativamente sulle dinamiche istituzionali tra Governo e Parlamento, può essere un indice di quell'assenza di motivi straordinari di necessità e di urgenza che giustificano l'adozione del decreto-legge.

<sup>514</sup> R. DE NICTOLIS, *La giurisdizione esclusiva sul finanziamento dei partiti politici: un nuovo guazzabuglio normativo*, in *federalismi.it*, n. 6 del 2014.

<sup>515</sup> Viene specificato nella *scheda di lettura n.118*, 18 febbraio 2014, *della Camera dei deputati*, che con l'espressione “associazione non riconosciuta” s'intende una collettività di persone organizzata per il raggiungimento di uno scopo comune - lecito e non segreto - che non ha

rapporto l'osservanza delle disposizioni contenute nel decreto-legge e il rispetto del metodo democratico<sup>516</sup> che, ai sensi dell'art. 49 Cost., deve presiedere al «concorso alla determinazione della politica nazionale».

L'art. 2 del decreto-legge non esplicita, però, una finalità esecutiva dell'art. 49 Cost. che, a differenza dell'art. 39 Cost. per i sindacati, non reca alcuna clausola di rinvio ad altre fonti per l'attuazione delle disposizioni in esso contenute. Del resto, la relazione illustrativa al disegno di legge di conversione afferma che il testo delinea «una prima attuazione all'articolo 49 della Costituzione» e che il fine dell'intervento normativo è «legare in modo strutturale il nuovo modello di finanziamento della politica a un sistema di regole che garantisca la democrazia interna dei partiti politici e la trasparenza del proprio funzionamento e dei propri bilanci».

Il successivo articolo 3 del decreto-legge disciplina, invece, lo statuto dei partiti politici, che diviene requisito necessario per avvalersi dei benefici previsti dal decreto: esso è regolato sotto il profilo sia della forma sia del contenuto<sup>517</sup>. Per quel che concerne il suo contenuto, sono elementi imprescindibili quelli elencati al comma 2, e valgono finché rispettino la Costituzione e l'ordinamento europeo<sup>518</sup>. La predeterminazione di tali elementi costituisce

---

richiesto (o ottenuto) il riconoscimento come persona giuridica. Pertanto, la disciplina delle associazioni non riconosciute e dei comitati è contenuta nel capo III del titolo II del libro primo del codice civile (artt. da 36 a 42). Per le organizzazioni sindacali, a differenza dei partiti è prevista, ma non attuata, la definizione con legge della loro registrazione con conseguente acquisizione della personalità giuridica (art. 39 Cost.).

<sup>516</sup> Un secondo nucleo di elementi costitutivi obbligatori degli statuti è rivolto essenzialmente a garantire adeguate forme di democrazia interna. Essi si possono riassumere come segue: la tutela delle minoranze; la presenza di procedure specifiche per le modifiche statutarie; una regolamentazione delle azioni disciplinari; la piena possibilità di accesso all'anagrafe degli iscritti da parte di tutti gli aderenti, nel rispetto delle regole sulla riservatezza stabilite dalla legge; misure di riequilibrio della rappresentanza di genere negli organi dirigenti del partito; di particolare rilievo la previsione del limite della rappresentanza di ciascun genere fissato a due terzi.

<sup>517</sup> Non vi è alcuna previsione in tema di atto costitutivo, prescritto invece dall'art. 5 della legge 96/2012 (articolo di cui il decreto-legge dispone l'abrogazione).

<sup>518</sup> Tali elementi riguardano: gli organi deliberativi, esecutivi e di controllo; la rappresentanza legale; la cadenza delle assemblee congressuali; le procedure deliberative; i diritti e i doveri degli iscritti con i relativi istituti ed organi di garanzia; le procedure per lo scioglimento e per le altre cause che incidano sull'attività delle eventuali articolazioni territoriali del partito,

presupposto di democrazia interna e l'osservanza di tali principi è condizione di accesso al finanziamento.

Aspetto non secondario è quello concernente la verifica della legalità degli Statuti dei partiti politici, basata sulla conformità degli stessi alla Costituzione e all'ordinamento comunitario. L'analisi non implica alcuna scelta di merito: lo statuto del partito politico non è vincolato, perciò, all'osservanza di leggi ordinarie, ma solo di fonti normative sovraordinate alla legge. Il che equivale a porre lo statuto – inteso quale atto negoziale a contenuto normativo autonomo e interno a quell'ordinamento peculiare che è il partito politico – sullo stesso piano della legge ordinaria<sup>519</sup>, ma solo nel limitato ambito dell'ordinamento del partito. Tuttavia, da un lato, l'art. 2, d.l. n. 149/2013 impone ai partiti l'osservanza del metodo democratico, dall'altro, l'art. 3, nell'indicare il contenuto formale dello statuto, impone a esso, come parametro sostanziale, il rispetto della Costituzione e dell'ordinamento dell'Unione europea<sup>520</sup>.

In tal modo, il legislatore indica quali debbano essere i contenuti essenziali dello statuto, redatto “nel rispetto della Costituzione e dell'ordinamento dell'unione europea”.

In quest'ottica, poiché la struttura organizzativa del partito riflette la sua impostazione ideologico-valoriale, non pare ammissibile l'imposizione di uno statuto-tipo, ma solo l'indicazione di principi generali che consentano la creazione di “metodi democratici” diversi e adeguati alle finalità politiche di ciascun partito politico, al fine di ricondurre la titolarità del “diritto” ai cittadini, come l'art. 49 Cost. prescrive.

Si comprende come il contenuto formale dello statuto dovrà rispettare i principi di eguaglianza, trasparenza, proporzionalità, ragionevolezza, nonché i diritti fondamentali della persona sanciti dalla Costituzione e dall'ordinamento comunitario. Tanto implica che il controllo demandato alla Commissione

---

nonché i criteri con i quali assicurare a queste le risorse; le misure disciplinari e i procedimenti ad esse relativi; le modalità di selezione delle candidature per le competizioni elettorali; le procedure per la modificazione dello statuto, del simbolo e della denominazione; l'indicazione del responsabile della gestione economico-finanziaria e patrimoniale e dell'organo deputato ad approvare il rendiconto di esercizio.

<sup>519</sup> R. DE NICTOLIS, *La giurisdizione esclusiva sul finanziamento dei partiti politici*, op. cit.

<sup>520</sup> Sempre in ossequio al principio di trasparenza, l'articolo 5 impone ai partiti politici la realizzazione di un sito *internet*, dal quale devono risultare le informazioni sull'assetto statutario, sugli organi associativi, sul funzionamento interno e sui bilanci.

competente non si limiterà a essere una verifica cartolare che lo statuto abbia i contenuti formali indicati dal d.l. n. 149/2013, piuttosto una valutazione sostanziale che quei contenuti formali rispettino la Costituzione e l'ordinamento dell'Unione europea. Di conseguenza, un eventuale diniego nell'erogazione dei benefici sarebbe motivato non solo dal mancato rispetto di contenuti formali, ma anche dall'inidoneità degli stessi a soddisfare il metodo democratico e gli altri parametri di confronto desumibili dalla Costituzione e dall'ordinamento comunitario.

Come si vede, il d.l. n. 149 del 2013 esorta i partiti a cercare risorse presso i "privati", e se l'entità di finanziamento privato raccolto è indice del radicamento del partito presso i suoi sostenitori, certamente un eccesso di finanziamento privato può compromettere l'uguaglianza di *chances* tra i partiti, oppure renderli eccessivamente dipendenti dai loro finanziatori.

Per ridurre tali rischi sono posti dei limiti quantitativi alle risorse che ciascun soggetto può destinare a un partito<sup>521</sup>. Infine, a norma dell'art. 13-*bis* del d.l. n. 149 del 2013, la tutela in giudizio nelle controversie concernenti l'applicazione delle disposizioni dello stesso decreto è attribuita alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Alla luce della nuova disciplina della gestione del denaro in ambito politico, si comprende come il finanziamento pubblico storicamente non abbia contribuito a eliminare la corruzione né a riorganizzare il sistema partitico, anzi ne abbia incrementato la frammentazione.

Ecco perché il denaro che va dai cittadini alla politica non deve rispondere a un obbligo e non deve passare attraverso lo Stato, ma seguire una via diretta dal contribuente al partito: alla base c'è il principio per cui ciascuna persona fisica o giuridica deve finanziare l'attività politica che preferisce. Si valorizza, così, la libera scelta del cittadino<sup>522</sup>. Naturalmente, però, la libera scelta del cittadino più facoltoso di finanziare un determinato partito vale di più sul piano della rendita del partito.

---

<sup>521</sup> Il d.l. n. 149 del 2013, all'art. 10, infatti, stabilisce dei termini massimi di contribuzione privata, fissando, per le persone fisiche, un tetto di 100.000 euro all'anno per ciascun partito politico. La violazione di tale regola comporta l'irrogazione di sanzioni amministrative (art. 10, commi 9 e 12), impugnabili di fronte al giudice amministrativo (art. 13*bis*).

<sup>522</sup> Una tale affermazione, però, presta il fianco all'obiezione classica: si potrebbe finire col dire che i partiti finanziati da contribuenti più ricchi sono quelli che vanno avanti mentre quelli non finanziati rischiano di morire.

Le regole sul finanziamento pubblico ai partiti e il problema dell'attuazione dell'art. 49 Cost. hanno interessato il dibattito scientifico dai tempi della Costituente. Ma a partire dal 1974, come si è visto, si è avuta la percezione che una normativa di quel tipo avrebbe finito per riconoscere l'istituzionalizzazione dei partiti. Ma una loro "statalizzazione" sarebbe dovuta passare necessariamente per una disciplina volta a rendere i partiti effettivo strumento di concorso nella politica nazionale. La politica aveva, così, la possibilità, da un lato, di seguire il modello tedesco (*Parteiengesetz* del 1967) e disciplinare compiutamente i partiti, dall'altro, di subordinare l'attribuzione patrimoniale pubblica al rispetto di talune condizioni (come l'acquisto della personalità giuridica e la soggezione a controlli).

Al contrario, motivazioni di ordine storico-politico hanno allontanato la politica italiana da un modello come quello tedesco, pur nella consapevolezza del nesso tra finanziamento pubblico e funzione del partito.

L'intervento del 2012 sul finanziamento pubblico si colloca proprio nell'alveo di tali riflessioni, ma anche questa volta il problema dell'attuazione dell'art. 49 Cost. è rimasto sulla porta senza avere una sua compiuta trattazione: la legge n. 96, infatti, è stata costruita, da un lato, per adeguarsi alla fluidità elettorale che caratterizza i partiti politici moderni e, dall'altro, per il fatto che essi sono sostenuti non solo nella fase elettorale, ma per tutte le loro ordinarie attività. Inoltre la norma, oltre a richiedere la redazione di un atto costitutivo e di uno statuto nella forma dell'atto pubblico, vuole anche che «lo statuto deve essere conformato ai principi democratici della vita interna, con particolare riguardo alla scelta dei candidati, al rispetto delle minoranze e ai diritti degli iscritti»<sup>523</sup>. In tal modo, per colmare la lacuna normativa, è imposto ai partiti destinatari di finanziamenti pubblici di darsi regole di organizzazione interna.

A partire dal 1974, anno della sua introduzione, l'entità del finanziamento pubblico è progressivamente aumentata, mentre è calato il finanziamento privato (sia quello derivante dal tesseramento, sia quello costituito dalle liberalità private). Pur trattandosi di un fenomeno generalizzato, non certo solo italiano, esistono meccanismi per evitare che il finanziamento pubblico finisca per sostituirsi totalmente al finanziamento privato. Tra i rimedi più radicali vi è l'abolizione del finanziamento pubblico diretto, integralmente sostituito da forme di finanziamento "indiretto", che possono consistere nella messa a disposizione da parte dello Stato di beni e servizi, oppure in meccanismi che comportano una rinuncia da parte dello Stato a entrate sulla

---

<sup>523</sup> Art. 5, comma 2, l. n. 96 del 2012.

base di una scelta volontaria dei cittadini. Quest'ultima è la soluzione adottata con il d.l. n. 149 del 2013 con cui, abrogate le disposizioni riguardanti il finanziamento pubblico diretto (art. 1), si introduce una forma di contribuzione pubblica indiretta.

Si è visto, quindi, come in merito al finanziamento statale, le disposizioni costituzionali non hanno avuto un ruolo centrale, giacché esse hanno lasciato il legislatore libero di agire nella massima discrezionalità, anche se a favore di una sua introduzione milita quella lettura dell'art. 49 Cost. che richiede la garanzia della parità tra organizzazioni partitiche per realizzare le condizioni di un effettivo pluralismo. In realtà, l'introduzione di un finanziamento statale pone una serie di questioni, poiché esso può incidere, alterandola, sulla natura duplice del partito, intrappolata tra società e Stato. Inoltre, come si è visto, rispetto ad altri ordinamenti costituzionali, l'introduzione del finanziamento pubblico non è stato preceduto o accompagnato da norme volte a regolare i partiti politici, perché si temeva che «controlli esterni sulla vita dei partiti potessero essere utilizzati dagli avversari politici»<sup>524</sup>.

Per rispondere all'interrogativo sulla tipologia di finanziamento preferibile nell'ottica garantista della democrazia interna del partito, ancora una volta la risposta dipende dalla natura giuridica che si intende riconoscere al partito. Pertanto, se esso è considerato, come nel nostro ordinamento, associazione privata non riconosciuta regolata dal codice civile, non si dovrebbe ammettere un finanziamento statale, ma prediligere quello privato, che consente al cittadino di scegliere a chi far confluire tali benefici. Le conseguenze di un finanziamento del tutto privato contrastano, però, con alcuni importanti principi democratici. Già il Tribunale Costituzionale Tedesco, infatti, nel 1958 e nel 1992, ha annullato quelle disposizioni che prevedevano eccessive detrazioni ai contributi privati, agevolandoli, perché violavano il principio di eguaglianza -in modo diretto- rispetto alle possibilità dei cittadini e - indirettamente- rispetto ai partiti finanziati. In tal modo, il Tribunale Costituzionale ha favorito i finanziamenti privati di lieve entità<sup>525</sup>, limitando la possibilità dei grandi finanziatori privati di condizionare la politica: così facendo, i giudici costituzionali tedeschi hanno introdotto un sistema misto pubblico-privato che cerca un bilanciamento tra principi costituzionali

---

<sup>524</sup> Così F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici*, op. cit., p. 218.

<sup>525</sup> C. PINELLI, *Il punto su disciplina e finanziamento dei partiti*, in *Diritto Pubblico*, CEDAM, Padova, 2000, I, p. 160 e ss.

confliggenti. Al contrario, se si preferisce la teoria organicistica del partito, il finanziamento dovrebbe essere pubblico.

Sia che i partiti siano considerati come elementi costitutivi della forma di governo<sup>526</sup> sia che vengano percepiti come “fattori esterni condizionanti”<sup>527</sup>, i termini della questione non sono spostati di molto.

Pertanto, un finanziamento determinato dallo Stato potrebbe garantire parità di *chances* ai partiti, evitando l'eccessiva dipendenza dai propri finanziatori, ossia un sistema in cui le *lobbies* (come nell'esperienza americana) influenzano in modo direttamente proporzionale ai contributi loro erogati la politica<sup>528</sup>.

---

<sup>526</sup> Come sosteneva L. ELIA, voce *Governo (forme di)*, *cit.*, p. 638 e ss.

<sup>527</sup> Cfr. M. LUCIANI, voce *Governo (forme di)*, *cit.*, p. 538 e ss.

<sup>528</sup> C. ESPOSITO, Intervento al Convegno *I partiti politici nello Stato democratico* (1959), in *Scritti giuridici scelti*, vol. III, Diritto costituzionale repubblicano, Jovene, Napoli 1999, p. 202, sosteneva che il gruppo di pressione fosse un fenomeno da ostacolare, perché altrimenti si sarebbe rischiato di «attribuire agli interessi egoistici, parziali, la possibilità e il diritto di farsi valere come interesse del tutto». Questa posizione era indirizzata a valorizzare il ruolo dei partiti politici quale unico e legittimo titolare della rappresentanza. Ma oggi altre posizioni vanno considerate. T. E. FROSINI, *E' giunta l'ora di una legge sulle lobbies*, *cit.*, infatti, sostiene che la crisi che caratterizza le istituzioni partitiche induce sempre più a riconoscere e legittimare l'aggregazione e la sintesi degli interessi, ammettendoli a un'istruttoria procedimentale formale. Infatti, «sempre più spesso il decisore pubblico ha avvertito la necessità di acquisire informazioni e conoscenze da parte di portatori di interessi particolari» per «deliberare su questioni altamente tecniche o specialistiche». Tuttavia, mentre in Gran Bretagna e Canada c'è una “regolamentazione-trasparenza” e in Usa e UE una “regolamentazione-partecipazione”, in Italia manca una disciplina organica del tema, poiché ci si è preoccupati «che la disciplina dei gruppi di pressione possa equivalere alla loro legittimazione... Le lobbies sono divenute, di conseguenza, un vero e proprio tabù giuridico-costituzionale». Tra l'altro, che le decisioni pubbliche prese nel nostro sistema sono «il frutto di una negoziazione tra interessi differenti» è cosa nota. Inoltre, dalla crisi dei partiti politici tale fenomeno ha assunto l'aspetto di «“sucedaneo” della rappresentanza politica, se non addirittura alternativa a essa». Insomma, secondo l'A. «l'attività di lobbying non solo è lecita ma è anche utile e preziosa per il decisore pubblico, perché strumento indispensabile per acquisire informazioni tecniche, altrimenti difficilmente comprensibili», giacché «opererebbe, dunque, quale infrastruttura sociale ed economica in grado di unire ...soggetti privati e decisori pubblici». E poiché l'attività dei portatori di interessi è sempre esistita, l'A. sostiene sia necessario un intervento legislativo che serva a «rendere trasparenti le attività, le finalità e gli scopi, i mezzi umani e finanziari impiegati, i gruppi che muovono tali interessi», anche

Soluzione preferibile, allora, sembra quella di un sistema di finanziamento misto, in cui il contributo statale è garantito in una quota base a tutti i partiti (si da salvaguardarne per quanto possibile l'eguaglianza nella concorrenza), e le erogazioni private, sia dirette sia indirette siano circoscritte nel limite massimo (si da evitare che si crei dipendenza eccessiva dai finanziatori). Un sistema misto avrebbe, quindi, l'indubbio vantaggio di ridurre i rischi di oligopoli e di bilanciare l'eguaglianza delle posizioni di partenza con la ricerca delle risorse da parte dei partiti. Il sistema ideale potrebbe fondarsi, perciò, sui rimborsi elettorali e sul finanziamento volontario al partito –democraticamente-indicato dal contribuente.

---

mediante la creazione di una nuova figura professionale, perché vi è «confluenza della rappresentanza parlamentare e quella di interessi all'interno della macrocategoria della rappresentanza politica ...che si accompagni in maniera convinta a una regolamentazione legislativa dei partiti politici».

## 4 ORGANIZZAZIONE E STRUTTURA DELLE PRIMARIE DI PARTITO

SOMMARIO: 4.1 La crisi del sistema partitico e il tentativo di una sua rilegittimazione: le primarie di partito; 4.2 I partiti e la democrazia interna; 4.3 Con quali strumenti possono essere previste le primarie?; 4.4 Profili di costituzionalità delle primarie; 4.5 Le esperienze amministrative e regionali degli anni 1998-2005; 4.6 La legge toscana; 4.7 La disciplina e l'analisi delle primarie nel Pd: un confronto con il caso leghista e le "parlamentarie" del Movimento 5 Stelle; 4.8 Le modalità di realizzazione delle primarie; 4.9 Un rapido confronto tra alcuni sistemi di elezioni primarie in uso; 4.10 Prospettive.

### 4.1 *La crisi del sistema partitico e il tentativo di una sua rilegittimazione: le primarie di partito*

Le elezioni primarie sono «procedimenti finalizzati a influenzare e/o a determinare la selezione dei candidati a successive elezioni, ai quali in via di principio partecipi, ancorché con alcune limitazioni e ad alcune condizioni, lo stesso corpo elettorale di queste ultime, e che siano promossi da quanti (partiti e c.d. gruppi elettorali, da soli o in associazione [leggi anche: in coalizione] fra loro) intendano appunto presentare candidati per l'elezione di cariche esecutive monocratiche ovvero per l'elezione a cariche rappresentative in assemblee, a qualsiasi livello di governo» e vi possono partecipare «non solo gli iscritti a uno o più partiti, ma anche tutti i cittadini che accettino di registrarsi in appositi elenchi virtualmente senza altra condizione che la manifestazione di intenzione dell'interessato e una simbolica oblazione, in pratica senza preventive specifiche verifiche che stabiliscano, sia pure per le vie brevi, un vincolo associativo permanente»<sup>529</sup>, prediligendo quindi le primarie aperte (su questa definizione ci si soffermerà nei successivi paragrafi).

---

<sup>529</sup> Così, C. FUSARO, *Elezioni primarie: prime esperienze e profili costituzionali*, in *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, n. 55 del 2006, p. 43 e ss. Mentre G. PASQUINO, *Democrazia, Partiti, Primarie*, in *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, n.55 del 2006, p. 23 e ss., le definisce come un «meccanismo ad altissima politicità che riesce a svolgere una molteplicità di funzioni utili e, talvolta, addirittura indispensabili ai partiti, agli elettori, al sistema politico, alla democrazia.

In altre parole, le primarie sono procedure volte a circoscrivere il potere dei *vertici* di partito, riservando alla *base* la scelta dei candidati alle elezioni: l'obiettivo delle primarie è, quindi, quello di attribuire agli elettori l'effettivo potere di scegliere i candidati alle elezioni.

Oggi, la crisi dei partiti ha stimolato l'interesse della dottrina sul tema, anche perché non sembrano più esservi ostacoli di ordine costituzionale a una regolazione delle primarie. Anzi, quella dottrina<sup>530</sup> che sostiene la centralità dei cittadini e non dei partiti nell'art. 49 Cost., ritiene anche che le primarie costituirebbero una doverosa attuazione della Costituzione, e chi ne esclude l'importanza –facendo leva sulla natura privatistica della formazione partitica– trascura la circostanza che il partito svolge funzioni pubbliche, considerato anche che, dal 1974, percepisce anche denaro pubblico.

La radice storica delle primarie si coglie dalla polemica contro la *partitocrazia*<sup>531</sup>: dibattito molto vivace durante la Prima Repubblica, culminato,

---

Naturalmente, la prima, cruciale e irrinunciabile funzione delle primarie consiste nella selezione fra una pluralità di candidati».

<sup>530</sup> S. MERLINI, *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Passigli, Firenze, 2009.

<sup>531</sup> Il termine “partitocrazia” è stato coniato nella fase storica seguente il regime fascista e ha assunto il significato dell'impropria occupazione dei partiti di posizioni istituzionali, tale da creare un'oligarchia nel sistema politico-istituzionale. Si tratta, cioè, della degenerazione del sistema democratico a causa dell'eccessivo potere assunto dai partiti: il sistema democratico per essere tale richiede che le scelte riguardanti la collettività nel suo complesso siano prese dalla maggioranza dei cittadini. Tali maggioranze sono determinate dai cittadini, che decidono di organizzarsi in partiti, scegliendo programmi e candidati tali da farsi eleggere. Chi, poi, occupa posizioni di potere viene, per così dire, “incalzato” dalla minoranza, che presenta programmi differenti: così la democrazia funzionerebbe regolarmente. Se, invece, uno o più partiti detiene il potere senza freni, c'è il pericolo che lo stato venga “indebitamente occupato” da partiti: si passa, così, dal sistema democratico dei partiti alla partitocrazia. Ciò avviene, in particolare, con l'introduzione del sistema elettorale proporzionale, poiché con il voto di fiducia i partiti possono controllare il potere legislativo, che è il cuore di ogni Costituzione. Questo stato di cose è stato consacrato con l'introduzione del sistema elettorale proporzionale nel 1919, ripreso nel 1946, in cui la scelta dei candidati è determinata dalla loro «sicura docilità nei confronti dell'apparato del partito che li manda in parlamento». Da ciò discende che il personale di partito non è selezionato in ragione del merito; la lotta politica si disinteressa dei problemi concreti; il deputato non si interessa dei bisogni del popolo, ma solo di quelli del partito, così G. MARANINI, *Governo parlamentare e partitocrazia*, in *Miti e realtà della democrazia*, Edizioni di Comunità, Milano, 1958,

agli inizi degli anni '90, con il *referendum* del 1993 e con l'inchiesta giudiziaria di "Mani Pulite". Nella Seconda Repubblica<sup>532</sup> la sostituzione dell'apparato organizzativo e ideologico del partito con un apparato personale determina il calo della partecipazione e delle iscrizioni dei cittadini ai partiti. Per questi motivi la Seconda Repubblica è ricordata dalla dottrina come quella fase che ha portato «l'eclisse dei partiti, una situazione definita in modo paradossale, partitocrazia senza partiti»<sup>533</sup>: si tratta, in altre parole, della c.d. crisi di rappresentatività dei partiti e della loro capacità di trasferire le domande sociali nelle sedi istituzionali.

---

pp. 39-63. Secondo C. DE FIORES, *Partiti e popolo nella crisi italiana, cit.*, p. 12, la «“partitocrazia” non rappresentava, quindi, l'essenza della democrazia dei partiti, ma semmai la sua estrema degenerazione prodotta dal disperato tentativo – una volta venuto meno l'insediamento di massa dei partiti – di mantenere inalterata la propria presa sulla società attraverso le pratiche clientelari e il malaffare».

<sup>532</sup> Il passaggio dalla Prima alla Seconda Repubblica Italiana è segnato da una serie di eventi che dimostrano che “qualcosa stava cambiando”. La Seconda Repubblica, infatti, inizia convenzionalmente con il “caso Tangentopoli”, cui segue nel 1993 l'approvazione per *referendum* del sistema uninominale maggioritario al Senato. Inoltre, rilevano anche importanti eventi a livello internazionale, come, la caduta del muro di Berlino: evento di tale portata da creare le condizioni del successivo crollo nel corso della XI Legislatura ('92-'94).

<sup>533</sup> G. TAMBURRANO, Prefazione a V. MONDINI, *Primarie Bipolari*, Il Mulino, Bologna, 2000, p. XIX, sostiene che per uscire da questa situazione paradossale sarebbe necessario «a) lo scioglimento automatico del Parlamento (...); b) l'elezione diretta del Capo dell'Esecutivo (...)), nonché il ricorso agli strumenti del *referendum* abrogativo e delle tecnologie elettroniche. Secondo C. DE FIORES, *Rappresentanza politica e sistemi elettorali in Italia*, in C. De Fiores (a cura di) *Rappresentanza politica e legge elettorale*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 42 e ss., la crisi dei partiti non sarebbe dovuta a Tangentopoli, ma a alla consapevolezza della letteratura giuridica di quanto sia necessario superare il sistema elettorale proporzionale per rendere effettiva la democrazia. L'A., infatti, ricostruendo il pensiero di C. MORTATI, *Art.1*, in G. Branca (a cura di) *Commentario della Costituzione* (artt. 1-12), Bologna-Roma, 1975, p. 35 e ss, nota come i partiti abbiano perso la funzione di mediatori dei cittadini e vengano sentiti come un «elemento di disturbo nell'esercizio della sovranità popolare». Tutto ciò si sostanzia nella «condanna del connubio “proporzionalismo-partiti”»: di qui la necessità, secondo Mortati, di mirare al maggioritario.

La dottrina da diversi decenni<sup>534</sup> ha cercato di ricostruire le cause dell'allontanamento dei partiti dalle esigenze dei cittadini, e si è concentrata principalmente su tre diversi orientamenti. Secondo alcuni la crisi dipenderebbe dalla generale crisi strutturale delle democrazie parlamentari; a detta di altri, invece, essa rappresenterebbe un altro modo per definire, più che la sua crisi, il passaggio da una democrazia dei partiti a una democrazia in cui i partiti hanno meno peso, e in cui il *leader* conta di più; sulla scia di quest'ultima lettura, il terzo orientamento considera la crisi dei partiti come crisi della mediazione dei partiti cui sono preferite forme di democrazia dal basso: «in questa prospettiva quella crisi costituirebbe il definitivo disvelamento del carattere non democratico delle democrazie dei partiti e l'occasione per il loro superamento. Sarebbe a indicare, cioè, non la crisi o addirittura la fine della democrazia ma, proprio al contrario, la possibilità di una sua più compiuta realizzazione»<sup>535</sup>.

In realtà, come si è avuto modo di anticipare nei capitoli precedenti, la crisi è innanzitutto istituzionale, ossia determinata dall'«eccessiva burocratizzazione della ... organizzazione interna»<sup>536</sup> dei partiti, che ha, a sua volta, provocato l'abbandono «della partecipazione politica generale»<sup>537</sup>. A tale causa si aggiungono altre motivazioni di varia natura: basti pensare agli scandali che si

---

<sup>534</sup> I contributi più rilevanti in tema di crisi di rappresentatività dei partiti sono di L. ELIA, voce *Stato democratico*, in *Digesto Discipline pubblicistiche*, XV, Torino, 2000, p. 62; L. CARLASSARE, *Problemi attuali della rappresentanza*, in N. ZANON – F. BIONDI, *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, 2001, p. 21 ss.; A. MASTROPAOLO, *Crisi dei partiti o decadimento della democrazia?*, in *www.costituzionalismo.it*, 23.05.2005. Secondo G. PASQUINO, *Democrazia, Partiti, Primarie, cit.*, p. 23 e ss, è lo scarso stato di salute dei partiti che li spinge ad aprirsi alle primarie: quando i partiti stanno male non riescono a opporsi alle primarie e si illudono che le primarie li rinvigoriscano.

<sup>535</sup> Le tre letture sono riportate da F. TUCCARI, *Ritorno al futuro? La crisi dei partiti politici*, in *Storia del pensiero politico*, n.1/2014, p. 132. L'A. teorizza che la fine dei partiti sia l'esito «di una "americanizzazione" dei partiti politici europei». Si pone in questo filone l'opinione di C. DE FIORES, *Partiti e popolo nella crisi italiana, cit.*, p. 12, che riporta il pensiero di G. FERRARA, *Istituzioni, lotta per l'egemonia e sistema politico* [1992], in *L'altra riforma, nella Repubblica*, Manifestolibri, Roma, 2002, pp. 91 e ss., secondo cui «la crisi dei partiti fu innanzitutto crisi di egemonia».

<sup>536</sup> Cfr. L. ELIA, *Stato democratico, cit.*, p. 65.

<sup>537</sup> *Ibidem*.

riferiscono al finanziamento illecito, alla corruzione e alla tendenza alla personalizzazione del potere e, quindi, alla gestione oligarchica dello stesso<sup>538</sup>. Si comprende come, dato il rischio per la tenuta democratica dei partiti, siano necessarie nuove regole che “democratizzino” le procedure di scelta dei candidati alle cariche elettive: in tale contesto<sup>539</sup> si collocano le cd. “primarie”. Di regola, infatti, a nominare i candidati alle cariche elettive sono i dirigenti di partito e ciò per due ordini di ragioni: sia perché la funzione di selezione dei candidati serve a rappresentare al meglio il partito, e solo i dirigenti sono in grado di avere una visione complessiva delle esigenze di rappresentanza, sia perché solo i dirigenti di partito possono assumersene la responsabilità<sup>540</sup>. Questo stato di cose era retto dal convincimento che l’attività di selezione delle candidature fosse un «potere di diritto pubblico»<sup>541</sup>, e pertanto riservato ai soli «partiti o gruppi politici organizzati»<sup>542</sup>. Di contro, si è obiettato che per “potere di diritto pubblico” non s’intende “attribuzione costituzionale”, perché la stessa Corte costituzionale ha chiarito in passato «che le funzioni attribuite ai partiti politici dalla legge ordinaria al fine di eleggere le assemblee (...) non consentono di desumere l’esistenza di attribuzioni costituzionali, ma costituiscono il modo in cui il legislatore ordinario ha ritenuto di raccordare il diritto, costituzionalmente riconosciuto ai cittadini, di associarsi in una pluralità di partiti con la rappresentanza politica, necessario per concorrere nell’ambito del procedimento elettorale, e trovano solo un fondamento nello stesso art. 49 Cost.»<sup>543</sup>: in altre parole, la selezione delle candidature non

---

<sup>538</sup> Così, F. R. DE MARTINO, *La selezione delle candidature attraverso il metodo delle primarie. Partecipazione politica e rappresentatività dei partiti*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, n.3 del 2013.

<sup>539</sup> Come evidenziato da P. MARSOCCI, *Le “primarie”: i partiti politici alle prese con il metodo democratico*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, n. 2/2012, p. 2.

<sup>540</sup> In materia di sindacabilità delle candidature dei partiti, si segnala la sentenza n. 256 del 2010, che considera «non implausibile la statuizione del giudice a quo in ordine alla sussistenza della propria giurisdizione su un giudizio avente ad oggetto, tra l’altro, l’impugnazione di provvedimenti adottati dal competente ufficio elettorale», in quanto in violazione degli artt. 49 e 51 Cost.

<sup>541</sup> F. BASSANINI, *Lo statuto democratico dei partiti e le elezioni primarie*, in S. Merlini (a cura di) *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, pp. 213-214.

<sup>542</sup> F. BASSANINI, *Lo statuto democratico dei partiti e le elezioni primarie*, *cit.*, p. 214.

<sup>543</sup> Corte costituzionale, ordinanza n. 79 del 2006. L’ordinanza in oggetto non riconosce, d’altronde, ai partiti politici la legittimazione a sollevare conflitto, giacché essi non sarebbero

risponde a una specifica attribuzione costituzionale inderogabile dalla legge, bensì una funzione pubblica che i partiti svolgono in virtù di specifiche norme giuridiche che limitano l'autonomia del partito, in quanto tese a garantire interessi costituzionalmente rilevanti<sup>544</sup>.

Queste finalità hanno giustificato per molto tempo una gestione delle candidature dall'alto, giacché si è sostenuto che «qualsiasi altro metodo di designazione che “saltasse” la mediazione partitica risulterebbe meno democratico perché svuoterebbe i partiti e, finirebbe per essere persino, tecnicamente “irresponsabile”»<sup>545</sup>. Sebbene i partiti non abbiano sempre conseguito risultati ottimali sul piano della democrazia rappresentativa, bisogna ammettere che è la Costituzione all'art. 49 a chiedere il ricorso a essi come strumento per la partecipazione politica. Difatti, si è sostenuto che non esisterebbe altro mezzo come «possibile forma di determinazione della politica nazionale che non veda i partiti come protagonisti, come elementi essenziali, come portatori privilegiati, delle domande che costituiscono il contenuto della politica nazionale»<sup>546</sup>. Quest'ultima, d'altronde, è un'idea condivisa da quella dottrina, che considera i partiti non solo le forme privilegiate di «organizzazione e di espressione della domanda politica»<sup>547</sup>, ma anche la necessaria mediazione in una società complessa come la nostra, per cui «non è vero, conseguentemente, che le democrazie possano fare a meno dei partiti, ovvero che possano fare a meno di partiti saldamente organizzati e strutturati. Poiché la mediazione è inevitabile...quando è assicurata dai partiti e accettarla quando è apprestata da soggetti sociali che funzionano in forza di logiche

---

titolari di attribuzioni costituzionali, essendo organizzazioni proprie della società civile. La decisione è stata poi successivamente richiamata anche dalla decisione n. 120 del 2009.

<sup>544</sup> Per gli stessi fini, in materia di incandidabilità, il d. lgs. 235/2012 (c.d. Legge Severino) ha esteso alle cariche politiche nazionali e sovranazionali le cause ostative alla candidabilità prima previste solo a livello locale. La *ratio* della legge è di rimediare alla cattiva selezione delle candidature dei partiti, che finivano col candidare soggetti condannati penalmente per reati spesso connessi all'esercizio di pubbliche funzioni. Tale legge ha certamente invaso il potere di selezione delle candidature dei partiti e, infatti, sono stati sollevati dubbi di costituzionalità con riferimento all'estensione delle cause di incandidabilità ai parlamentari.

<sup>545</sup> G. PASQUINO, *Democrazia, Partiti, Primarie*, cit., p. 23 e ss.

<sup>546</sup> G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, cit., p. 34.

<sup>547</sup> Cfr. A. SAVIGNANO, *La partecipazione politica nell'ordinamento costituzionale italiano*, Esi, Napoli, 1979.

antiegalitarie e sovente scopertamente timocratiche»<sup>548</sup>. Pertanto, parlare di crisi dei partiti è giusto, ma non lo è altrettanto pensare che la soluzione risieda al di fuori di essi, tutt'al più che proprio la Costituzione individua nel “metodo democratico” il modo in cui i partiti possano mediare tra società e istituzioni. Si comprende come il superamento della crisi partitica passi necessariamente per il coinvolgimento dei cittadini nelle scelte del partito, *in primis* in quelle relative alle candidature. Ad essi, infatti, «spetta la grande responsabilità di sapere essere credibili, a cominciare da una seria e accorta selezione della classe dirigente, anche per ridurre la crescente (e preoccupante) disaffezione dei cittadini alla politica, che rischia di degenerare in un dissacrante antiparlamentarismo»<sup>549</sup>.

Per questo motivo la dottrina menziona le primarie tra quelle “medicine” che servono a sollevare la “salute” della democrazia<sup>550</sup>: affinché essa sia buona è «inevitabile interrogarsi non tanto e non soltanto sui diritti dei cittadini,..., quanto, piuttosto... sui poteri dei cittadini»<sup>551</sup>, e non solo quello di scegliere

---

<sup>548</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Prospettive attuali del sistema elettorale in Italia*, Intervento all'Assemblea del CRS del 28 ottobre 2010, in [www.centroriformastato.org](http://www.centroriformastato.org), p.2.

<sup>549</sup> Così, T. E. FROSINI, *L'antiparlamentarismo e i suoi interpreti*, in *Rass. Parl.*, n. 4 del 2008, p. 845 ss. Questa non è, d'altronde, un'idea isolata, giacché anche C. DE FIORES, *Partiti e popolo nella crisi italiana*, cit., p. 11, afferma che «dalla lettura dell'ultimo decennio, un dato sembrerebbe comunque emergere con forza: travolta la democrazia dei partiti, la c.d. transizione italiana si è progressivamente avvitata attorno alla spirale dell'antipolitica».

<sup>550</sup> L. MORLINO, *Democrazie e democratizzazioni*, Il Mulino, Bologna, 2003, p. 146, sostiene che il livello qualitativo del regime democratico è dimostrato dalla responsabilità verticale degli eletti verso gli elettori e da quella orizzontale fra le diverse componenti della politica –la c.d. *accountability*– e, infine, dalla *responsiveness*, ovvero la capacità di rispondere alle sollecitazioni della società. Peraltro, secondo G. PASQUINO, *Democrazia, partiti, primarie*, in *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, n. 55 del 2006, p. 23 e ss., la qualità della democrazia dipende anche «dalla qualità delle loro leadership, delle minoranze organizzate che conquistano il potere politico» e dal «potere degli elettori di scegliere non soltanto rappresentanti e governanti, ma anche coloro che ambiscono a diventare rappresentanti e governanti».

<sup>551</sup> Cfr., G. PASQUINO, *Democrazia, partiti, primarie*, cit., p.24. Secondo T. E. FROSINI, *Il buongoverno è un mito?*, cit., p. 1 e ss., il buongoverno è un governo scelto liberamente dal corpo elettorale e responsabile di fronte ad esso, soggetto, quindi, al giudizio degli elettori (in tale circostanza il voto rappresenta un “atto costituzionale”, che può valere come premio o di sanzione, ossia come rinnovo o negazione della fiducia): in tal modo, si dà luogo a una “leale collaborazione” tra rappresentanti e rappresentati negli Stati di democrazia costituzionale. Le

rappresentanti e governanti, ma anche di individuare coloro che ambiscono a diventare tali. E se la democrazia interna, prescritta dall'art. 49 Cost., deve pervadere «l'intero modo di essere del partito, la sua organizzazione, i suoi processi decisionali»<sup>552</sup>, a maggior ragione essa si apprezza «essenzialmente in due occasioni: al momento della formazione delle candidature ed al momento del rinnovo delle cariche in seno al partito»<sup>553</sup>.

#### 4.2 I partiti e la democrazia interna

La funzione assegnata ai partiti dalla Costituzione repubblicana del 1948 è sintomatica dell'inaugurazione di un periodo ispirato alla democrazia pluralista e al pieno esercizio della sovranità del cittadino. E si comprende come, alla luce delle considerazioni appena compiute, i partiti siano stati “pensati” come «l'asse portante della democrazia»<sup>554</sup>: ecco perché, quando si parla di crisi della democrazia, come si è visto, bisogna delimitare questo concetto al monopolio della rappresentatività. Il tema della riqualificazione della rappresentanza, quindi, investe sia il sistema elettorale sia la legislazione elettorale di contorno, e in particolare il c.d. diritto dei partiti<sup>555</sup>, con riferimento al finanziamento e alla democrazia interna degli stessi.

In tale quadro va inserita la riflessione sul “metodo” delle primarie.

La democrazia interna a un partito può concernere innanzitutto la formulazione dei programmi e la vita politica, la selezione dei dirigenti e la selezione delle candidature per le elezioni<sup>556</sup>. Riguardo quest'ultima possibilità

---

due componenti sono integrate negli Stati costituzionali democratici contemporanei, perché consentono ai cittadini di essere rappresentati e di partecipare alle scelte di indirizzo politico. Accade in Gran Bretagna, Germania, Spagna, Francia che il governo e il suo *leader* siano scelti a maggioranza sulla base di un programma di indirizzo politico (“a legittimazione diretta”), preferito a quello della forza politica alternativa.

<sup>552</sup> A. RUGGERI, *Note minime in tema di democrazia interna dei partiti politici*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, n.1/2010.

<sup>553</sup> A. RUGGERI, *Note minime in tema di democrazia interna dei partiti politici*, cit.

<sup>554</sup> S. GAMBINO, *Elezioni primarie e rappresentanza politica: Alcune osservazioni introduttive*, in S. Gambino (a cura di) *Elezioni primarie e rappresentanza politica*, Rubettino, Soveria Mannelli, 1995, p. 20.

<sup>555</sup> Così, S. GAMBINO, *Il ruolo dei partiti politici e la legge elettorale*, cit..

<sup>556</sup> Per queste distinzioni si veda G. CERRINA FERONI, *Partiti politici: una regolazione giuridica?*, in *Rassegna parlamentare*, 2007, fasc.2, p.265.

c'è un orientamento –di cui ci si è già occupati per esteso nel primo capitolo– che sostiene la valenza meramente esterna dell'art. 49 Cost., giacché la norma, secondo questa lettura, imporrebbe al partito il solo rispetto delle regole del gioco con le altre formazioni politiche<sup>557</sup>. Un secondo orientamento<sup>558</sup>, invece, sostiene che la democraticità dovrebbe coprire anche la vita interna del partito, affinché esso sia effettivamente rappresentativo della società civile.

Il valore democratico delle primarie è uno dei temi su cui la dottrina e la politica italiana<sup>559</sup> si scontrano più frequentemente. Esse, infatti, seppure apprezzate nella politica d'oltreoceano, non possono vivere come mera trasposizione del modello americano, date le peculiarità tutte italiane del sistema politico ed elettorale. Prima di tutte, si pone la questione dei confini organizzativi e dell'autonomia politica dei partiti rispetto al loro diritto di scegliere il candidato con cui si presentano al corpo elettorale: in quest'ottica, le primarie, rispondono alla richiesta di una maggiore democrazia interna, intesa come tasso di democraticità<sup>560</sup> dell'intero *decision making* di un partito.

---

<sup>557</sup> Così, A. DI GIOVINE, *I partiti politici*, in G. Neppi Modona (a cura di) *Stato della Costituzione*, Milano, 1995, p. 176 ss.

<sup>558</sup> F. RESCIGNO, *I partiti politici, cit.*, p. 732.

<sup>559</sup> Difatti, M. SORICE, *La comunicazione politica*, Carocci, Roma, 2011, nega il valore delle primarie, poiché esse favorirebbero solo un'élite politica già affermata e legittimata dai *media*.

<sup>560</sup> O. MASSARI, *Le Primarie nelle democrazie occidentali*, in *Italianieuropei*, n.5 del 2002, p. 2, individua alcuni elementi nel procedimento di democratizzazione. Il primo è il “*selectorate*”, ossia l'insieme di coloro che sono chiamati a scegliere e selezionare un candidato; il secondo è il “*candidacy*”, inerente coloro che possono entrare nella competizione interna; il terzo elemento è “di contorno”, cioè la legislazione elettorale, che nel sistema elettorale italiano incontra molti ostacoli dal punto di vista costituzionale. Il *selectorate* e il *candidacy* possono essere massimamente inclusivi, il primo al fine di farvi rientrare tutti gli elettori (primarie aperte), il secondo consente a tutti gli elettori di partecipare alla *nomination*. Accogliendo un'interpretazione minima di “metodo democratico”, inteso come metodo che coinvolge i cittadini nello svolgimento dell'attività interna di partito, emerge come fondamentale sia il *selectorate*: la selezione delle candidature non avviene con “metodo democratico” se essa è attribuita agli apparati di partito; pertanto, non sono internamente democratici quei partiti che attribuiscono il potere di selezione delle candidature a organi non elettivi di partito o al *leader* stesso del partito, se non direttamente designato dai cittadini e/o iscritti. In altri termini, i metodi di selezione dei candidati possono essere distinti secondo quattro dimensioni che variano per il grado d'inclusività vs. esclusività (R.Y. HAZAN, *Candidate selection*, in L. Leduc, R.G. Niemi e P. Norris (a cura di) *Comparing democracies*, Sage, Londra,

A tal proposito ci s'interroga sul *quomodo* e sul *quantum* di democrazia perseguita/perseguibile mediante le primarie anche in raffronto alle procedure di selezione rimesse agli organi di partito.

La tendenza attuale dei partiti è di assumere una struttura di tipo oligarchico - con un *leader* posto al di sopra di ogni controllo e una dirigenza dotata del potere di scegliere i soggetti che dovranno sedere nelle istituzioni- e di determinare in completa autonomia programmi e candidature. Quest'ultimo aspetto è aggravato dalla previsione della c.d. lista bloccata, introdotta con legge n. 270 del 2005, che ha escluso il voto di preferenza dei candidati. Proprio su quest'ultima legge si è pronunciata di recente la Corte Costituzionale, con sentenza n. 1 del 2014, suggerendo nuovi spunti di riflessione sulla natura e sulla funzione delle consultazioni primarie. La decisione, in sostanza, dichiara parzialmente illegittima la legge elettorale nella parte in cui non consente all'elettore di esprimere almeno una preferenza per i candidati<sup>561</sup>: le primarie, perciò, «compensano»<sup>562</sup> l'abolizione del voto di

---

2002, pp. 110-115). Quindi, si ha il massimo d'inclusività se il diritto di essere candidato è di ogni cittadino; aumentando l'esclusività può essere necessario che l'aspirante candidato sia almeno membro del partito, ed eventualmente gli possono essere richiesti requisiti ulteriori. Per ciò che riguarda l'ampiezza del elettorato, invece, si ha la massima esclusività se la titolarità spetta a una sola persona, mentre la massima inclusività si ha se il diritto di scelta è attribuito a tutti i cittadini. In tema di decentramento, il elettorato può far capo soltanto all'apparato nazionale del partito e dare luogo a una selezione centralizzata, come avviene nel Partito conservatore inglese; la selezione, invece, avviene su base decentrata se le unità locali del partito fanno parte del elettorato, così V. CUTURI, S. GOZZO, R. SAMPUGNARO, V. TOMASELLI, *Partecipazione alle primarie dell'Unione*, in *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, n. 55 del 2006, p. 180 e ss.

<sup>561</sup> Come si vedrà, infatti, oggetto del dibattito che ha precorso l'approvazione della legge elettorale Toscana (ossia la prima legge elettorale che ha previsto le primarie facoltative come sub-procedimento del procedimento elettorale) è stata la relazione tra l'abolizione del voto di preferenza e le primarie, o meglio, «la legittimazione delle liste bloccate attraverso le primarie», così, L. FOTI, *Le primarie di partito, Le esperienze di Pd e Lega Nord a confronto*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, febbraio 2014, che sottolinea come la stessa Corte abbia ipotizzato un esito differente per il *porcellum*: se, infatti, l'introduzione delle cd. liste bloccate fosse stata accompagnata dalla previsione delle primarie obbligatorie, la legge 270/2005 avrebbe, con ogni probabilità, superato il vaglio di legittimità costituzionale, «avendo le primarie garantito non un futuro parlamento di nominati ma di candidati scelti preventivamente dai cittadini».

preferenza. La “portata” democratica delle primarie, però, dipende molto dalla disciplina che a esse s’intende attribuire, dalla tipologia di controllo utilizzabile e dal grado di personalizzazione.

Se è pacifico che, da un punto di vista eziologico, le primarie si debbano alla crisi dei partiti politici, e che esse trovano riconoscimento costituzionale nel “metodo democratico”, non poche questioni si sono poste sulla loro natura e classificazione. A ben vedere i due aspetti sono fra loro collegati, visto che le categorizzazioni sono fatte in conformità della definizione della loro natura giuridica.

Mentre delle classificazioni si parlerà nel seguito del lavoro, riguardo alla natura giuridica delle primarie, una parte della dottrina sostiene che non sia corretto parlare di elezioni, giacché i cittadini sono chiamati a esprimersi all’interno dei partiti o delle coalizioni «sulla selezione dei candidabili, quindi non eleggono»<sup>563</sup>: si tratta di «un potere di proposta più incisivo, se espressamente richiesto dalle norme interne al partito come obbligatorio e vincolante rispetto al potere di determinare i candidati, potere che comunque è

---

<sup>562</sup> A. FLORIDIA, *Le primarie in Toscana: la nuova legge, la prima sperimentazione*, in *Quaderni dell’osservatorio elettorale*, n. 55 del 2006, p. 101. D’altro canto, la bozza di legge (per consultare il testo unificato del cd. “*italicum*”, la cui discussione è iniziata alla Camera il 24 gennaio 2014, vedi

<http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2014/01/24/leg.17.bol0164.dat a20140124.com01.pdf>) sulla riforma elettorale prevede proprio le liste elettorali bloccate, ma accompagnate da primarie cd. “facoltative”, attivabili, cioè, solo su richiesta dei partiti politici. A differenziarle, allora, dalle primarie che già diversi partiti hanno deciso di inserire nei loro statuti, sarebbe, da un lato, il trasparente meccanismo di scelta dei candidabili, dall’altro, il vantaggio di avviare la «consultazione all’interno di una cornice ben definita di regole e di procedure», così A. FLORIDIA, *Le primarie in Toscana*, cit., pag. 113. In senso contrario, G. TARLI BARBIERI, *Le riforme elettorali della regione Toscana*, in *Democrazia e diritto*, n. 4, 2004, p. 208, sostiene che siano controproducenti le candidature imposte dal basso, poiché esproprierebbero i vertici di partito di qualsiasi possibilità di controllo e di conseguente assunzione di responsabilità. Si tratterebbe, invero, di differenti competenze, poiché i due strumenti «almeno, in linea di principio, si rivolgono a soggetti diversi: indiscriminatamente a tutti gli aventi diritto al voto nelle elezioni regionali (il voto di preferenza) ovvero solo a coloro che intendono partecipare alle primarie per selezionare i candidati del proprio partito (o, ancora meno, a coloro che siano iscritti in particolari registri detenuti dai partiti)».

<sup>563</sup> Così, P. MARSOCCHI, *Le “primarie”*, cit.

sempre stato di competenza dei vertici dei partiti»<sup>564</sup>. Le primarie configurerebbero, piuttosto, uno strumento di solidarietà politica, espressione non di democrazia diretta, poiché esse non modificano immediatamente la realtà giuridica, bensì di democrazia rappresentativa, «perché nessuno sarà eletto in base a quei voti»<sup>565</sup>.

Secondo quest'interpretazione, solo se l'ordinamento giuridico prevede le primarie come fase dell'*iter* elettorale, esse rileverebbero come atto di un più generale procedimento pubblico, e in tal senso potrebbero realmente tutelare i diritti politici di ciascun cittadino, perché agirebbero anche nelle fasi prodromiche rispetto al voto. A voler sostenere la natura delle primarie quale fase della procedura elettorale bisognerebbe tenere conto del fatto che in Costituzione poche disposizioni sono direttamente riferibili al tema della selezione delle candidature<sup>566</sup>. Secondo altri, invece, le primarie sarebbero «quei procedimenti finalizzati a influenzare e/o a determinare la selezione dei candidati a successive elezioni, ai quali in via di principio partecipi (...) lo stesso corpo elettorale di queste ultime, e che siano promossi da quanti partiti (...) intendano appunto presentare candidati per l'elezione di cariche esecutive monocratiche ovvero per l'elezione a cariche rappresentative in assemblee, a qualsiasi livello di governo»<sup>567</sup>, mentre non rientrerebbero tra le primarie «i semplici referendum interni di partito o altre procedure pur elettive alle quali partecipino esclusivamente gli iscritti; non lo sono tanto più le tradizionali e

---

<sup>564</sup> P. MARSOCCI, *Le "primarie"*, cit.

<sup>565</sup> P. MARSOCCI, *Le "primarie"*, cit. Le elezioni primarie, cioè, rappresentano uno di quei canali in cui si manifesta una democrazia di qualità, così N. TRINO, *Le sfide della partecipazione. Le elezioni primarie nel sistema italiano: uno studio di genere*, Roma: CMCS Working Papers.

<sup>566</sup> Si tratta, cioè, solo di quelle che individuano il limite di età per l'elettorato passivo (art. 56, terzo comma e art. 58, secondo comma) e quelle che indirettamente dispongono la riserva di legge per consentire l'accesso alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza (art. 51) e determinano i casi d'ineleggibilità e d'incompatibilità (art. 65, per i membri del Parlamento e art. 122, per il Presidente e i componenti della Giunta e del Consiglio regionale).

<sup>567</sup> Secondo C. FUSARO, *Le primarie: prime esperienze*, op. cit., p. 43, infatti, le primarie sono «anche quelle cui siano ammessi a partecipare, in condizioni di parità, non solo gli iscritti a uno o più partiti, ma anche tutti i cittadini che accettino di registrarsi in appositi elenchi virtualmente senza altra condizione che la manifestazione di intenzione dell'interessato e una simbolica oblazione», cioè senza verificare «un vincolo associativo permanente (assimilabile appunto alla vera e propria iscrizione ovvero alla richiesta di entrare a far parte fra i componenti di un'associazione strutturata e soprattutto permanente)».

comunque apparentemente tramontate assemblee interne (di sezione, per esempio)»<sup>568</sup>. Di queste due letture si condivide la prima, giacché, da un lato, le primarie non sono previste come fasi del procedimento elettorale, dall'altro, hanno la rilevanza che viene attribuita loro dal partito: pertanto, la primaria non potrebbe equivalere «a una sorta di pre-competizione elettorale», giacché essa costituisce un «vincolo legislativo costituzionalmente legittimo, ma non certo costituzionalmente imposto»<sup>569</sup>.

E se Vezio Crisafulli valuta le primarie la scelta migliore per garantire la democrazia interna ai partiti, facendo ricorso, cioè, a un sistema analogo «a quello delle primarie aperte americane»<sup>570</sup> e la dottrina più recente le considera la soluzione per «correggere la tendenza in atto a sostanziali deleghe in bianco ai vertici dei partiti»<sup>571</sup>, altra dottrina<sup>572</sup> si attesta su posizioni differenti. Infatti, riprendendo la classificazione delle dimensioni organizzative dei partiti proposta da Katz e Mair<sup>573</sup>, bisogna ammettere che, nonostante le primarie, i partiti sarebbero più proiettati nella dimensione del *central office* e concentrati nelle attività del *public office*, e sempre meno attenti alla dimensione del *party on the ground*, ossia al partito che assegna un forte ruolo agli iscritti e ai militanti. In sostanza si vuole dire che, nonostante le primarie siano state scelte dai partiti del centro-sinistra italiano, il *central office* ha continuato a dare il potere in mano ai dirigenti di partito: infatti, a dispetto della *ratio* ispiratrice delle primarie, ossia l'esigenza di rivitalizzare il rapporto con il *party on the ground*, esse sono

---

<sup>568</sup> C. FUSARO, *Le Primarie: prime esperienze*, op.cit., p. 43.

<sup>569</sup> Così, C. FUSARO, *Elezioni primarie: prime esperienze*, cit., p. 58, aggiunge che un'eventuale disciplina «dettata, come nel caso della Toscana, dalla legge regionale, non mi pare che sia giustificato dubitare della competenza regionale ex art. 122 Cost».

<sup>570</sup> V. CRISAFULLI, *La Costituzione della Repubblica italiana e il controllo democratico dei partiti*, cit., p.276.

<sup>571</sup> P. MARSOCCI, *Le "primarie"*, cit., p. 8.

<sup>572</sup> G. TARLI BARBIERI, *Le riforme elettorali della Regione Toscana*, cit., p. 207. In tal modo si è espresso anche C. FUSARO, *Elezioni primarie: prime esperienze*, cit., p. 61, secondo cui un filtro «da parte di chi legittimamente detiene il simbolo e il controllo dell'indirizzo politico del partito» sembra «ineludibile»: i partiti possono determinare «le forme di apertura utili e a rispondere di eventuali chiusure eccessive». Si pensi, per esempio, a persone titolari dei diritti politici che dessero al partito un'immagine che questo ritiene «elettoralmente controproducente».

<sup>573</sup> R.S. KATZ, P. MAIR, *The Evolution of Party Organizations in Europe*, cit., pp. 593-618 (Trad. in L. BARDI, *Partiti e sistemi di partito*, cit., pp. 33-58).

state considerate, da una parte, «in grado di trasferire agli iscritti un “fetta” di potere decisionale»<sup>574</sup>, dall'altra, soltanto «uno strumento “illusorio” di trasferimento di potere alla base»<sup>575</sup>, che è stato, però, capace di conservare intatto il ruolo di controllo del *central office* sulla scelta del *public office*, ancora lontano dall'abbandonare vecchi metodi interni di presa delle decisioni e di controllo sulle candidature.

Inoltre, le primarie secondo una parte della dottrina<sup>576</sup> non avrebbero arrestato la personalizzazione del sistema politico ma, in qualche modo, l'avrebbero incoraggiata: esse, cioè, avrebbero favorito, da un lato, la creazione di un legame privilegiato fra capo di partito (o di coalizione) ed elettorato e, dall'altro, sarebbero state utilizzate proprio come strumento di legittimazione della *leadership*. Il rapporto tra candidato ed eletto si declina secondo due modalità<sup>577</sup>: il primo tipo è di c.d. macro-personalizzazione, esso ha i *leaders*

---

<sup>574</sup> Per queste considerazioni si veda M. E. LANZONE, *Le “Parlamentarie” del M5S: un nuovo metodo di selezione? Uno studio empirico su (s)elettori e candidati*, in atti del XXVII Convegno SISP, Firenze 2013.

<sup>575</sup> M. E. LANZONE, *Le “Parlamentarie” del M5S*, cit.

<sup>576</sup> S. BOLGHERINI, F. MUSELLA, *Le primarie in Italia: ancora e soltanto personalizzazione della politica?*, In *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, n. 55 del 2006, p. 219 e ss.

<sup>577</sup> S. BOLGHERINI, F. MUSELLA, *Le primarie in Italia*, cit., p. 224 e ss. Più specificamente, la prima è quella che individua il tipo di rapporto tra candidati/eletti ed elettori, distinguibile tra macro-personalizzazione e micro-personalizzazione, ossia tra rapporto uno-a-molti e rapporto uno-a-uno. La seconda dimensione attiene, invece, alle caratteristiche delle elezioni primarie e considera la presenza, o l'assenza, di competizione tra i candidati alle primarie stesse. Nel caso di assenza di competizione il risultato delle primarie è una sorta di consacrazione di un vincitore già previsto, mentre in presenza di competizione si avrà una situazione di reale confronto tra i candidati per l'elezione e, quindi, di un'effettiva selezione della classe politica: se si ha consacrazione, le elezioni primarie sono a vincitore preannunciato, e l'elettore esprimerà con il voto il proprio consenso rispetto a scelte prese ai vertici; se si ha competizione, invece, le primarie diventano sempre più uno strumento per la selezione della classe politica, una modalità meno oligarchica, e meno partitica, per designare le candidature. È qui che le primarie mostrano un importante legame con alcuni degli obiettivi della democrazia, poiché ampliano lo spazio di manovra a disposizione del cittadino-elettore per la scelta della classe politica. Nell'esperienza italiana, invece, si sono avuti, come si vedrà, casi di primarie profondamente diverse fra loro, per natura e finalità. La distinzione è fra tipi di primarie che s'incentrano su un rapporto plebiscitario fra il *leader* e la base (personalizzazione plebiscitaria o macro-personalizzazione) e quelle manifestazioni che,

come protagonisti, e il loro rapporto con l'elettorato è indiretto, poiché essi trovano nei partiti dei mediatori con l'elettorato; il rapporto di micro-personalizzazione, invece, si fonda sullo scambio di risorse tra candidato ed elettore, e poiché tra essi non c'è un contatto mediato dai partiti, l'elettore trae un beneficio diretto dalla vincita del candidato.

Di quest'interpretazione si condivide il pensiero per cui le primarie incoraggerebbero la competizione fra i soli candidati che concorrono per dimostrare il proprio peso politico, ottenendo, però, l'effetto positivo di surrogarsi al voto di preferenza, «perché si basano su un tipo di gestione del consenso molto radicato territorialmente e su una strategia elettorale incentrata sul contatto con la base, e danno voce in capitolo ai cittadini anche sulle scelte pre-elettorali»<sup>578</sup>.

Alla luce di queste considerazioni, si può concludere che le primarie nascono certamente dall'intenzione di favorire una maggiore partecipazione democratica della base, ma rischiano, qualora se ne faccia un particolare uso, di fornire un'occasione per la creazione di un rapporto plebiscitario fra *leader* e *base* e per il rafforzarsi di rapporti personali e diretti.

### 4.3 Con quali strumenti possono essere previste le primarie?

La tendenza all'autoreferenzialità e la spiccata capacità autorganizzativa dei partiti fanno sì che essi siano in grado di autoregolarsi rispetto alla partecipazione degli elettori o degli iscritti alle primarie<sup>579</sup>.

La natura giuridica di associazioni volontarie dei partiti, infatti, li rende insostituibili nella funzione di formazione e selezione del personale politico: ciò risponde alla finalità di praticare metodi democratici al proprio interno per

---

invece, si basano sul contatto che si realizza fra candidato e singolo cittadino (micro-personalizzazione). L'elettore interviene, infatti, proprio su quel processo che, tradizionalmente, è sempre stato una delle più importanti prerogative dei partiti, e cioè la scelta dei candidati da presentare alla competizione elettorale, così, F. D. GENTILE, *Democrazia e partecipazione, Le primarie del partito democratico*, CMCS Working Papers, Roma, 2010.

<sup>578</sup> Così S. BOLGHERINI e F. MUSELLA, *Le primarie in Italia*, cit., p. 237.

<sup>579</sup> Poiché nessuno potrebbe essere leso nei propri diritti, il partito potrebbe prevedere primarie chiuse, mentre una possibile violazione dei diritti degli iscritti potrebbe ravvisarsi nel caso di primarie aperte, poiché sarebbe sottratta agli iscritti una prerogativa, salvo che la previsione delle primarie aperte non sia contenuta nello statuto nel partito.

individuare i candidati da proporre agli elettori. Tuttavia non sempre i partiti si adoperano per trovare il miglior “compromesso democratico”, potendo decidere «quei partiti con una *leadership* dalle spiccate caratteristiche carismatiche»<sup>580</sup> o quei partiti dalla spiccata natura “personale”, «che possono anche ignorare qualsiasi istanza democratica nelle procedure di selezione dei propri candidati»<sup>581</sup> di non ricorrere alle primarie. Ciò che rileva, allora, è il grado di autonomia e di controllo che un partito esercita sulle procedure di selezione dei candidati: in altre parole, la funzione delle primarie «di scegliere il “volto” con cui si presentano agli elettori»<sup>582</sup> richiede la delimitazione dei confini organizzativi dei partiti, che in quanto associazioni private non riconosciute è massima.

Contro chi sostiene la necessaria autorganizzazione dei partiti in tema di candidature, una parte della dottrina afferma che «senza regole chiare ed eguali per tutti la partecipazione spontanea dei cittadini alla selezione dei candidati non gode delle garanzie di corretta applicazione che derivano dalla disciplina legislativa»<sup>583</sup>. Allora, le primarie nel nostro ordinamento possono trovare conforto sia in una disciplina di natura privatistica sia in una normativa di carattere pubblicistico: nel primo caso si parla di primarie «private» o «di partito», disciplinate direttamente dai soggetti che vi fanno ricorso, senza interventi dell'autorità pubblica<sup>584</sup>; nel secondo, invece, si parla di primarie «pubbliche»<sup>585</sup>, cioè disciplinate in tutto o in parte dalla legge<sup>586</sup>.

---

<sup>580</sup> A. FLORIDIA, *Contro la democrazia “immediata”: democrazia e partecipazione nei partiti*, in *Centro italiano studi elettorali*, 2009, p. 12.

<sup>581</sup> A. FLORIDIA, *Contro la democrazia “immediata”, cit.*, p. 12.

<sup>582</sup> A. FLORIDIA, *Contro la democrazia “immediata”, cit.*, p. 13.

<sup>583</sup> Così M. CERMEL, *Dalle primarie alle liste bloccate (e ritorno?). Riflessioni sulla nuova legge elettorale e sulle elezioni primarie*, in *Teoria politica*, 2007, n.1, p. 117. Ad esempio, a proposito della garanzia dell'unicità del voto A. FLORIDIA, *Le primarie in Toscana, cit.*, p. 108, osserva come mediante il ricorso alla garanzia offerta dalle liste elettorali ufficiali predisposte dai Comuni sia stato risolto il problema dell'unicità del voto in Toscana. In realtà, poi, E. ROSSI, L. GORI, *Le «primarie» in Italia: dalla prassi alle regole*, in *Quaderni Costituzionali*, 2009, p. 640 e ss., dimostrano come sia differente l'incidenza di una legge sulle primarie che abbia effetti premiali o che preveda un'efficacia obbligatoria con relative sanzioni.

<sup>584</sup> In Italia si sono registrati due casi nel 2005 (Presidente della Regione e Presidente del Consiglio Unione), altri di minore rilievo nei precedenti anni.

<sup>585</sup> Così C. FUSARO, *Elezioni primarie: prime esperienze, cit.*, p. 44.

<sup>586</sup> Unico caso in Italia è quello delle primarie toscane, disciplinate dalla l.r. n. 70 del 2004.

Al fine di comprendere quale sia lo strumento ideale per regolare le primarie, s'immagini come prima soluzione quella di una disciplina statutaria<sup>587</sup>: questa scelta sarebbe certamente più in linea con quella giurisprudenza costituzionale che impone una certa autonomia dei soggetti politici nell'elaborazione delle liste elettorali<sup>588</sup> ma, secondo una certa dottrina, la legge dovrebbe individuare sempre dei requisiti minimi a garanzia dei partecipanti come «l'ordine dei posti in lista sottoposti all'eventuale primaria, nonché (...) le eventuali deroghe e le cause che le possano giustificare»<sup>589</sup>. A bene vedere, la questione riguarderebbe il grado di controllo che il partito può esercitare sulle procedure di selezione, su cui premono altri dati, come il livello di strutturazione che un partito possiede e il ruolo che si decide di affidare alle primarie: conta cioè, accanto al *selectorate* (l'ampiezza del corpo elettorale che poi procede alla selezione), l'accesso dei potenziali candidati alla corsa delle primarie (c.d. *candidacy*)<sup>590</sup>: in tal senso, si è affermato che «proporre una serie di candidati alle primarie (...) rappresenta comunque una prerogativa che non può non essere riservata agli

---

<sup>587</sup> In tal caso, in materia di c.d. quote rosa, S. CATALANO, *Le "elezioni primarie" come strumento per il riequilibrio della rappresentanza politica di genere*, in *Forumdiquadernicostituzionali.it*, immagina «che ogni persona esprima un doppio voto, scegliendo un candidato per ciascun genere, oppure ad un numero predefinito di candidati con una percentuale minima di esponenti di ciascun genere». In tal modo, infatti, «non si porrebbe, ovviamente, alcun problema di compatibilità con l'art. 49 della Costituzione giacché tali scelte sarebbero espressione della libera determinazione dei partiti cui spetterebbe stabilire, fra l'altro, il grado di vincolatività dei risultati delle primarie».

<sup>588</sup> Si tratta della sentenza n. 203 del 1975 con cui la Corte ha affermato che «sia la scelta effettiva dei candidati, sia il loro ordine di elencazione è fatto interno proprio delle organizzazioni promotrici».

<sup>589</sup> «Ciò, se non altro, per tutti gli ambiti nei quali la legge prevede, per esempio, ...quote di genere, volte per esempio ad assicurare l'alternanza uomo-donna o la presenza di un certo numero di cittadini con diversa abilità», così C. FUSARO, *Elezioni primarie: prime esperienze, cit.*, p. 57, immagina di poter aggiungere, a scopo d'incentivo forme di sostegno pubblico alla primaria privata, «come la messa a disposizione di talune strutture pubbliche ovvero anche finanziamenti correlati, per esempio, al numero dei partecipanti e, magari, alle oblazioni da questi spontaneamente versate (ispirandosi al modello tedesco come integrato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale federale la quale nel 1992 stabilì che il finanziamento pubblico restava legittimo purché a integrazione di una capacità autonoma di raccolta fondi da parte del partito: un marco – allora – pubblico per ogni marco privato)».

<sup>590</sup> Per queste distinzioni si veda nota 559.

iscritti, al corpo di coloro che costituiscono il partito stesso»<sup>591</sup>, ma spetta al partito con le sue regole. Ecco perché si è affermato che la sovranità del partito e dei suoi iscritti è «un limite difficilmente superabile: permettere, ad esempio, che semplici elettori ...possano proporre una candidatura alle primarie potrebbe significare rendere permeabile il “cuore” dei processi costitutivi di un partito e aprirlo alle più svariate incursioni»<sup>592</sup>.

Rispetto alla previsione legislativa dell'istituto, una parte della dottrina sostiene la problematicità di una disciplina in materia, poiché rappresenterebbe una violazione della libertà di organizzazione del partito, tale da limitare la garanzia posta dal diritto di associazione, riconosciuto e garantito dall'art. 18 Cost. e, più specificamente, dall'art. 49 Cost. Infatti, secondo questa teoria la previsione di vincoli all'azione del partito politico, in un ambito così delicato come la selezione delle candidature, dovrebbe fare i conti con la libertà di organizzazione delle formazioni sociali, «interpretata fino al punto di ritenere riconosciuta alle stesse la possibilità di organizzarsi anche in forme non democratiche»<sup>593</sup>. In realtà, come si è avuto modo di approfondire, il partito ha la natura giuridica di associazione non riconosciuta, ma ciò non esclude che esso realizzi funzioni «pubbliche»<sup>594</sup>, tra le quali rientra anche quella della selezione delle candidature<sup>595</sup>.

---

<sup>591</sup> A. FLORIDIA, *Contro la democrazia “immediata”*, cit., p. 16.

<sup>592</sup> A. FLORIDIA, *Contro la democrazia “immediata”*, cit., p. 16.

<sup>593</sup> E. ROSSI, L. GORI, *Le elezioni primarie come forma di partecipazione alla vita politica italiana: un primo bilancio dopo dieci anni di «esperimenti»*, in *Revista catalana de dret públic*, núm. 37, 2008, p. 108.

<sup>594</sup> Difatti, la dottrina tradizionale, per lo più, sosteneva che i partiti fossero organi o poteri dello Stato-apparato (Pietro Virga), ossia «enti ausiliari» di quest'ultimo (S. Romano), in ragione delle funzioni da essi concretamente svolte; ossia, ancora, soggetti privati esercenti funzioni pubbliche (C. Mortati).

<sup>595</sup> Infatti, come affermato dalla Corte costituzionale nell'ordinanza n. 79 del 2006, il fatto che ai partiti politici siano attribuite funzioni in materia elettorale non consente «di desumere l'esistenza di attribuzioni costituzionali». Mentre A. MANZELLA, *Delle primarie troppo... secondarie*, in *Micromega*, III, 1999, sostiene che l'individuazione delle candidature, coinvolgendo rilevanti interessi pubblici, possa giustificare un intervento di «ingerenza democratica» della legge nella vita interna dei partiti. Ciò è sostenuto anche già da C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 443, che rilevava come «lo stato non può disinteressarsi del modo di esercizio di un potere che limita il diritto dei cittadini alla scelta dei propri rappresentanti».

Sulla scia di tale riflessione, altra dottrina<sup>596</sup> non teme che una legge leda l'autonomia del partito perché, salvo quando le primarie siano obbligatorie<sup>597</sup>, non vi sarebbero ostacoli a una loro disciplina: il meccanismo delle primarie potrebbe quindi essere previsto legislativamente e la legge avrebbe la possibilità, da una parte, di rendere le primarie obbligatorie, dall'altra, di limitarsi a disciplinarne le modalità di svolgimento, lasciando ai partiti la facoltà di decidere se avvalersi o meno di un tale strumento.

Sulla base di queste osservazioni bisogna ritenere che sia ragionevole una legge che preveda procedure nella fase selettiva delle candidature nel rispetto delle modalità di organizzazione del partito politico. Un'interpretazione del genere sarebbe, tra l'altro, coerente con l'art. 49 della Costituzione, giacché consentirebbe alla legge non solo di prevedere le primarie, ma soprattutto di circoscriverle a garanzia dei cittadini<sup>598</sup>.

Una volta analizzate le possibilità e i limiti di una disciplina delle primarie, ci si deve interrogare sull'opportunità di una loro valenza obbligatoria o vincolante. Rispetto all'eventualità di primarie obbligatorie, secondo una parte della dottrina «si può forse ricostruire... una legittimazione in termini costituzionali di una legislazione che facesse obbligo ai presentatori di candidature ...di scegliere i propri candidati (anche) al seguito di elezioni primarie»<sup>599</sup>, anche se potrebbe sembrare una previsione eccessivamente rigida e lesiva dell'autonomia dei partiti. In particolare, nell'ipotesi in cui la legge scelga di rendere obbligatorie le primarie, essa potrebbe decidere anche di promuoverle facendo ricorso a sanzioni o a “premi”, che facciano dipendere, ad esempio, almeno una parte del finanziamento pubblico ai partiti dallo svolgimento di elezioni primarie. Infatti, come si è osservato, non può essere in contrasto con

---

<sup>596</sup> C. FUSARO, *Elezioni primarie: prime esperienze, cit.*, p. 44. Secondo questa impostazione non sarebbe ipotizzabile il contrasto con l'art. 51, avuto riguardo al rispetto delle misure di promozione della parità (visto che sarebbe possibile far convivere una forma di elezione diretta dei candidati alla candidatura e il rispetto di quote di genere: purché sia prescritta contestualmente adeguata pubblicità e informazione degli elettori).

<sup>597</sup> Su cui ci si estenderà a breve.

<sup>598</sup> Cfr. A. BARBERA, *La democrazia «dei» e «nei» partiti, tra rappresentanza e governabilità*, in *Forumdiquadernicostituzionali.it*, sostiene che «una corretta vita interna dei partiti non la richiedono solo il diritto costituzionale quello parlamentare, ma anche lo stesso diritto privato: non riguarda solo il buon funzionamento dei circuiti della democrazia ma anche i diritti degli iscritti».

<sup>599</sup> Cfr. C. FUSARO, *Elezioni primarie: prime esperienze, cit.*, p. 59.

l'art. 49 Cost. una disciplina che imponga ai partiti interessati a «usufruire di denaro pubblico» di sottoporsi «al rispetto di regole precise»<sup>600</sup>. I partiti, d'altronde, hanno la possibilità di non seguire le indicazioni legislative, con la sola conseguenza di non ricevere sovvenzioni statali che, peraltro, «non possono essere in alcun modo considerate un diritto costituzionalmente garantito»<sup>601</sup>.

D'altronde, secondo una parte della dottrina, solo qualora le primarie avessero carattere volontario, si potrebbero immaginare primarie parzialmente vincolanti<sup>602</sup>, giacché «una vincolatività secca sembra difficilmente compatibile con la giurisprudenza costituzionale che, pur ipotizzando espressamente vincoli imposti ai presentatori di candidati, ha sempre ribadito il principio che i soggetti presentatori restano fino all'ultimo liberi di presentare chi credono (e nell'ordine che credono, in caso di liste plurinomiali)»<sup>603</sup>. E siccome l'obbligatorietà delle primarie per essere tale va collegata necessariamente a una conseguenza, positiva o negativa che sia, «incentivi ...vuoi negativi vuoi positivi» sono «l'eventuale cauzione suscettibile di non essere restituita (alla maniera della l. r. Toscana 70/2004) ovvero la previsione di un diverso concorso eventuale agli oneri gravanti sull'ente pubblico per l'organizzazione dell'elezione primaria, e così via»<sup>604</sup>. Tuttavia, una parte della dottrina ha criticato questa impostazione, giacché la prescrizione di regole-sanzione da parte del legislatore lederebbe la libertà dei partiti di organizzarsi liberamente: un'idea del genere, secondo questa dottrina troverebbe anche l'avallo della Corte costituzionale, secondo cui l'art. 49 Cost. presenterebbe «un contenuto concreto e specifico coll'attribuire alle formazioni politiche un ruolo autonomo in materia di elezioni determinando uno stretto rapporto tra partiti

---

<sup>600</sup> G. BRUNELLI, *Donne e politica*, Il Mulino, Bologna, 2011, p. 108.

<sup>601</sup> Così, S. CATALANO, *Le "elezioni primarie"*, cit. Sintomatica di questo stato di cose è la legge della Regione Toscana con cui sono state regolate le elezioni primarie. La legge, come si avrà modo di approfondire nei paragrafi successivi, mira a «promuovere la partecipazione democratica dei cittadini ai processi di selezione dei candidati» e ha come destinatari solo quei soggetti che intendano avvalersi di questo strumento.

<sup>602</sup> Parzialmente vincolanti sono quelle primarie per cui solo una parte delle candidature è decisa in modo vincolante dall'elezione primaria (con riferimento sia all'inclusione in lista sia alla posizione in lista).

<sup>603</sup> Così, C. FUSARO, *Elezioni primarie: prime esperienze*, cit., p. 59.

<sup>604</sup> Così, C. Fusaro, *Elezioni primarie: prime esperienze*, cit., p. 59.

ed elettori»<sup>605</sup>. Un tale ruolo, a parere della Corte, troverebbe «il suo logico e naturale sviluppo nel potere riconosciuto a dette formazioni di designare propri candidati al fine di meglio garantire la realizzazione di quelle linee programmatiche che esse sottopongono alla scelta del corpo elettorale»<sup>606</sup>. A onore del vero, esistono nell'ordinamento altre norme che impongono procedure da seguire per la presentazione delle liste (ad esempio il numero minimo di sottoscrizioni, e così via) e che potrebbero delimitare la libertà del partito.

D'altronde, nella sentenza n. 83 del 1992, la Corte ha osservato proprio come nel nostro ordinamento sia ormai un principio generalizzato che «in ogni tipo di elezione diretta le candidature debbano essere munite di una sorta di dimostrazione di seria consistenza e di un minimo di consenso attestata dalla sottoscrizione di un determinato numero di elettori», a dimostrazione che alla presenza di un ragionevole motivo il legislatore potrebbe porre limiti alla libertà del partito di definire in modo autonomo le modalità di selezione delle candidature da presentare agli elettori. Pronuncia confermata da una successiva sentenza, la n. 49 del 2003, con cui la Corte costituzionale ha ritenuto legittime alcune disposizioni della legge elettorale regionale valdostana, in virtù delle quali le liste elettorali avrebbero dovuto comprendere candidati di entrambi i sessi, a pena d'inammissibilità<sup>607</sup>.

Infine, per quel che concerne l'esito della consultazione, si è posto il problema delle c.d. “primarie vincolanti” che, secondo una parte della dottrina sarebbero illogiche poiché, da un lato, la politica richiede margini di flessibilità e, dall'altro, la situazione di mancata istituzionalizzazione di partiti implica che «la

---

<sup>605</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 203 del 1975. La Corte ha giustificato l'intervento del legislatore ma non ne ha fatto derivare alcuna valutazione in termini di obbligatorietà, poiché la legge sottoposta al suo giudizio riconosceva la possibilità di esprimere preferenze.

<sup>606</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 203 del 1975.

<sup>607</sup> Tali disposizioni erano state censurate dal Governo ricorrente per contrasto con gli articoli 3, primo comma, e 51, primo comma, della Costituzione. La Corte considera ammissibili le disposizioni, perché esse stabiliscono un vincolo non già all'esercizio del voto o all'esplicazione dei diritti dei cittadini eleggibili, ma alla formazione delle libere scelte dei partiti e dei gruppi che presentano le liste elettorali, precludendo loro la possibilità di presentare liste formate da candidati tutti dello stesso sesso. Tale vincolo negativo opera soltanto nella fase anteriore alla vera e propria competizione elettorale, e non incide su di essa. La scelta degli elettori, tra le liste e fra i candidati, non è in alcun modo condizionata dal sesso dei candidati (tenuto anche conto del fatto che le liste non sono “bloccate”).

presentazione delle candidature resta nella disponibilità di qualsiasi gruppo di cittadini in grado di raccogliere le sottoscrizioni prescritte ai diversi livelli di governo»<sup>608</sup>: pertanto, alla luce di questa lettura, sarebbe irragionevole predisporre per legge «un diritto ad essere candidati in una specifica lista»<sup>609</sup>.

In realtà, una legge che preveda primarie obbligatorie o vincolanti non sembra trovare ostacoli di ordine costituzionale<sup>610</sup>, poiché le conseguenze della mancata effettuazione delle stesse (ad es. la sanzione dell'esclusione del partito dalla possibilità di presentare la lista<sup>611</sup>, oppure sanzioni meno gravi, quali ad es. una sanzione pecuniaria, la non partecipazione al finanziamento pubblico, e così via..) risponderrebbero comunque a una necessità democratica (anche se un tale esito dipenderebbe dalla strutturazione delle stesse e del loro rapporto con la legge elettorale).

Sulla base dei dati legislativi e giurisprudenziali fin qui esaminati, è pacifico che l'estensione del principio democratico dal piano delle istituzioni al piano della società civile non contrasta con la necessaria autonomia partitica: d'altro canto, «il carattere di funzionalità individuato dall'art. 49 Cost. in ordine al diritto di associazione in partiti profila (...) uno spazio di intervento del legislatore per assicurare il rispetto del metodo democratico nell'organizzazione interna, al fine di assicurare non solo la selezione e il ricambio dei dirigenti, la definizione dei programmi, la rappresentanza e la tutela delle minoranze», ma anche di quelle attività concernenti le procedure interne di selezione dei candidati alle elezioni «pur riservando all'autonomia statutaria di ciascun partito»<sup>612</sup> l'attuazione di tali regole. Pertanto, un intervento dello Stato in tal senso non solo può prevedere le primarie, giacché logico corollario del metodo democratico costituzionalmente riconosciuto, ma può, altresì, individuare dei vincoli più o meno ristretti per la loro esplicazione e per il rispetto del loro risultato, in quanto espressione della compiuta democraticità dell'istituto: a

---

<sup>608</sup> C. FUSARO, *Elezioni primarie: prime esperienze*, cit., p. 60.

<sup>609</sup> C. FUSARO, *Elezioni primarie: prime esperienze*, cit., p. 60.

<sup>610</sup> Così anche E. ROSSI, L. GORI, *Le elezioni primarie come forma di partecipazione alla vita politica italiana*, cit., p. 110.

<sup>611</sup> Come proponeva il Progetto Mortati, da questi predisposto in vista delle elezioni per l'Assemblea costituente, e che può leggersi in *Appendice* a S. Gambino (a cura di) *Elezioni primarie*, cit., p. 183 ss., «l'inosservanza di qualcuna delle modalità prescritte fa decadere dal diritto di partecipare con proprie liste alla scelta dei candidati».

<sup>612</sup> G. MOSCHELLA, *Elezioni primarie e redistribuzione delle funzioni di rappresentanza politica*, in S. Gambino (a cura di) *Elezioni primarie*, cit., p. 34.

ragionar diversamente le primarie rimarrebbero astrattamente previste ma – nella pratica- non realizzerebbero il fine precipuo cui sono destinate.

#### 4.4 *Profili di costituzionalità delle primarie*

Nonostante in Assemblea Costituente furono avanzate delle proposte (di Mortati, di Basso e di Moro) dirette all'inserimento di una disciplina del funzionamento interno dei partiti politici, la loro istituzionalizzazione è stata respinta e il partito è rimasto un soggetto di diritto privato, disciplinato dalle norme del codice civile. E se, come si è visto, non vi sono particolari questioni sull'opportunità per i partiti di disciplinare le primarie, il problema riguarderebbe la legittimità costituzionale di una legge che le regoli.

Sul punto, mentre in Costituzione non c'è alcun riferimento alle modalità di selezione dei candidati, a dire qualcosa in più è la giurisprudenza costituzionale che, con sentenza n. 203 del 1975<sup>613</sup>, ha negato alla candidatura la qualifica di diritto soggettivo, poiché «tutti hanno il diritto di essere scelti come candidati, ma nessuno ha il diritto, insomma, di imporre a chicchessia la propria candidatura o l'ordine nel quale essa vada eventualmente presentata»<sup>614</sup>. Nello specifico, la Corte costituzionale ha affermato che la scelta dei candidati rientrerebbe nelle competenze esclusive del partito, che si fa carico di raccogliere le sottoscrizioni sui nomi di chi propone: ai soli presentatori delle liste sarebbe quindi consentito scegliere l'ordine dei candidati ed eventualmente escluderne alcuni, poiché il presentatore è l'unico responsabile della struttura delle liste, non il candidato che, appunto, non vanta in merito alcun diritto soggettivo.

Con la successiva sentenza, la n. 83 del 1992, la Corte si espone di più sulla questione, riconoscendo alla legge la facoltà di disciplinare la presentazione delle candidature per il raggiungimento di determinati obiettivi<sup>615</sup>: il legislatore, in altre parole, potrebbe regolare direttamente le modalità di presentazione delle candidature in ragione del perseguimento di obiettivi costituzionalmente rilevanti (nel nostro caso evitare competizioni preelettorali non *tout-court*, bensì

---

<sup>613</sup> Nel caso di specie la Corte si pronunciò sull'eccezione di costituzionalità contro la facoltà dei presentatori delle liste elettorali di scegliere l'ordine nel quale presentare i candidati (si trattava di una lista proporzionale con preferenze per elezioni comunali).

<sup>614</sup> C. FUSARO, *Elezioni primarie: prime esperienze, cit.*, p. 50.

<sup>615</sup> Nello specifico si parlava della cancellazione delle candidature presentate con un numero di firme maggiore rispetto a quello previsto dalla legge.

tendenti ad alterare a monte i risultati delle elezioni). E, infatti, sulla stessa lunghezza d'onda, si pone la più recente sentenza, n. 49 del 2003, con cui la Corte ha dichiarato costituzionalmente legittimo il vincolo legislativo per i presentatori delle liste con riferimento alle quote di genere.

Pertanto, in assenza di una normativa in materia, dalla giurisprudenza costituzionale si possono cogliere riferimenti importanti: se la prima decisione della Corte mette in luce l'autonomia dei presentatori delle liste, e quindi la necessaria auto-organizzazione dei partiti, le successive pronunce dimostrano un'apertura al legislatore che può imporre modalità e vincoli relativi alla presentazione delle candidature, purché finalizzati a favorire e promuovere principi e valori costituzionali (che, nel caso delle primarie, sono la tutela e l'ampliamento degli spazi di partecipazione dei cittadini).

A questo punto, assodata l'ammissibilità teorica di una legge che vincoli i partiti in materia di candidature, va detto che in Italia esse sono state impiegate principalmente per la scelta di candidati a cariche monocratiche (Presidente del Consiglio, Presidente della Regione, Sindaco, ecc.)<sup>616</sup>, scelti sia mediante liste «aperte», per le quali è possibile il voto di preferenza, sia tramite liste «chiuse», dove non è possibile per gli elettori esprimere alcuna preferenza. In quest'ultimo caso, il ricorso alle primarie sarebbe legittimo e, anzi,

---

<sup>616</sup> In genere, l'istituto delle primarie è impiegato per la selezione di candidati a cariche monocratiche, data la maggiore problematicità della loro applicazione per la selezione dei candidati che poi comporranno le liste di partito in competizioni proporzionali. Le primarie, se di tipo elettivo, sono tendenzialmente possibili; ma vi sono anche cariche monocratiche la cui scelta è demandata ad altri soggetti istituzionali (ad esempio, al Presidente del Consiglio, la cui individuazione spetta al Presidente della Repubblica ai sensi dell'art. 92 della Costituzione). In tale ultima ipotesi, le primarie non sono ammissibili, sempre che con elezioni primarie s'intenda una forma di attività avente un rilievo giuridico, perché altrimenti sarebbero menomate le competenze costituzionalmente attribuite a organi costituzionali (come sostiene, C. FUSARO, *Elezioni primarie: prime esperienze*, cit., p. 55, «non è immaginabile istituire elezioni primarie pubbliche per cariche elettive nell'ordinamento inesistenti»). Se, invece, esse rilevano sul piano meramente politico, «come forme cioè di coinvolgimento, di propaganda, di legittimazione» (così E. ROSSI, L. GORI, *Le elezioni primarie come forma di partecipazione alla vita politica italiana*, cit., p. 104), non dovrebbero esservi dubbi su un loro utilizzo, visto che agli elettori partecipanti non deriva alcun vincolo giuridico all'esito delle votazioni. Conseguentemente, questo tipo di primaria potrà realizzarsi per impulso dei partiti, ma non per spinta delle istituzioni.

giustificato<sup>617</sup>, in quanto agli elettori sarebbe preclusa in seguito la possibilità «di incidere sulla composizione e sull'ordine della lista che viene presentata»<sup>618</sup>. In altre parole, le primarie, in tal caso, rappresenterebbero un'anticipazione del dibattito interno al partito prima delle elezioni, sì da permettere all'associazione partitica di presentarsi compatta in sede elettorale<sup>619</sup>: ammettendo le primarie in tale fase, si comprende come il cittadino-elettore possa incidere sulla rappresentanza interna del partito, giacché gli è precluso farlo nel momento elettorale.

Per quel che concerne le liste aperte, la situazione è più complessa perché, da un lato, nel caso di primarie pubbliche, l'elettore ha comunque la possibilità di scegliere al momento del voto vero e proprio<sup>620</sup>, dall'altro, esse potrebbero rispondere a una scelta autonoma del partito, specie nel caso in cui la lista debba essere molto corta e/o i candidati molto numerosi: in tale ipotesi potrebbe essere ragionevole un coinvolgimento popolare anche nella fase della predisposizione della lista, poiché la scelta dell'elettore può essere assai circoscritta. In realtà, si può affermare che i due momenti dell'operazione (primarie-elezioni) non si sovrappongono, perché essi hanno come protagonisti soggetti diversi (gli iscritti al partito ovvero chi vuole liberamente) e rispondono a criteri diversi. Piuttosto, potrà capitare che i risultati delle primarie non siano confermati dalla successiva elezione, che potrebbe sovvertire l'ordine degli eletti<sup>621</sup>.

Come si è visto, mentre la Costituzione dice poco in materia elettorale<sup>622</sup>, la giurisprudenza costituzionale si è esposta sul punto. In particolare, con la

---

<sup>617</sup> S. CECCANTI, *Intervento*, Convegno Società italiana Studi elettorali, 2 dicembre 2005, invece, fa una valutazione in termini di opportunità, poiché sostiene che esse mal si concilierebbero con l'esigenza di favorire liste di coalizione.

<sup>618</sup> E. ROSSI, L. GORI, *Le elezioni primarie come forma di partecipazione alla vita politica italiana*, cit., p. 105.

<sup>619</sup> Tanto è vero che sia in sede di discussione della proposta di legge toscana n. 70/2004 sia nei lavori parlamentari relativi all'approvazione della legge nazionale n. 270/2005 questo collegamento è stato più volte chiarito.

<sup>620</sup> Così C. FUSARO, *Elezioni primarie: prime esperienze*, cit., p. 55.

<sup>621</sup> Per queste considerazioni si veda quanto detto da G. TARLI BARBIERI, *Le riforme elettorali della Regione Toscana*, cit., p. 207, già anticipato nelle pagine precedenti.

<sup>622</sup> L'art. 48 disciplina l'elettorato attivo e detta le caratteristiche del voto; l'art. 51 sancisce, a integrazione dell'art. 3 Cost., l'uguale diritto dei cittadini ad accedere alle cariche elettive secondo i requisiti stabiliti dalla legge.

sentenza n. 49 del 2003, la Corte chiarisce che non esiste un diritto a esser candidati e che le quote non vincolano i diritti del cittadino eleggibile, bensì le scelte dei partiti e dei gruppi che formano e presentano le liste, operando solo prima della vera e propria competizione elettorale. In sostanza, la decisione supera quello che la sentenza 422/1995 auspicava avvenisse spontaneamente per scelta statutaria o regolamentare dei partiti: ciò è «perseguito come effetto di un vincolo di legge. Un vincolo che si giustifica pienamente alla luce della finalità promozionale».

Insomma da questa sentenza può dedursi che, ai fini della promozione dei principi e dei valori costituzionalmente rilevanti (nel caso della sentenza, la parità di genere), il legislatore ha la facoltà e i poteri di imporre modalità e vincoli alla presentazione delle candidature a cariche elettive.

Alla luce di questi indizi giurisprudenziali, non sembrerebbe illegittima costituzionalmente la previsione di elezioni primarie pubbliche intese «come vincoli (aggiuntivi) al procedimento di presentazione delle candidature vere e proprie alle cariche elettive»<sup>623</sup>. Sotto quest'aspetto, infatti, il legislatore potrebbe istituire primarie non solo facoltative, ma se non proprio vincolanti, aventi quantomeno l'effetto giuridico di imporre una motivazione del mancato rispetto del vincolo o una qualche forma di sanzione<sup>624</sup>.

A oggi, il dibattito sugli effetti dell'introduzione delle primarie per legge resta aperto, ma una scelta in tal senso richiede una riflessione sul ruolo che le primarie pubbliche rappresenterebbero per i partiti politici: soluzione alla crisi di legittimazione dei partiti politici o «strumenti per evitare una seria discussione sul ruolo, sulla funzione e l'esistenza stessa dei partiti come vere forze politiche materiali in grado di attuare quei fini politici fondamentali che la Costituzione ci chiede di attuare?»<sup>625</sup>.

#### 4.5 *Le esperienze amministrative e regionali degli anni 1998-2005*

---

<sup>623</sup> C. FUSARO, *Elezioni primarie: prime esperienze*, cit., p. 52.

<sup>624</sup> In questo senso, secondo G. TARLI BARBIERI, *Le riforme elettorali della Regione Toscana*, cit., p. 207 e E. ROSSI, L. GORI, *Le elezioni primarie come forma di partecipazione alla vita politica italiana*, cit., p. 107, secondo cui le primarie rappresenterebbero una *deminutio* rispetto alle preferenze, «poiché l'esito delle primarie risulta essere non vincolante e limitato, nella partecipazione, dalla necessità, ad esempio, di sottoscrivere un programma o di pubblicizzare il proprio orientamento politico».

<sup>625</sup> L. FOTI, *Le primarie di partito*, cit.

I primi esperimenti di primarie in Italia hanno avuto luogo in ambito amministrativo e regionale, poiché le riforme elettorali che hanno coinvolto gli enti locali e le Regioni negli anni 1993-1995 hanno reso più forte l'esigenza dei cittadini di partecipazione alle scelte dei partiti politici.

La prima forma di consultazione primaria, presentata nel 1998 da Alleanza nazionale in occasione delle elezioni provinciali romane, era volta a stabilire l'elenco delle candidature al Consiglio provinciale, mentre le primarie per la designazione del candidato a Sindaco furono inaugurate a Bologna, nel 1998, dall'Ulivo. Il risultato di queste prime esperienze fu rilevante sia per l'enorme partecipazione sia per il risultato conseguito<sup>626</sup>. Invece, solo in Calabria nel 2005 le primarie sono utilizzate per le elezioni regionali: esse furono aperte e pubbliche.

Se in dottrina c'è una certa condivisione sulla natura pubblicistica delle primarie calabresi, alcuni le definiscono come il «tentativo fallito di introdurre consultazioni primarie “pubbliche” per la sola candidatura a Presidente della Regione»<sup>627</sup>, in via obbligatoria e con voto aperto anche ai non iscritti ai partiti. Infatti, come una parte della dottrina ha notato<sup>628</sup>, le primarie calabresi si caratterizzano per la circostanza che se, da un lato, si sono ispirate al modello toscano<sup>629</sup>, dall'altro, se ne sono differenziate per la loro pretesa di obbligatorietà. Difatti, anche se nel dibattito consiliare non emerge espressamente il termine “obbligatorie”, l'art. 2 della legge n. 25 del 2009<sup>630</sup> prevede che «i partiti ed i gruppi politici che intendono presentare liste elettorali per l'elezione del Consiglio regionale...partecipano alle “elezioni primarie”». La questione, pertanto, andrebbe risolta sulla base del tenore

---

<sup>626</sup> Infatti, da un lato, oltre il 15% dell'elettorato di centrosinistra bolognese si era recato alle urne; dall'altro, Silvia Bartolini, già considerata come candidata *in pectore* e la cui designazione era sostanzialmente sottoposta a conferma, vinceva con quasi l'80% dei voti. Le primarie portavano paradossalmente la coalizione di centrosinistra, storicamente maggioritaria in città, alla sconfitta che, è apparsa un «fatto storico», così G. BALDINI, G. LEGNATI, *Le elezioni comunali del 1999 e la disfatta della sinistra a Bologna*, in M. Gilbert, G. Pasquino (a cura di) *Politica in Italia*, Edizione 2000, Bologna, 2000, 89 ss.

<sup>627</sup> L. GORI, *La legge regionale calabrese sulle primarie: alcune note critiche*, in *Le regioni*, XXXVIII, n.3, maggio 2010, pp. 687 e ss.

<sup>628</sup> L. GORI, *La legge regionale calabrese...*, *cit.* pp. 687 e ss.

<sup>629</sup> Modello che si analizzerà nel prossimo paragrafo.

<sup>630</sup> L. r. n. 25/2009, rubricata “Norme per lo svolgimento di «elezioni primarie» per la selezione di candidati all'elezione di Presidente della Giunta regionale”.

letterale della disposizione, che impone, quale condizione per la presentazione delle liste, la previa partecipazione alle primarie.

A tal proposito emergono i problemi costituzionali, già in parte analizzati, sottesi alla possibilità che una legge vincoli l'autonomia dei partiti politici ai sensi dell'art. 49 Cost. e 122 Cost. Dei limiti, in realtà, sono stati già previsti, - come ha avuto modo di evidenziare la Corte costituzionale con la sentenza n. 49/2003 sulle c.d. quote rosa- e considerati legittimi purché individuino nel riequilibrio dei sessi un vincolo nella formazione delle liste.

È pacifico, quindi, che così ragionando non vi siano limiti per il legislatore nella previsione di primarie obbligatorie, fermo restando un nucleo minimo di autonomia del partito politico<sup>631</sup>, che può recedere in relazione a quelle attività che incidono sul funzionamento delle istituzioni, «ancorché si tratti di funzioni attribuite per scelta del legislatore ordinario»<sup>632</sup>.

Fatte queste considerazioni, appare chiaro che la conseguenza della mancata celebrazione delle primarie comporti l'impossibilità della presentazione della candidatura per la presidenza della Giunta regionale. Tuttavia, secondo alcuni una tale sanzione potrebbe ledere un diritto fondamentale del partito e, poi, dei cittadini: la libertà di organizzarsi liberamente sarebbe limitata da regole di comportamento stabilite dal legislatore<sup>633</sup>. Pertanto, o s'immagina che le primarie così disciplinate siano incostituzionali, oppure bisogna escludere che vi sia una tale sanzione alla mancata esplicitazione delle primarie obbligatorie, immaginandosi altri tipi d'incentivo, ad esempio sul piano del finanziamento.

Per quel che concerne, invece, la vincolatività di tali primarie, pare che l'esito della primaria non determinerebbe nessun automatismo nelle candidature e i partiti potrebbero presentare altri candidati<sup>634</sup>. Tuttavia la legge calabrese incoraggia il rispetto dell'esito delle primarie, prevedendo, da un lato, il versamento di una cauzione (art.6, comma1), restituita solo a seguito di

---

<sup>631</sup> Cfr. P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, cit., p. 116, definisce "difficile" la disciplina di un partito politico, anche riguardo al rapporto che i soggetti intrattengono con l'apparato autoritativo del gruppo.

<sup>632</sup> Così L. GORI, *La legge regionale calabrese sulle primarie*, cit., richiama P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, cit., p. 116.

<sup>633</sup> E. ROSSI, L. GORI, *Le «primarie» in Italia: dalla prassi alle regole*, cit., p. 642.

<sup>634</sup> Una tale possibilità è, tra l'altro, avallata dalla giurisprudenza costituzionale -sentt. nn. 203 del 1975 e 429 del 1995- che riconosce ai presentatori delle liste il potere di designare liberamente i propri candidati, senza che questi ultimi possano vantare alcun diritto soggettivo, salva la previsione di un risarcimento sul piano civilistico.

presentazione alle candidature del soggetto vincitore delle primarie e, dall'altro, l'esclusione del partito dal rimborso spese (art.15, comma 2). Nella nuova versione (legge regionale 3 dicembre 2009, n. 44), invece, le "primarie" sono facoltative per partiti e gruppi politici ed è eliminato l'obbligo di versare una cauzione.

L'esperienza pugliese, invece, è certamente quella più rappresentativa, poiché le primarie pugliesi furono disciplinate da un apposito regolamento, che configurava una primaria aperta previa sottoscrizione del programma elettorale «su apposito modulo fornito dal presidente di seggio, con firma leggibile, dichiarazione di condivisione del progetto politico dell'alleanza»<sup>635</sup>, e del versamento di un euro da parte dell'elettore. Nel gennaio 2005, infatti, il centrosinistra varò un regolamento interno per lo svolgimento di elezioni primarie al fine di individuare un candidato presidente alla regione Puglia: si trattava, quindi, di un provvedimento *ad hoc*, applicabile esclusivamente a queste elezioni<sup>636</sup>. Riguardo alle candidature, il regolamento non poneva obblighi di raccolta firme per la presentazione, giacché la scelta doveva ricadere sui due candidati già individuati dai partiti della coalizione<sup>637</sup>. Ciò, naturalmente ridimensiona la portata innovativa di queste primarie, che richiedono la previa proposta dei candidati da parte dei partiti.

Ciò che la dottrina ha rilevato nella competizione pre-elettorale pugliese è stata la massiccia affluenza alle urne<sup>638</sup>, dovuta principalmente alla notorietà del candidato e alla strategia di comunicazione politica messa in atto: nel caso pugliese, dunque, le primarie hanno sì selezionato, ma hanno altresì legittimato un candidato che molti all'inizio del percorso davano per perdente, poiché «nelle primarie si attivano in special modo gli elettori estremi, dalle preferenze

---

<sup>635</sup> M. GIAFFREDA, *Le primarie in Puglia: la selezione della nuova leadership*, in *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, n. 55 del 2006, p. 141.

<sup>636</sup> M. GIAFFREDA, *Le primarie in Puglia, cit.*, p. 142 ha accostato il modello adottato in Puglia a quello «aperto con scelta privata», proprio di alcuni stati degli USA, ma applicato a una coalizione di partiti.

<sup>637</sup> Il regolamento prevedeva solo all'art. 1 che i candidati presidenti avrebbero dovuto rilasciare «entro il 10 gennaio 2005 apposita dichiarazione per mezzo della quale avrebbero espresso la condivisione al progetto politico della GAD (Grande alleanza democratica) e si sarebbero impegnati ad accettare il risultato delle primarie così come proclamato dalla commissione regionale di garanzia», così M. GIAFFREDA, *Le primarie in Puglia, cit.*, p. 141.

<sup>638</sup> G. PASQUINO, *Democrazia, partiti, primarie, cit.*, p. 23 e ss.

intense»<sup>639</sup>, il che comporta «il rischio di candidature sostenute da una minoranza con poche *chances* di conquistare i voti di un elettorato moderato, maggioritario e magari incerto»<sup>640</sup>.

Le peculiarità delle primarie pugliesi sono principalmente due. *In primis* i candidati alle primarie sono stati a loro volta oggetto di pre-primarie da parte dei partiti della coalizione che li hanno scelti, senza, quindi, un preventivo obbligo di raccolta firme; poi, la modalità di svolgimento delle primarie è stata disciplinata non dalla legge ma mediante regolamento per le sole elezioni del 2005. La circostanza che non si sia fatto ricorso a una legge per regolare le primarie in Puglia ha escluso la possibilità che si creasse una normativa applicabile in generale, ma solo disposizioni che avrebbero manifestato i loro effetti specificamente per l'«esperimento»- primarie in Puglia.

#### 4.6 *La legge toscana*

Il 2005 è stato definito in dottrina «l'anno delle “primarie”»<sup>641</sup>: infatti, al di là dell'esperimenti pugliese e calabrese, anche la Toscana ha fatto ricorso all'istituto in esame. La vicenda toscana, però, è molto complessa giacché ha tratto origine dalla legge elettorale per il Consiglio regionale, che ha spianato la strada all'approvazione di una legge sulle primarie alla fine del 2004 (legge 15 dicembre 2004, n. 70). Infatti, con l'abolizione del sistema delle preferenze, il coinvolgimento degli elettori nella scelta dei candidati veniva ad allentarsi. In realtà, esso è sì diminuito, ma non in maniera rilevante, giacché con la legge sulle primarie del 2005 l'elettore ha visto ridilatata il proprio impegno nel momento in cui decide di recarsi al seggio elettorale in due distinte occasioni: con le primarie si cerca, in sostanza, di recuperare questa preferenza dell'elettore, anticipandola rispetto alle elezioni vere e proprie.

Lo “spirito” della legge, infatti, si legge nell'art. 1 (“Oggetto e finalità”), sta nel «favorire e promuovere la partecipazione democratica dei cittadini ai processi di selezione dei candidati alle elezioni regionali». La legge si propone, in altre parole, di individuare una serie di regole e di procedure, che consentano ai soggetti politici di affidare la selezione dei candidati a un processo di partecipazione più larga e diffusa. In vista di questo fine, la soluzione adottata risponde a un duplice modello: il modello-base, per così dire “normale” di

---

<sup>639</sup> G. PASQUINO, *Democrazia, partiti, primarie, cit.*, p. 34.

<sup>640</sup> G. PASQUINO, *Democrazia, partiti, primarie, cit.*, p. 34.

<sup>641</sup> A. FLORIDIA, *Le primarie in Toscana, cit.*, p. 93 e ss.

primarie aperte, applicato salvo che i soggetti interessati non prevedano essi stessi delle modalità differenti, come consentito dall'art. 14 della legge medesima<sup>642</sup>.

Quest'ultima soluzione è funzionale ad accogliere le richieste provenienti da alcuni partiti, che ritenevano non in linea con la propria struttura primarie aperte e preferivano forme di investitura mediante «*conventions*, ma pur sempre “controllate”»<sup>643</sup>: in altre parole, tali varianti sono state introdotte al fine di ampliare il consenso politico alla legge e favorirne l'approvazione anche da parte di forze politiche poco interessate alle primarie aperte.

In particolare, riguardo alle primarie “semiaperte” il partito che intendeva limitare la platea dell'elettorato attivo presentava, unitamente alla richiesta di registrazione, gli albi dei propri elettori. Il problema si è posto, in tal caso, poiché i dati all'interno degli albi costituivano «non solo, come ovvio, dati personali, ma anche dati sensibili ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. 196/2003»<sup>644</sup>: pertanto, a seguito di interventi informali del Garante, il Consiglio regionale della Toscana ha sentito la necessità, «per evitare che l'intera legge e soprattutto il regolamento di attuazione di essa potessero cadere sotto gli strali

---

<sup>642</sup> In questo caso non sono previsti limiti formali particolari. È prescritto, comunque, che le modalità prescelte dai soggetti che intendano svolgere le elezioni primarie siano comunicate al Collegio di garanzia che ne controlla la conformità ai requisiti previsti dall'art. 14. La norma prevede la possibilità per i soggetti indicati all'art. 2 della legge di «presentare alla Regione, entro venti giorni dal decreto di indizione di cui all'articolo 6 :a) un elenco degli elettori aventi diritto al voto, che rispondano ai requisiti previsti dall'articolo 5 della LR 25/2004 ; b) liste di candidati circoscrizionali o regionali o di candidati alla carica di Presidente della Giunta regionale, anche congiuntamente...; c) un regolamento in cui sono indicate le procedure e le modalità di voto che intendono seguire e che comunque preveda l'esercizio del voto, per gli aventi diritto, in modo personale, libero, uguale e segreto».

<sup>643</sup> Cfr. A. FLORIDIA, *Le primarie in Toscana*, cit., p. 102, sostiene che il ruolo della Regione fosse limitato a certificare la correttezza delle procedure adottate. L'A. evidenzia anche una possibile obiezione, ossia: «se un partito non vuole fare primarie “aperte”, a che serve la legge? Perché non adotta allora forme interamente autogestite di consultazione della propria *membership*?».

<sup>644</sup> C. FUSARO, *La legge regionale toscana sulle primarie*, in *Le Regioni*, a. XXXIII, n. 3, giugno 2005, p.452.

del Garante, di espungere dalla legge sulle primarie l'intero meccanismo della primaria semiaperta»<sup>645</sup>.

Riguardo alle modalità esplicative del voto, un tema di grande rilievo concerne le garanzie alla *privacy* dell'elettore: ci si è chiesti, in altre parole, se per le elezioni primarie siano previste le stesse garanzie adottate nelle altre consultazioni elettorali. Certamente il legislatore toscano ha considerato le primarie una forma di partecipazione politica non assimilabile alle elezioni *tout court*, non prevedendo, quindi, che per esse operasse il principio della segretezza del voto: in tal modo, l'elettore che partecipa alle primarie rivela la propria volontà politica dichiarandosi interessato alla selezione dei candidati di un determinato partito o coalizione (mentre resta di certo segreto l'oggetto di un'elezione primaria, ossia il voto per il candidato prescelto).

Il problema della riservatezza si è posto, in particolare, per quel che concerne la struttura della scheda elettorale, giacché la legge prevedeva una singola scheda per ciascuna primaria, obbligando l'elettore a richiedere al Presidente del seggio la scheda riguardante il partito prescelto. In altre parole, una tale normativa obbligava l'elettore a esporre il proprio «interesse politico», in violazione del principio di segretezza del voto.

Per tali ragioni, il Garante per la Privacy è nuovamente intervenuto sostenendo che la dichiarazione espressa di voler ricevere la scheda di un determinato partito, certificata anche dall'annotazione sulle liste elettorali, violasse la riservatezza di un dato sensibile del cittadino e la segretezza del voto<sup>646</sup>. Così,

---

<sup>645</sup>C. FUSARO, *La legge regionale toscana sulle primarie*, cit., p. 452. Solo con gli interventi correttivi successivi si sarebbero unificate le primarie semiaperte e le “modalità diverse” di selezione interna dei candidati, affidando la gestione degli albi interamente ai singoli soggetti politici “privati”, ed evitando il “passaggio” di tali elenchi nelle “mani” degli uffici elettorali dei comuni (nuovo art. 14).

<sup>646</sup>In tal senso, si è ritenuto che il legislatore avrebbe la facoltà di limitare la riservatezza del cittadino nella scelta di concorrere alla selezione di candidati. A ben vedere, non sarebbe la sola partecipazione alla primaria per uno specifico partito a esporre le preferenze politiche del cittadino attivo, ma anche la sottoscrizione delle candidature, l'iscrizione a un partito politico oltre che alle mille forme di manifestazione della propria opinione, insomma «nulla impedisce a chi non vuole esporsi di non partecipare, non cogliendo un'opportunità di partecipazione aggiuntiva che l'ordinamento mette a disposizione», così, C. FUSARO, *Elezioni primarie: prime esperienze* cit., p. 60. Se le primarie toscane «si sono svolte con le normali garanzie di segretezza nell'espressione del voto: scheda ufficiale, voto in cabina, introduzione delle schede in un'urna, divieto di segni di identificazione», il regolamento delle primarie

con un intervento repentino, nel gennaio 2005, il Consiglio regionale ha riformato la precedente legge (del 27 gennaio 2005, n. 16), che ha previsto che sulla medesima scheda fossero riportati i candidati alle primarie di tutte le formazioni politiche partecipanti.

“Salvata” la segretezza del voto, tuttavia, permangono alcuni dubbi sulla bontà di questa scelta. Anzitutto, è stato notato che, qualora tutti i partiti ricorressero le primarie, «ci si troverebbe dinanzi allo svolgimento di vere e proprie elezioni anticipate», aggravate dal fatto che «i possibili fenomeni di interferenza opportunistica risulterebbero enormemente incentivati»<sup>647</sup>. In secondo luogo, l'elezione primaria rappresenta una forma di partecipazione alla vita del partito e, più specificatamente, al momento di selezione delle candidature: pertanto, qualcuno ha obiettato<sup>648</sup> che si dovesse parlare di «segretezza» con riferimento alla scelta del candidato, più che alla volontà di partecipare a questa o quella primaria. Difatti, la stessa partecipazione alle primarie implica la volontà di contribuire all'attività partitica e, ove l'elettore non voglia esporsi, non si recherà a votare. A ciò si oppone che anche la non-partecipazione può essere qualificata come comportamento politicamente rivelatore.

A questo punto, è chiaro che una costruzione così complessa rischia di arenarsi se non si prevede la vincolatività del risultato delle primarie. Quest'ultima, infatti, è questione sovrapposta a quella dell'obbligatorietà delle primarie, argomento che trova gli stessi limiti costituzionali della vincolatività delle stesse.

---

pugliesi del 16 gennaio 2005 è stato «caratterizzato da un basso livello di formalizzazione procedurale», non regolando la segretezza del voto e limitandosi a stabilire che «il voto deve essere espresso sulle schede ufficiali fornite a ciascun seggio (art. 7): in altre parole il regolamento dava il voto segreto per presupposto, «come se appartenesse ad un patrimonio di valori democratici inalienabili». Dal regolamento delle primarie dell'Unione emerge, invece, una maggiore formalizzazione procedurale: sono vietati i segni di identificazione dell'elettore (art. 8, comma 3) e sono predisposti dei ripari per nascondere il momento dell'espressione del voto, e l'art. 6 elenca, fra i materiali forniti al seggio, un più semplice schermo (anche se, si è notato, che «i piccoli schermi utilizzati potevano, nella ressa dei seggi, costituire un riparo non adeguato in presenza di sguardi indiscreti», così A. GRATTERI, *Elezioni primarie e segretezza del voto: elementi pubblicistici ed associazionismo privato*, in *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, n. 55 del 2006, p. 248.

<sup>647</sup> E. ROSSI, L. GORI, *Le «primarie» in Italia: dalla prassi alle regole*, cit., p. 619 e ss.

<sup>648</sup> E. ROSSI, L. GORI, *Le «primarie» in Italia: dalla prassi alle regole*, cit., p. 619 e ss.

Una parte della dottrina ha sostenuto che delle primarie vincolanti/obbligatorie permetterebbero al partito di assumere «un comportamento del tutto irrazionale e auto-lesionistico»<sup>649</sup>, che in tal modo si esporrebbe al rischio della non (ri)elezione dei propri elettori. E tanto, probabilmente, era chiaro già al legislatore toscano che ha preferito irrobustire con una sanzione formale le conseguenze negative, di natura politica e morale, che avrebbero investito partito inadempiente. Esse, infatti, riguardavano la previsione di una cauzione e l'istituzione del Collegio regionale di garanzia elettorale (CRGE)<sup>650</sup>, avente il compito di vigilare sullo svolgimento delle consultazioni primarie. Il Collegio, infatti, all'atto della registrazione, richiede un deposito di 5000 euro a titolo di cauzione ai partiti che intendano partecipare, garanzia che sarà restituita a condizione che le graduatorie definitive, all'esito delle primarie, siano state rispettate integralmente in sede di presentazione delle candidature alle elezioni regionali (salvo il caso in cui il risultato debba essere alterato per il rispetto delle quote di genere); mentre, in caso di mancata conformazione, la cifra non sarebbe stata restituita.

Pertanto, la peculiarità del caso toscano sta nel fatto che con esso «si è avuto il primo e ad oggi unico caso di elezione primaria disciplinata pubblicisticamente»<sup>651</sup>: l'esperimento di primarie “istituzionali” ha consentito una consultazione regolata, da cui sono emerse le funzioni portanti delle primarie, ossia quelle di selezione, legittimazione, partecipazione.

Tuttavia, parte della dottrina ha comunque criticato questa esperienza, giacché le primarie toscane non prevedrebbero né l'obbligatorietà né un *corpus* di

---

<sup>649</sup> A. FLORIDIA, *Le primarie in Toscana*, cit., p. 104.

<sup>650</sup> La legge stabilisce che, all'atto della registrazione, il soggetto politico deposita una cauzione di cinque mila euro, restituiti quando il CRGE lo deliberi, ossia presentate le liste “ufficiali” che abbiano «recepito integralmente le graduatorie definitive» o che abbiano modificato le graduatorie «ai fini esclusivi del rispetto delle quote di genere». La previsione di una cauzione ha suscitato molte discussioni, relative anche all'entità di tale sanzione: se troppo elevata, avrebbe potuto scoraggiare la partecipazione alle primarie; se troppo bassa, avrebbe rischiato di essere aggirabile. Invece, il Collegio regionale di garanzia elettorale è eletto dal Consiglio regionale a maggioranza dei due terzi dei votanti e composto da tre membri «di riconosciuta indipendenza, dotati di esperienze e competenze nel campo del diritto pubblico e delle scienze politiche»(art. 11).

<sup>651</sup> C. FUSARO, *Elezioni primarie: prime esperienze*, cit., p. 44.

garanzie generali, compiendo, così, una scelta che è stata definita «ambigua»<sup>652</sup>. Inoltre, a detta di questa dottrina, il fatto che la legge stabilisca un limite massimo di candidature presentabili, ossia due o tre per la carica di Presidente, da due a dieci per la scelta dei candidati regionali e un numero variabile, stabilito provincia per provincia per le liste al Consiglio, comporterebbe che i partiti, al loro interno, dovrebbero stabilire *iure privatorum* un primo “filtro” per selezionare un numero di candidature entro il limite stabilito dalla legge. In quest’ottica, si comprende come l’intento del legislatore sia stato quello di contenere il confronto interno alle formazioni politiche, arginando la possibilità di correre nelle primarie: una soluzione di questo genere sembra criticabile, poiché rischia di penalizzare le minoranze che potrebbero non riuscire a presentare un proprio candidato alla primaria pubblica, specie in partiti di medie e grandi dimensioni.

Si deve ammettere, però, che seppure con diversi tassi di «competitività»<sup>653</sup>, le primarie toscane siano riuscite a smorzare alcuni dissidi interni al partito, anche se il maggior vantaggio è stato ritratto nelle liste provinciali da «nomi noti e dotati di solidi rapporti con *constituencies* ben definite (...) che in diversi casi hanno raccolto un numero di voti assai prossimo alle preferenze ottenute nella tornata elettorale precedente»<sup>654</sup>. In particolare, è accaduto che «in troppi casi le liste provinciali per le primarie» siano «state confezionate giustappoendo un numero limitato di candidati “forti” (...) a un plotoncino di candidati puramente di bandiera»<sup>655</sup>, dimostrando poco coraggio nel sottoporsi al vaglio degli elettori.

Questa lunga rassegna di esperienze locali e regionali mette in luce alcuni dati inequivocabili. Anzitutto, la tendenza prevalente è stata quella per elezioni primarie aperte e private (l’esperienza toscana ha rappresentato un *unicum*); poi, la sperimentazione delle primarie in Italia è partita dalla periferia e non dal

---

<sup>652</sup> Così G. TARLI BARBIERI, *Le riforme elettorali della Regione Toscana, cit.*, p. 207, sottolinea come, alla fine, sia prevalsa in Consiglio regionale una linea ambigua, giacché fu prevista la coesistenza «di un modello di primarie somigliante ad una elezione vera e propria» e di un modello rimesso alle autonome determinazioni dei partiti, «ma senza alcune delle garanzie minime che avrebbero dovuto essere previste per giustificare un intervento della Regione, comunque previsto (sia pure “a valle”)».

<sup>653</sup> A. FLORIDIA, *Le primarie in Toscana, cit.*, p. 124

<sup>654</sup> S. PROFETI, *Dove le preferenze non ci sono più. Il caso della Toscana*, in *Istituzioni del Federalismo*, 6, 2005, p. 1119.

<sup>655</sup> G. TARLI BARBIERI, *Le riforme elettorali della Regione Toscana, cit.*, p. 214.

centro e, dunque, da quelle realtà istituzionali che per prime hanno vissuto il rafforzamento del capo dell'Esecutivo eletto direttamente dai cittadini.

Queste esperienze, infatti, costituiscono la base sulla quale s'innesta la prima grande esperienza nazionale di primaria per la designazione del candidato capo della coalizione, candidato Presidente del Consiglio dei Ministri.

#### 4.7 *La disciplina e l'analisi delle primarie nel Pd: un confronto con il caso leghista e le "parlamentarie" del Movimento 5 Stelle*

Il Partito Democratico (da ora PD) si autodefinisce all'art. 1 del suo statuto, rubricato "principi della democrazia interna", un partito "costituito da elettori ed iscritti" (comma 1). Come si nota, quindi, nessun criterio distintivo è previsto tra iscritti ed "elettori", giacché l'intensità di partecipazione alla scelta dell'indirizzo politico del partito è la medesima. L'assenza di confini tra "elettori" e "iscritti" trova la sua massima espressione nel campo delle procedure che regolano la selezione dei candidati del partito alle cariche pubbliche. Per quel che concerne il diritto di voto alle primarie, infatti, l'art. 9 (comma 2) dispone che «possono partecipare alle elezioni primarie indette dal PD gli elettori già registrati nell'albo nonché quelli che lo richiedano al momento del voto». Invece, quanto al "diritto di candidatura", vi è qualche differenza, giacché «l'elettore ha il diritto di proporre solo se stesso per una candidatura "istituzionale", mentre gli iscritti, possono anche proporsi per gli organismi dirigenti interni e possono sottoscrivere le candidature altrui»<sup>656</sup>.

Le elezioni primarie del Partito Democratico<sup>657</sup> sono, quindi, disciplinate dallo statuto all'art. 18, e le primarie di coalizione<sup>658</sup> al successivo art. 20. Nel primo caso si tratta di elezioni primarie per la selezione di candidature alle cariche istituzionali elettive e, in particolare, ai sensi dell'art. 18, comma 4, per

---

<sup>656</sup> Così A. FLORIDIA, *I partiti nel nuovo sistema politico italiano. Forme della democrazia o strumenti del leader?*, in [www.astridonline.it](http://www.astridonline.it), seminario di studi, 30 gennaio, 2008.

<sup>657</sup> Lo Statuto individua gli elementi necessari alla presentazione della candidatura: il sostegno del 10% dei componenti dell'Assemblea del livello territoriale oppure un numero di sottoscrizioni pari almeno al 3% degli iscritti sempre dell'ambito territoriale di riferimento. Inoltre, le primarie per la scelta dei candidati a Sindaco, Presidente di Provincia, Presidente di Regione è previsto si svolgano con la regola della maggioranza relativa.

<sup>658</sup> Le primarie di partito servono a selezionare le candidature di un determinato partito, mentre quelle di coalizione riguardano la legittimazione del *leader* della stessa, in vista della formazione di una coalizione elettorale alle successive consultazioni.

l'elezione a Presidenti delle Giunte regionali, delle Province ed i Sindaci. L'elettorato attivo spetta agli iscritti e agli elettori, intendendo per questi ultimi coloro «che, cittadine e cittadini italiani nonché cittadine e cittadini dell'Unione europea residenti in Italia, cittadine e cittadini di altri Paesi in possesso di permesso di soggiorno, iscritti e non iscritti al Partito Democratico, dichiarino di riconoscersi nella proposta politica del Partito, di sostenerlo alle elezioni, e accettino di essere registrate nell'Albo pubblico delle elettrici e degli elettori». Come si nota, lo Statuto del PD implementa il numero dei partecipanti alle consultazioni primarie, riconoscendo soggettività giuridica in tal senso anche ai «meri elettori», cioè a chi non è iscritto al partito: perciò, esse si segnalano come primarie aperte.

Le consultazioni aventi il fine di selezionare i candidati alle cariche elettive possono avvenire (art.18, comma 9, primo periodo) o «con il metodo delle primarie ovvero, anche in relazione al sistema elettorale, con altre forme di ampia consultazione democratica». Sul piano delle fonti interne, l'art. 18 dello Statuto, al comma 3, rinvia la disciplina a un Regolamento quadro<sup>659</sup>,

---

<sup>659</sup> Il Regolamento quadro individua come organo principale l'Ufficio di Presidenza, composto da un rappresentante per ciascun partito della coalizione. L'Ufficio ha il compito di definire il Progetto per l'Italia, che è, da un lato, una sintetica esposizione delle linee guida della coalizione condivisa da tutti i partiti e, dall'altro, rappresenta il contenuto essenziale del Programma di Governo (art.9) redatto dal vincitore della primaria attraverso un procedimento di consultazione di tutte le forze politiche. Del rispetto delle disposizioni del Regolamento quadro e della disciplina della campagna elettorale ne è responsabile il Collegio dei Garanti, previsto dall'art.3. Al fine di sfavorire le infiltrazioni di elettori appartenenti ad altro schieramento, il Regolamento quadro stabilisce che l'elettore debba fornire il proprio assenso affinché il suo nominativo sia inserito in un apposito elenco -di pubblica consultazione, su richiesta di chiunque abbia interesse a prenderne visione- dei partecipanti all'elezione: questo aspetto rappresenta l'unico vero fattore di disincentivazione della partecipazione di mero disturbo, ferma restando la natura «aperta» dell'elezione primaria. L'elettorato passivo è disciplinato dall'art. 5, norma che prevede che la presentazione di una candidatura sia sottoposta alla necessaria presentazione di almeno dieci mila (e, al massimo, venti mila) elettori attuali o potenziali che si impegnano a sottoscrivere il programma dell'Unione e che i candidati non devono aver svolto, nel corso della XIV legislatura, «attività politica a sostegno del centrodestra»: si tratta della norma c.d. «anti-Sgarbi», che nasce dalla necessità di impedire ad un *ex*-esponente del centro destra, che aveva avuto anche incarichi di governo, di partecipare alle primarie dell'Unione. Il riferimento «ad attività politica» e alla coalizione di centro-destra sembra essere un rinvio in bianco alle decisioni degli organi della

approvato dall'Assemblea nazionale a maggioranza assoluta dei componenti. Il regolamento individua i metodi per la selezione delle candidature per le Assemblee elettive e impegna tutte le componenti dell'Unione a «promuovere la massima partecipazione da parte dei propri militanti ed elettori alla scelta del candidato comune alla carica di Presidente del Consiglio» e a riunirsi «intorno ad una solida e autorevole *leadership*, portatrice di un programma condiviso, capace di guidare la coalizione durante la campagna elettorale e, in caso di vittoria, in grado di guidare il Governo per l'intera legislatura».

Le primarie di coalizione, invece, sono previste all'art. 20 dello Statuto come regola generale per la selezione dei candidati Sindaci, Presidenti di Provincia o Presidenti di Regione<sup>660</sup>.

Sulla base dello Statuto appena analizzato, nel 2005 il centrosinistra ha organizzato in tutta Italia le primarie per determinare la guida della coalizione dell'Unione e, quindi, il candidato Presidente del Consiglio dei Ministri. Esse costituivano un'esperienza "singolare", giacché riguardavano primarie "di coalizione" aperte e private: si trattava certamente di una situazione diversa dal "modello americano", che si rivolge invece agli elettori di un "partito" e si svolge attraverso una concatenazione di consultazioni, nei diversi stati.

La particolarità della primaria del 2005 stava nel fatto che essa doveva, da un lato, individuare una *leadership* autorevole per il centrosinistra, dall'altro, costituire un'obbligazione politica<sup>661</sup> in capo ai partiti a sostenere, davanti al Capo dello Stato, la decisione di affidare l'incarico di formare il Governo al vincitore della primaria (fermo restando l'art. 92 Cost. che riconosce autonomia alla determinazione presidenziale)<sup>662</sup>.

---

coalizione e rischia di penalizzare l'apporto di soggetti che si siano allontanati da una coalizione e intendano proseguire nell'altra il proprio percorso.

<sup>660</sup> Nel caso di primarie di coalizione, esse vanno aperte a tutti i cittadini italiani che alla data delle elezioni abbiano compiuto sedici anni nonché ai cittadini dell'Unione europea e di altri Paesi in possesso di permesso di soggiorno, che al momento del voto dichiarino di essere elettori della coalizione che ha indetto le primarie e devolvano il contributo previsto dal Regolamento.

<sup>661</sup> E. ROSSI, L. GORI, *Le elezioni primarie come forma di partecipazione alla vita politica italiana*, cit., p. 97.

<sup>662</sup> In realtà, la circostanza che non esistano «candidature» ufficiali alla carica di Presidente del Consiglio impedisce la disciplina con legge delle primarie per l'individuazione del candidato *Premier* della coalizione, senza menomare i poteri del Presidente della Repubblica. Infatti,

Un profilo molto interessante attiene, come si è visto, all'utilizzo da parte dei promotori, di dati personali. Nel settembre 2005, infatti, il Garante per la *privacy* ha individuato alcuni limiti<sup>663</sup>, nel rispetto dei quali l'Unione ha affrontato la prova delle primarie il 16 ottobre 2005<sup>664</sup>.

Certamente l'esperienza del 2005 ha riguardato una «innovativa forma di esercizio della democrazia diretta all'interno di un partito politico che, superando il meccanismo delle deleghe degli iscritti e dei congressi, ha operato una significativa evoluzione nella conduzione della vita interna dei partiti politici»<sup>665</sup>: questi dati ci consentono di comprendere «le ragioni della

---

quest'argomento è stato utilizzato in dottrina per dimostrare l'infungibilità e l'insostituibilità delle primarie pubbliche rispetto a quelle private nel vigente assetto costituzionale.

<sup>663</sup> Provvedimento Propaganda elettorale: il decalogo del Garante, pubblicato in G.U. del 12 settembre 2005 n. 212, stabilisce il necessario consenso dell'interessato per le comunicazioni elettroniche come SMS, MMS, telefonate, nonché per i dati riguardanti i simpatizzanti o ad altre persone già contattate per singole iniziative o che vi hanno partecipato occasionalmente –non invece per gli iscritti e gli aderenti ai partiti politici– e per i dati acquisiti da terzi soggetti. Possono essere liberamente utilizzati, invece, gli elenchi pubblici in materia di elettorato attivo e passivo, così come le altre fonti formate da soggetti pubblici.

<sup>664</sup> Il numero di elettori partecipante è stato elevatissimo (4.311.149) e la vittoria del candidato principale, Romano Prodi, schiacciante (74,1% dei voti): una bassa partecipazione avrebbe denunciato una scarsa fiducia dell'elettorato nei confronti del soggetto politico Unione. Una così ampia partecipazione, per chi sostiene la c.d. questione politologica, sarebbe stata dovuta alla mobilitazione e all'organizzazione dei partiti, e quindi «il successo delle primarie dipenderebbe, principalmente, dalla forza degli attori politici parte della coalizione». Mentre, chi insiste sull'interpretazione c.d. sociologica delle primarie le considera un «metodo sistematico e ricorrente, da usare in occasione della scelta delle candidature alle cariche più rilevanti. A livello nazionale e locale. Le “primarie”, cioè, sono considerate come un metodo permanente di organizzazione e di mobilitazione», così, I. DIAMANTI e F. BORDIGNON, *La mobilitazione inattesa. Le primarie del centro-sinistra: geografia, politica e sociologia*, in *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, n. 55, giugno 2006, p. 66.

<sup>665</sup> Così E. ROSSI, L. GORI, *Le «primarie» in Italia: dalla prassi alle regole*, cit., p. 102. La letteratura costituzionalistica sul tema della democraticità interna dei partiti politici e dell'interpretazione dell'art. 49 della Costituzione è assai ampia. Si rinvia a A. BARBERA, *La democrazia «dei» e «nei» partiti, tra rappresentanza e governabilità*, cit., per il quale «una corretta vita interna dei partiti non la richiedono solo il diritto costituzionale quello parlamentare, ma anche lo stesso diritto privato: non riguarda solo il buon funzionamento dei circuiti della democrazia ma anche i diritti degli iscritti».

“mobilitazione inattesa” che ha accompagnato le primarie del centrosinistra, nell’ottobre del 2005»<sup>666</sup>. Indiscutibilmente il fattore politico ha favorito la riuscita delle primarie, «perché ha cumulato tradizioni territoriali, sentimenti di reazione antiberlusconista, insieme all’impegno dell’organizzazione dei partiti»<sup>667</sup>. Tuttavia, a queste ragioni politiche bisogna aggiungere la circostanza di «una realtà sociale “pronta a farsi coinvolgere”»<sup>668</sup>, rivelando, infatti, una domanda di partecipazione estesa, fra gli elettori di centrosinistra, per il quale costituisce, «una risorsa in vista del futuro»<sup>669</sup>.

Dinamiche del genere possono, però, comportare qualche problema alla *leadership* della coalizione, che continua muoversi in base a logiche e interessi (unicamente) di partito, che contrastano con il «partito delle primarie»<sup>670</sup>: difatti, come si è affermato, «fra i partiti dell’Unione e il partito delle primarie è lecito immaginare una convivenza complicata»<sup>671</sup>.

Come si è visto, le primarie fatte dal Partito Democratico sono state «interne-eventuali-semiaperte, intendendo con interne, le primarie per la scelta della leadership di partito, Segretario e Assemblea nazionale; con semiaperte, il collegio elettorale, comprendente, in questo caso, non solo gli iscritti ma anche le “elettrici e gli elettori”<sup>672</sup> ... e, infine, eventuali, perché non viene fatto ricorso automaticamente alle primarie ma sono previsti “ampi metodi democratici” per la selezione della leadership di partito»<sup>673</sup>.

In senso opposto, le primarie della Lega Nord si sono caratterizzate per essere state «interne-chiuse,... perché il diritto di voto è stato limitato agli iscritti al partito da almeno un anno»<sup>674</sup>. La principale differenza, quindi, tra le primarie

---

<sup>666</sup> Cfr. I. DIAMANTI e F. BORDIGNON, *La mobilitazione inattesa*, cit., p. 68.

<sup>667</sup> Cfr. I. DIAMANTI e F. BORDIGNON, *La mobilitazione inattesa*, cit., p. 85.

<sup>668</sup> Così, I. DIAMANTI e F. BORDIGNON, *La mobilitazione inattesa*, cit., p. 85.

<sup>669</sup> I. DIAMANTI e F. BORDIGNON, *La mobilitazione inattesa*, cit., p. 86.

<sup>670</sup> I. DIAMANTI e F. BORDIGNON, *La mobilitazione inattesa*, cit., p. 86.

<sup>671</sup> I. DIAMANTI e F. BORDIGNON, *La mobilitazione inattesa*, cit., p. 86.

<sup>672</sup> Ossia, come stabilito dall’art. 2, comma 3 dello Statuto del Pd, «le cittadine e i cittadini italiani nonché cittadine e cittadini dell’Unione europea residenti ovvero cittadine e cittadini di altri Paesi in possesso di permesso di soggiorno, (che) si iscriv(a)no al partito sottoscrivendo il Manifesto dei valori, il presente Statuto, il Codice etico, e accettando di essere registrate nell’Anagrafe degli iscritti e delle iscritte oltre che nell’Albo pubblico delle elettrici e degli elettori».

<sup>673</sup> L. FOTI, *Le primarie di partito*, cit..

<sup>674</sup> L. FOTI, *Le primarie di partito*, cit.

interne dei due partiti sta nella circostanza che la Lega ha fatto ricorso alle primarie senza procedere a una modifica dello statuto<sup>675</sup>, «facendo così rimanere l'elezione dei vertici del partito un "affare interno"»<sup>676</sup>. Rompendo il legame con il passato, il Congresso ha deciso che l'elezione del Segretario sarebbe stata preceduta da una «consultazione primaria»<sup>677</sup>, così definita per evitare una modifica dello Statuto, appunto. La consultazione doveva anticipare l'elezione del segretario per opera del Congresso: pertanto, più che di un'elezione, potrebbe parlarsi di una «ratifica»<sup>678</sup> da parte del Congresso di una scelta che, però, coinvolge innanzitutto gli iscritti.

Sono evidenti, a questo punto, le differenze tra le primarie della Lega Nord e quelle del Partito Democratico: il Pd, infatti, ha sostanzialmente "esportato" le primarie in Italia, le ha disciplinate tramite Statuto (art.9, comma 1) e ha affidato a un regolamento la normativa di dettaglio.

La diversa modulazione dell'istituto delle primarie nei due diversi ambienti del Pd e della Lega Nord risponde, a ben vedere, a logiche diverse: la Lega Nord, infatti, ha fatto ricorso alle primarie «al solo fine di legittimare se stesso agli occhi degli elettori delusi dalle ultime vicende giudiziarie»<sup>679</sup>; il Partito Democratico ha, invece, utilizzato le primarie «non solo per eleggere i *leader* di partito ma anche per sdoganare la leadership di governo, avendo il Pd una genetica "vocazione maggioritaria", essere un partito che aspira a guidare il Paese»<sup>680</sup>. Infatti, le primarie del Pd hanno rappresentato lo strumento per la

---

<sup>675</sup> Art. 10, statuto Lega Nord, rubricato "Elezioni del Congresso Federale": «Il Congresso Federale elegge il Segretario Federale, tra coloro che hanno maturato almeno 10 anni consecutivi di anzianità di militanza. Tale carica è incompatibile con qualsiasi altra carica Federale o Nazionale. Elege, inoltre, altri membri del Consiglio Federale, secondo le prescrizioni di cui al successivo Art.12, quarto comma».

<sup>676</sup>L. FOTI, *Le primarie di partito*, cit. richiama il pensiero di C. FUSARO, *Le elezioni primarie*, cit., p. 43, secondo cui le primarie interne, sono quelle "semiaperte", perché le primarie "chiuse", non sarebbero definibili primarie.

<sup>677</sup> In base a quanto stabilito dall'art. 10 del Regolamento del Congresso federale, approvato dal Consiglio federale in data 28 settembre 2013 e 23 novembre 2013.

<sup>678</sup> L. FOTI, *Le primarie di partito*, cit.

<sup>679</sup> L. FOTI, *Le primarie di partito*, cit. Si fa riferimento alle inchieste giudiziarie che nel 2012 hanno coinvolto il tesoriere del partito Francesco Belsito e hanno portato alle dimissioni del segretario fondatore della Lega Nord Umberto Bossi, anche quest'ultimo e suo figlio, Renzo Bossi, iscritti nel registro degli indagati con l'accusa di truffa ai danni dello stato.

<sup>680</sup> L. FOTI, *Le primarie di partito*, cit.

legittimazione della *leadership* di governo e la vicenda Renzi ne è la prova più evidente<sup>681</sup>.

Anche il Movimento 5 Stelle si è cimentato nelle primarie in occasione della scelta dei candidati al Parlamento della XVII Legislatura, prospettando, però, le “Parlamentarie” che, nonostante la differente dicitura, vanno analizzate nell’ambito dei procedimenti riguardanti la selezione dei candidati alle cariche pubbliche elettive.

Si è visto che le primarie italiane per la scelta degli aspiranti parlamentari hanno assunto il ruolo di antidoto alla crisi generale dei partiti, al calo degli iscritti e all’insoddisfacente legge elettorale che non prevede la possibilità di esprimere preferenze<sup>682</sup>: difatti, riprendendo una famosa definizione<sup>683</sup>, con le primarie «al *party on the ground* – anche se ‘controllato’ dalle regole imposte dal *central office* – viene concesso il potere di scegliere il personale politico per il *party in the public office* (o una parte di questi componenti)»<sup>684</sup>: in tal caso il *central office* rischia di perdere il controllo «a favore delle altre due facce organizzative del partito»<sup>685</sup>.

In queste speranze si colloca Il M5S che, come già si è avuto modo di approfondire nel secondo capitolo, è una libera associazione di cittadini che si autoproclama “non partito”: il partito di Grillo è comunemente considerato il prodotto della crisi dei partiti tradizionali, perché percepiti non realmente rappresentativi. Insieme all’emergere del M5S, le primarie per la scelta dei loro candidati sono state pensate come ulteriori strumenti al fine di superare la “crisi” dei partiti. Le primarie “pentastellate” sono un prototipo di primarie per la scelta di candidati alle cariche elettive, interne e chiuse, che hanno, cioè, coinvolto un elettorato molto esclusivo: la consultazione, infatti, si è svolta su *internet* e legittimati in senso attivo al voto (ma potendo esprimere sino a un

---

<sup>681</sup> Le primarie di partito che hanno legittimato una nuova *leadership* a fronte di un periodo di crisi hanno provocato le dimissioni di Enrico Letta e il conferimento dell’incarico di Governo a Matteo Renzi, dopo un discorso alla direzione del Pd che ha riconosciuto la forza del nuovo “capo” e ne ha approvato, quasi all’unanimità, i contenuti.

<sup>682</sup> La n. 270 del 2005.

<sup>683</sup> In sostanza il *central office* stabilisce le regole, il *public office* è il *corpus* degli eletti, e il *party on the ground* sono coloro che scelgono i neo-parlamentari, così R.S. KATZ, P.MAIR, *The Evolution of Party Organizations in Europe*, cit., pp. 593-618.

<sup>684</sup> Così M. E. LANZONE, *Le “Parlamentarie” del M5S*, cit..

<sup>685</sup> M. E. LANZONE, *Le “Parlamentarie” del M5S*, cit..

massimo di tre preferenze) sono stati gli iscritti alla piattaforma nazionale del M5S<sup>686</sup>.

Le primarie del M5S, quindi, avevano proprio questa come particolarità: ossia, non solo il fatto di essere chiuse, in quanto limitate agli iscritti di un partito, quanto per la circostanza che a poter votare fossero solo coloro che erano riusciti a registrarsi *online* entro una certa precisa data (questo limite aveva il senso di dar prova al movimento di attivismo partitico). Inoltre, anche sotto il profilo dell'accessibilità, le parlamentarie si sono rivelate poco utili, giacché il voto poteva essere espresso soltanto *online*. Si comprende come, con le modalità appena descritte relative alla legittimità e all'accessibilità alle consultazioni, da un lato, i candidati abbiano tratto uno scarso grado di legittimazione da parte del proprio elettorato, dall'altro, molti iscritti abbiano sofferto una certa insoddisfazione<sup>687</sup>. Le parlamentarie, però, hanno avuto un grande riscontro mediatico, poiché il movimento ha ostentato la possibilità di realizzare un esempio di democrazia dal basso che, invece, è stata limitata a poco più di trentamila aventi diritto al voto: «una partecipazione ristretta che ...ha permesso, da una parte, di mantenere alta l'attenzione sul leader dell'M5s e sul suo tour, ma che, dall'altra, ha lanciato la possibilità di far scegliere

---

<sup>686</sup> Le parlamentarie hanno coinvolto 20.252 iscritti su 31.612 aventi diritto: il 64,1% (gli iscritti all'M5s sono, però, 255.339). I voti potenziali totali avrebbero potuto essere 60.756, ma i voti validi espressi sono stati 57.272: in pochi, quindi hanno deciso di esprimere meno di tre preferenze. I voti di preferenza – che non sono stati diffusi ufficialmente dallo Staff dell'M5s - sono stati raccolti tramite la ricerca sono stati 53.655 (93,68 % dei voti totali).

<sup>687</sup> Infatti, alcune risposte fornite dagli attivisti dell'M5S tramite la *web survey* diffusa in occasione delle primarie *online* servono a comprendere meglio le opinioni degli elettori delle primarie *online* dell'M5s. Dalle risposte al questionario diffuso tra gli attivisti dopo il voto emerge che il 59,5% del campione non ha votato alle Parlamentarie perché non ha potuto far parte del elettorato: il 26,2% “non era interessato a questa opportunità”; il 28,3% avrebbe, invece, voluto partecipare, ma “non è riuscito a registrarsi in tempo” e il 5% “non era stato informato circa questa possibilità”. Soltanto il 40,5 % del campione intervistato ha quindi votato alle primarie dell'M5S. Infine, gli attivisti chiedono “una maggiore trasparenza nelle procedure di voto”; “un tempo più ampio per la votazione”; “incontri pubblici sul territorio con i candidati e non solo presentazioni online”; “una maggiore trasparenza nella diffusione dei risultati, che dovrebbero essere pubblici e facilmente consultabili” ed “una maggiore collaborazione tra i gruppi locali (*Meetup*) e lo Staff Centrale nell'organizzazione dell'appuntamento”: emerge come una larga parte degli attivisti abbia risentito delle regole “troppo restrittive e poco trasparenti” imposte dal *central office*.

direttamente agli elettori – vista anche l'impossibilità del sistema elettorale – i candidati per il Parlamento»<sup>688</sup>.

In conclusione, dall'analisi delle regole delle Parlamentarie è possibile trarre importanti informazioni sull'organizzazione interna e sulle contraddizioni dell'M5S. Infatti, il primo esperimento di primarie *online* del “non partito”, come si è visto, oltre ad aver avuto un significativo impatto mediatico, ha registrato anche un forte controllo da parte del *central office*, sia sul *party on the ground*, che sul *public office*. Queste dinamiche lasciano quindi insoddisfatti sia il partito sul territorio, che ha lamentato di non poter partecipare in maniera sufficiente alle decisioni interne, sia gli eletti che, una volta entrati in Parlamento, possono prendere le distanze dal movimento stesso.

Negli Statuti degli altri partiti politici<sup>689</sup>, invece, non si rintracciano indicazioni a proposito del metodo delle primarie, e la scelta appare inequivocabilmente rimessa agli organi del partito.

#### 4.8 *Le modalità di realizzazione delle primarie*

---

<sup>688</sup> M. E. LANZONE, *Le “Parlamentarie” del M5S*, cit.

<sup>689</sup> Per quanto concerne, invece, l'esperienza di Sinistra Ecologia e Libertà, il suo statuto stabilisce l'impegno «a rimuovere ogni ostacolo alla piena partecipazione politica delle donne nei suoi organismi dirigenti ed esecutivi, nella scelta delle candidature nelle assemblee elettive», mentre nulla è previsto riguardo alle primarie: unico obiettivo indicato dallo statuto è di assicurare la presenza paritaria (comunque non inferiore al 40%) di genere, sia nelle liste per l'elezione degli esecutivi sia per quelle delle competizioni elettorali. Difatti, le candidature per la composizione delle liste sono di competenza delle Assemblee dei circoli, «luogo primario intorno al quale le/gli iscritte/i partecipano alla vita di SEL»(Statuto di Sinistra Ecologia Libertà, art. 7). Lo statuto dell'Italia dei Valori, invece, sancisce la responsabilità dell'Ufficio di presidenza di «approvare la designazione dei candidati per le elezioni nazionali ed europee» e «ratificare quelle per le altre elezioni». Per quel che concerne, invece, la composizione dell'Assemblea nazionale come criteri da seguire nella composizione delle liste, si stabilisce l'equilibrio tra i generi e il radicamento territoriale dei candidati, ma non si indica con chiarezza com'è attribuita tale competenza. Lo Statuto di Forza Italia, invece, nulla dice rispetto alle Primarie. L'art. 43, rubricato “Determinazione e presentazione delle candidature nelle elezioni politiche”, dispone che «Tutti i soci del Movimento sono chiamati a concorrere al processo di formazione delle candidature per le elezioni politiche nazionali ed europee», e stabilisce che «le liste dei candidati sono definite dal Comitato di Presidenza, sentiti i Coordinatori Regionali».

Il discorso sulla natura giudica delle primarie richiede un approfondimento sulle tipologie e sui modelli sin ora conosciuti.

Si è già indagata la distinzione fra primarie pubbliche, regolate per legge, e primarie private, spontaneamente organizzate dai partiti, mentre, in relazione al tipo di elettorato, la primaria può essere «chiusa», ossia limitata ai soli iscritti al partito o «aperta», cioè aperta anche a chi non è iscritto al partito. La primaria aperta a tutti può essere organizzata e gestita da soggetti privati nel rispetto delle norme civilistiche in materia di associazioni (c.d. di partito o privata) oppure può essere organizzata e gestita da enti pubblici (c.d. primaria pubblica, come nel caso toscano). In caso di primaria aperta, infatti, il partito può decidere di riconoscere l'elettorato attivo agli aventi diritto al voto nell'elezione cui si riferisce la primaria o estenderlo anche ad altri (ad esempio ai sedicenni, agli stranieri regolarmente residenti, e così via)<sup>690</sup> o limitare la selezione degli elettori partecipanti (ad esempio richiedendo una preventiva iscrizione o una quota di partecipazione, ecc.): in tal caso si parla di «primarie semi-aperte». L'ipotesi più semplice, da un punto di vista giuridico, è quella delle primarie chiuse, poiché in tal caso l'elettorato è prestabilito e non vi sarebbero incertezze rispetto alla segretezza degli elenchi<sup>691</sup>. In senso opposto, nel caso di primaria «aperta» o «semi-aperta» il problema è di garantire che ogni elettore partecipi alle primarie di un solo partito.

Altra questione, non sfuggita alla dottrina, concerne la delimitazione dell'elettorato attivo, e in particolare l'unicità del voto. Difatti, l'ipotesi in cui le primarie siano stabilite in via generale per tutti i partiti che si presentano alle elezioni è diversa dal caso in cui soltanto alcuni partiti intendano farlo. Nel primo caso l'unicità del voto è tutelata giacché, «a meno di non rinunciare a votare per il proprio»<sup>692</sup>, è difficile che «alcuni elettori vadano a votare per le primarie del partito “avverso” per inquinare i risultati»<sup>693</sup>. Difatti, le primarie organizzate per tutti i partiti nello stesso luogo consentono all'elettore di votare tenendo segreto il partito votato. Si comprende come, invece, nel secondo caso, ossia nell'ipotesi in cui le primarie siano realizzate solo da alcuni partiti, esse potrebbero produrre conseguenze difficilmente gestibili sotto il

---

<sup>690</sup> Ipotesi invece esclusa da C. FUSARO, *Elezioni primarie, problemi di una disciplina pubblicistica*, in *Quaderni costituzionali*, 2005, p. 142.

<sup>691</sup> L'unico problema che potrebbe sorgere riguarderebbe l'individuazione delle caratteristiche per ottenere lo *status* di iscritto, determinate dallo statuto.

<sup>692</sup> L. GORI, E. ROSSI, *Le «primarie» in Italia dalla prassi alle regole*, cit., p. 644.

<sup>693</sup> L. GORI, E. ROSSI, *Le «primarie» in Italia dalla prassi alle regole*, cit., p. 644.

profilo della tutela della *privacy*, giacché la partecipazione alle primarie può ledere il principio costituzionale del voto segreto sancito dall'art. 48 Cost.<sup>694</sup>.

In realtà, il problema concernente l'opportunità di partecipare alle primarie riguarda il caso in cui queste suggeriscano il "senso" del voto da parte di chi vi si rechi (ad esempio nel caso di primarie organizzate solo da alcuni partiti): «ma ciò attiene all'efficacia delle stesse ...e non alla loro legittimità»<sup>695</sup>. Pertanto, ai fini del chiarimento del problema, la soluzione più opportuna sembrerebbe quella di organizzare le primarie per tutti nello stesso luogo e nello stesso momento<sup>696</sup>.

La riflessione sulla convenienza di una disciplina delle primarie poggia sulla necessità di valorizzare il "metodo democratico" e al tempo stesso solleva la delicata questione della democrazia "all'interno" e/o "all'esterno" dei partiti politici. Oggi, in assenza di un qualsiasi intervento legislativo volto a «regolare gli sregolati»<sup>697</sup>, la norma in questione si è risolta nella imposizione del metodo democratico nella lotta politica al di fuori dei partiti senza riuscire ad incidere sul loro ordinamento interno (al di là di quelle disposizioni in tema di finanziamento pubblico che chiedevano come contraltare il rispetto di determinate modalità di organizzazione interna). Pertanto, la partecipazione

---

<sup>694</sup> In realtà, la segretezza del voto «riguarda il diritto-dovere del cittadino di non far conoscere all'esterno ciò che ha effettivamente votato nel segreto dell'urna, non può certo impedirgli di esprimere pubblicamente le sue intenzioni di voto», quindi si tratterebbe di una posizione priva di fondamento giuridico. Infatti, «come un elettore può dire a chi vuole come intende votare, così potrà farlo recandosi a votare per questo o quel partito nel caso di elezioni primarie (come può iscriversi al partito o partecipare alle sue attività, senza che questo costituisca violazione della segretezza del voto)», così L. GORI, E. ROSSI, *Le «primarie» in Italia dalla prassi alle regole*, cit., p. 644.

<sup>695</sup> L. GORI, E. ROSSI, *Le «primarie» in Italia dalla prassi alle regole*, cit., p. 645.

<sup>696</sup> Un problema inerente la medesima questione di riservatezza è quello concernente l'utilizzazione degli elenchi dei partecipanti alle primarie qualora esse siano svolte separatamente dai diversi partiti. In tal caso, infatti, ogni partito potrebbe avere un elenco di persone, contenente il dato sensibile dell'orientamento politico: pertanto, si dovrebbe applicare la disciplina prevista dalla legge vigente in materia di protezione dei dati.

<sup>697</sup> F. LANCHESTER, *Il problema del partito politico: regolare gli sregolati*, in F. Lanchester, *Rappresentanza, responsabilità e tecniche di espressione del suffragio*, Bulzoni, Roma, 1990, p. 19 ss. L'esigenza di regolamentare l'attività dei partiti è sentita anche da S. GAMBINO e G. MOSCHELLA, *Democrazia dei partiti e democrazia nei partiti: le opportunità delle elezioni primarie*, in S. Gambino (a cura di) *Elezioni primarie*, cit., p. 5 ss.

dei cittadini a una consultazione democratica per la selezione dei candidati alle cariche pubbliche costituirebbe indubbiamente una delle possibili forme del metodo democratico, idonee a dare un impulso all'interpretazione evolutiva dell'art. 49 della Costituzione che consenta, se non di sindacare il carattere democratico dell'ordinamento interno dei partiti, almeno di disciplinarlo in parte.

#### 4.9 Un rapido confronto tra alcuni sistemi di elezioni primarie in uso

Come si è già avuto modo di intuire, l'istituto delle primarie ha origine e trova la sua piena consacrazione negli Stati Uniti D'America<sup>698</sup>, dove è adottato per la selezione delle candidature elettorali dei partiti per designare il candidato alla carica di Presidente, i candidati al Senato e alla Camera dei rappresentanti, e alla carica di Governatore e alle elezioni di contea e a quelle locali. In America, i partiti politici sono stati ignorati dalla Costituzione ma sono stati pian piano legalizzati attraverso la disciplina normativa delle *direct primaries*. Il sistema americano va configurato comunque come atipico rispetto alla situazione politica occidentale: i due partiti americani -partito democratico e partito repubblicano- occupano tutto il campo della politica e si attivano occasionalmente solo per le elezioni. Tuttavia, la stabilità di questo sistema partitico è dovuta alla sostanziale identità ideologica dei due partiti -sicché il mutare del partito al governo non produce mai un vero mutamento nelle scelte di politica esterna o interna<sup>699</sup>- e alla circostanza che essi sono organizzati

---

<sup>698</sup> M. VALBRUZZI, *Primarie. Partecipazione e leadership*, Bologna University press, Bologna, 2005, fa un'ampia indagine sul sistema americano e di altri paesi in cui le primarie sono adottate da tempo, ma anche E. MOSTACCI, *Le primarie negli Stati Uniti: partecipazione politica e ruolo dei partiti nelle elezioni presidenziali americane*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, II, 2008, p.675; S. CECCANTI, *Quando la selezione conta. Le elezioni primarie e la loro rilevanza nel sistema politico americano*, in M. Lino, L. Pegoraro, J. Frosini (a cura di) *From Bush to...? Le elezioni presidenziali americane 2004*, Bologna, 2004. Proprio a voler fare una comparazione, il modello adottato dallo statuto del Pd sceglie sostanzialmente la versione *open declaration* di primarie: è un modello che rende molto labile il legame tra il partito e l'elettore. Vi è, dunque, una notevole indeterminatezza nella soluzione prospettata dallo Statuto del Pd perché, da una parte, si istituisce un "albo degli elettori", dall'altra, lo si svuota di ogni specifica prerogativa, permettendo una registrazione all'atto stesso di presentazione al seggio.

<sup>699</sup> Per queste considerazioni si veda A. LORELLI, *Ruolo costituzionale dei partiti ed elezioni primarie*, in S. Gambino (a cura di) *Elezioni primarie e rappresentanza politica*, cit., p.145.

come macchine elettorali che operano al fine di organizzare le Convenzioni che designano i candidati alla presidenza della Confederazione.

Introdotte originariamente per consentire all'elettore di intervenire direttamente nel processo di designazione delle candidature, le primarie avevano l'obiettivo di riformare le associazioni partitiche che in quel periodo lamentavano il distacco tra la base e il vertice. Esse, infatti, furono inserite inizialmente negli stati, dove si era determinato un monopartitismo effettivo, in cui, cioè, le elezioni rappresentavano una ratifica delle candidature scelte dai partiti: si determinava, perciò, una sorta di immutabilità nelle candidature. Per tali motivi si formò il *Progressive Reform Movement* che fece accettare le primarie ai partiti e ai legislatori, e riuscì a limitare il potere delle c.d. *machine*<sup>700</sup>. Per quel che concerne la disciplina, in America le primarie sono regolate con legge e la loro gestione è affidata a pubblici ufficiali, poiché l'intera organizzazione elettorale rientra nelle competenze del legislatore: è l'autorità statale, infatti, che garantisce il rispetto delle procedure di democraticità nella selezione dei candidati.

Tra tutte le democrazie occidentali, infatti, gli Stati Uniti sono senza dubbio il paese in cui l'attività dei partiti è regolata dal maggior numero di norme, giacché le regole contribuiscono a istituzionalizzare i partiti e ad allontanare il timore del legislatore di una «confisca democratica»<sup>701</sup>. La disciplina delle primarie in America è molto articolata, appunto, giacché nei vari Stati sono regolati altrettanti meccanismi di selezione delle candidature<sup>702</sup>, che vanno

---

<sup>700</sup> Nel XIX secolo i candidati erano scelti dalle assemblee di partito, i *caucus*, e le *machines*. A partire dagli anni successivi al 1900, si svilupparono invece le convenzioni, fino ad arrivare alle moderne primarie.

<sup>701</sup> J. P. LASSALE, *I partiti politici negli Stati Uniti*, Lucarini, Roma, 1989, p.52.

<sup>702</sup> Difatti, le primarie possono essere chiuse (c.d. *closed primaries*), se riservate ai sostenitori del partito; semi-chiuse, se aperte a coloro i quali non si sono registrati come sostenitori del partito; aperte con dichiarazione pubblica, se l'elettore dichiara il giorno stesso di partecipare alle primarie (c.d. *same day declaration system*); primarie coperte, se vi partecipano tutti gli elettori, che ricevono due schede, potendo poi scegliere solo una di esse (*blanket primary*); primarie non partitiche, se gli elettori possono votare per un solo candidato tra quelli di tutti i partiti presenti su una scheda unica. Inoltre vi sono le c.d. candidature multiple, che consentono ai candidati di presentarsi alle primarie per più di un partito, moltiplicando così le proprie possibilità di vittoria. Infine, l'inconveniente presentato dalle primarie aperte è che «incoraggiano strategie di destabilizzazione da parte del partito avversario. Nel caso in cui un partito rischi di aver a che fare con un candidato del partito opposto giudicato molto

calati nel contesto del sistema elettorale prescelto: infatti, le primarie possono combinarsi sia con modelli di tipo proporzionale sia con modelli di tipo maggioritario<sup>703</sup>.

Mentre in Italia, quindi, il ricorso alle primarie ha riguardato solo pochi partiti e ne ha conosciute poche tipologie, negli USA esistono, invece, varie forme di primarie, riconducibili a cinque classi, che vanno «da un massimo di apertura dell'elettorato e di "segretezza" del voto (le primarie cosiddette *blanket* o *private choice*) a un massimo di "chiusura" (le primarie *closed*, riservate solo agli elettori espressamente e preventivamente registrati come appartenenti ad un partito)»<sup>704</sup>. Al centro si collocano le primarie "*open declaration*", che ammettono al voto quegli elettori che dichiarano la loro scelta di partito il giorno della selezione, senza alcun bisogno di registrazione<sup>705</sup>. Nonostante la compiuta previsione legislativa, una delle conseguenze delle primarie, individuata dalla dottrina americana<sup>706</sup>, sta nell'aver provocato la sostanziale «scomparsa del partito come organizzazione»<sup>707</sup>, giacché «i candidati cessano di dipendere significativamente dal partito e diventano in realtà indipendenti»<sup>708</sup>. In altre

---

pericoloso, può intervenire al momento delle primarie nel gioco elettorale del partito concorrente», così J.P. LASALLE, *I partiti politici negli Stati Uniti*, cit., p.62.

<sup>703</sup> Non sembra esserci uno stretto legame tra il modello elettorale prescelto e il metodo delle primarie. Ciò comporterebbe qualche incertezza sul piano applicativo, perché, laddove il sistema elettorale è di tipo maggioritario, il rapporto tra il collegio e i votanti è più immediato, sicché le scelte saranno presumibilmente più consapevoli. Viceversa, nel sistema elettorale di tipo proporzionale il collegio elettorale ha maggiori dimensioni, vi sono più candidati, che risulteranno inseriti nell'ordine di lista predisposto all'esito della consultazione: in tal caso vi può essere una vanificazione del voto, perché espresso in un contesto in cui vi è il rischio di una minore consapevolezza da parte dell'elettore delle qualità personali dei diversi candidati alla competizione elettorale.

<sup>704</sup> A. FLORIDIA, *I partiti nel nuovo sistema politico italiano*, cit.

<sup>705</sup> Un'altra caratteristica delle primarie americane sta nel c.d. "localismo": il candidato per le elezioni locali o per il congresso è scelto sulla base di proposte limitate alla comunità che lo deve eleggere, così A. LORELLI, *Ruolo costituzionale dei partiti ed elezioni primarie*, cit. p. 147.

<sup>706</sup> R. KATZ - R. KOLODNY, *Party Organisation as an Empty Vessel: Parties in American Politics*, in R. KATZ - P. MAIR, *How Parties Organise. Change and Adaptation in Party Organisations in Western Democracies*, London, 1994, p.23 ss., come richiamati da J. HOPKIN, *Elezioni primarie e crisi dei partiti: un confronto fra Stati Uniti, Spagna e Gran Bretagna*, in *Nuvole*, n.17, 2000, p.2.

<sup>707</sup> R. KATZ - R. KOLODNY, *Party Organisation as an Empty Vessel*, cit., p. 23 e ss.

<sup>708</sup> R. KATZ - R. KOLODNY, *Party Organisation as an Empty Vessel*, cit., p. 23 e ss.

parole, i partiti raccolgono fondi, organizzano la campagna elettorale, restano svincolati dalla linea politica unitaria di partito: «si determina dunque l'eclisse del partito inteso come organizzazione di persone quantomeno stabile»<sup>709</sup>.

Ciò mette in luce quella che è una caratteristica fondamentale dei partiti americani, ossia la forte decentralizzazione, «perché essi non solo nascono come organizzazioni locali, ma essenzialmente rimangono tali, dal momento che il loro principale obiettivo è la vittoria alle elezioni locali, statali e del Congresso»<sup>710</sup>. Tuttavia il sistema delle primarie americane ne semplifica lo svolgimento, poiché affida al singolo partito la funzione di controllo sia nella fase che precede le primarie, riguardante le regole di partecipazione dei candidati, sia nella fase posteriore, concentrata sul rispetto degli accordi stipulati in precedenza.

Inoltre, sempre la dottrina nord-americana ha messo in luce «processi di divisione che hanno determinato all'interno dei partiti politici e nei fenomeni di eccessiva personalizzazione che hanno innescato in una competizione tra candidati nell'ambito dello stesso partito»<sup>711</sup> tra gli effetti collaterali di una tale disciplina: in altre parole, c'è il concreto rischio che tutto il procedimento delle primarie possa incoraggiare conflitti politici incentrati solo sui candidati. Una critica di questo genere copre, in realtà, l'opinione negativa nei confronti del sistema elettorale maggioritario, poiché le primarie rappresenterebbero «un fattore di ulteriore spinta verso questa tendenza, in quanto il dibattito nella fase che precede la scelta della candidatura si concentra sul confronto personale tra i candidati dando rilievo solo in minima parte alle questioni inerenti la diversità di programmi»<sup>712</sup>: pertanto, invece di selezionare il candidato migliore per le elezioni, talvolta le primarie si risolvono nella scelta personale dei candidati e non del programma o dei progetti del partito.

Anche in America, quindi, il significato assunto dalle primarie era volto all'abbattimento dell'apparato partitico e alla restituzione della democrazia al popolo. Certamente il sistema americano differisce completamente da quello italiano, e in generale con l'organizzazione partitica europea, tanto che c'è chi ha sostenuto che «non si può affermare che le primarie siano state la causa

---

<sup>709</sup> Così, F. R. DE MARTINO, *La selezione delle candidature*, cit.

<sup>710</sup> G. D'IGNAZIO, *Elezioni primarie e riforma dei partiti negli Stati Uniti d'America*, in S. Gambino (a cura di) *Elezioni primarie e rappresentanza politica*, Rubbettino, Messina, 1995, p.66.

<sup>711</sup> I rilievi problematici in oggetto sono richiamati da G. D'IGNAZIO, *Elezioni primarie e riforma dei partiti negli Stati Uniti d'America*, cit., p. 71-72.

<sup>712</sup> G. D'IGNAZIO, *Elezioni primarie e riforma dei partiti negli Stati Uniti d'America*, cit., p.72.

prima del superamento dei partiti organizzati in USA; si può dire, invece, che le primarie dirette abbiano dato il colpo di grazia al modello statunitense dei partiti organizzati»<sup>713</sup>.

La storia delle primarie, infatti, è in gran parte legata alla pretesa dei partiti di poter disciplinare autonomamente alcuni aspetti fondamentali della consultazione elettorale. Solo in seguito a una lunga evoluzione giurisprudenziale, le primarie, nel corso del Novecento, sono state considerate parte integrante del procedimento elettorale.

Nelle esperienze anglosassoni, ad esempio, l'istituto delle primarie o non è previsto, come in Australia o, come accade in Canada, si ricorre alla *leadership convention* o alla *one member one vote*: si tratta di strumenti di selezione del Candidato *premier* non riconducibili al sistema delle primarie.

Nel Regno Unito, invece, c'è un sistema di primarie non del tutto aperto, giacché sono ammessi al voto solo gli iscritti al partito, che a loro volta votano i candidati già individuati dal partito stesso. Il sistema inglese, quindi, riconosce al partito una funzione di controllo sull'intero procedimento, poiché esso può esercitare un veto sulle candidature scelte dagli iscritti. Sicché, in ambiente anglosassone sono soprattutto gli Stati Uniti a costituire un consolidato modello di riferimento, tuttavia difficilmente esportabile in altri paesi in ragione della specificità di quel sistema politico. Quest'idea, tra l'altro, non è isolata, giacché, a fronte di proposte in discussione di riforme istituzionali ispirate a forme radicali di presidenzialismo, una parte della dottrina le ritiene inadeguate «rispetto alle esigenze di governabilità»<sup>714</sup>.

---

<sup>713</sup>S. FABBRINI, *Che cosa sono le primarie americane?*, in *Italiani-Europei*, Roma, n°5, pp. 19-30.

<sup>714</sup> S. GAMBINO, *Elezioni primarie e rappresentanza politica*, cit., p.9. In area continentale, invece, è peculiare l'esperienza francese, che ha fatto ricorso alle primarie nel 1995 per la selezione del candidato alle presidenziali del Partito socialista. Mentre quella prima esperienza riguardava solo gli iscritti al partito, nel 2006 si decise di aprire la partecipazione alle primarie mediante il versamento di una quota di 20 euro. Nel 2009, infine, la maggioranza degli iscritti al partito ha deciso di convocare primarie aperte e popolari, a condizione di sottoscrivere la "Carta di adesione ai valori della sinistra" (l'apertura alle primarie va contestualizzata nell'evoluzione in senso personalista del partito). È stato osservato che il sistema delle *primarie citoyennes* ha finito per costituire «un fattore di stabilizzazione della più recente dinamica della Quinta repubblica», così, R. CASELLA, *La Quinta repubblica verso le presidenziali del 2012: le primarie del partito socialista francese*, in *Forumdiquadernicostituzionali.it*, 23.12.2011. Anche in Spagna il Partito socialista operaio ha fatto ricorso alle primarie chiuse per la selezione delle candidature sia nazionali sia locali per il Primo ministro, i Presidenti delle Comunità autonome e i Sindaci,

In conclusione, se la fase politica attuale non lascia spazio ad aperture in senso presidenziale, «rimane confermato che i partiti politici (...) costituiscono strumenti qualificati e insostituibili per assicurare la rappresentanza politica e la necessaria mediazione» degli interessi rappresentati in Parlamento, benché non ricoprano «ruoli di esclusività nell'esercizio di tale funzione»<sup>715</sup>. In generale, il senso di un istituto come le primarie si individua nel proposito di cercare strumenti in grado di avvicinare i partiti alla società, cercando di incoraggiare, in definitiva, la partecipazione politica. Il ricorso a tale strumento ha costituito, nelle intenzioni dei promotori, un modo per contrastare il declino dei partiti, la loro perdita di affidabilità, e rinvigorire la domanda politica.

Pertanto, sia partiti politici organizzati, come quelli europei, sia quelli meno stabilizzati, che si attivano in occasione della competizione elettorale, come quelli americani, fanno ricorso alle primarie. Negli Stati Uniti mediante una disciplina legislativa consolidata che rende il procedimento di selezione delle candidature «connaturato, per così dire, al sistema elettorale»<sup>716</sup>; in Europa, invece, per lo più, mediante la regolamentazione stabilita dagli Statuti dei partiti.

#### 4.10 Prospettive

Si è visto che in Italia si è cominciato a parlare di primarie dagli anni Novanta, ossia a seguito dell'istituzione dell'elezione diretta del sindaco e del Presidente della provincia (legge 25 marzo 1993, n. 81). In questa temperie di riforme ci si interrogò sulla necessità di ristrutturare il sistema partitico e di consentire ai cittadini di partecipare alla individuazione dei candidati, giacché questi ultimi potevano godere della diretta legittimazione del popolo.

La disamina appena compiuta mette in luce il fatto che «per “salvare” i partiti, e difenderne comunque l'insostituibile funzione, ... le primarie possono essere oggi uno degli strumenti da cui i partiti stessi possono trarre nuove ragioni di vitalità»<sup>717</sup>. D'altronde, ai partiti e alle coalizioni “conviene” aprirsi alle

---

ma non per i parlamentari. Infine, J. PRADERA, *La maquinaria de la democracia. Los partidos en el sistema político español*, in J. Tusell e R. Pardo (a cura di), *Entre dos siglos. Reflexiones sobre la democracia española*, Madrid, 1996, vp.153 ss., evidenziano la capacità delle primarie di contribuire a scardinare il vecchio apparato di partito nelle elezioni del 1996.

<sup>715</sup> S. GAMBINO, *Elezioni primarie e rappresentanza politica*, cit., p.9.

<sup>716</sup> Così, F. R. DE MARTINO, *La selezione delle candidature*, cit.

<sup>717</sup> A. FLORIDIA, *Le primarie in Toscana*, cit., p. 128.

primarie per restituire loro quei canali di comunicazione e di rapporto con la società, quel ruolo di mediazione, che le tradizionali forme di partecipazione politica non sono più in grado di assicurare. Si è visto, quindi, che i partiti sono ancora insostituibili in democrazia rappresentativa, poiché essi svolgono funzioni essenziali nell'organizzazione statale. Tuttavia, essi soffrono di scarsa legittimazione: sempre più debole è il ruolo del partito come *party on the ground*, e sempre più rilevante quello come *party in public office* e *party in central office*<sup>718</sup>. In queste condizioni, il pericolo di una chiusura oligarchica è molto elevato. Pertanto, se la centralità e la funzionalità del partito sono sempre attuali, si comprende come il ruolo mediativo del partito non possa essere assicurato a discapito delle istanze dei cittadini: così, il ricorso alle primarie sembra essere il giusto compromesso tra la rivendicazione della centralità dell'assetto partitico e la richiesta sempre più forte del coinvolgimento dei cittadini.

A questo punto, ripercorrendo le riflessioni svolte sul ruolo e sull'esperienza delle primarie in Italia, si può affermare che esse sono state innanzitutto primarie di coalizione<sup>719</sup>, e che sono state caratterizzate da una “duplice personalizzazione”, giacché esse si inquadrano in una competizione prettamente personale, che prelude a una futura sfida politica che sarà presumibilmente concentrata sempre sulla contrapposizione (personale tra *leader*).

Come si è visto, una parte della dottrina<sup>720</sup> ha demonizzato il ricorso a questa forma di legittimazione della *leadership*, giacché essa avrebbe assunto una valenza negativa, poiché priva di un inquadramento giuridico che stabilisse dei controlli sull'imparzialità del processo, sui criteri di candidabilità e sul tetto massimo delle spese della campagna elettorale. Tuttavia, è indubbio che le primarie abbiano elementi strutturali in grado di facilitare il processo di democratizzazione e di controllo dentro i partiti.

Difatti, esse sono state pensate proprio al fine di «ottimizzare la rappresentanza socio-territoriale che all'evento elettorale si lega»<sup>721</sup>. L'analisi

---

<sup>718</sup> Si tratta della nota tripartizione più volte citata in questo lavoro di R.S. KATZ, P. MAIR, *The Evolution of Party Organizations in Europe*, cit., pp. 593-618.

<sup>719</sup> A. GRATTERI, *Elezioni primarie e segretezza del voto*, cit., p. 241 e ss.

<sup>720</sup> V. CUTURI, S. GOZZO, R. SAMPUGNARO E V. TOMASELLI, *Partecipazione alle primarie dell'unione: non solo attivisti di partito*, cit., p. 161 e ss.

<sup>721</sup> M. TINACCI MOSSELLO, *Identità territoriale, partecipazione e rappresentanza politica*, in *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, n. 55 del 2006, p. 255 e ss.

delle prospettive di una disciplina legislativa in tema di primarie non può prescindere dalle considerazioni sul sistema politico e istituzionale attuale.

In un contesto di così grande instabilità partitica, istituzionale e di legislazione elettorale, una parte della dottrina<sup>722</sup> ha escluso la possibilità di disciplinare con legge le primarie pubbliche, preferendo invece l'opzione per cui i partiti selezionino autonomamente i candidati mediante primarie private. Chi ha sostenuto tale idea, l'ha fatto perché ha ritenuto che le primarie pubbliche non avrebbero potuto coprire l'instabilità del contesto partitico.

Deve dirsi, però, che la legge elettorale in vigore certamente non ha aiutato, visto che essa ha abolito i collegi uninominali e il voto di preferenza, realizzando una contraddizione in termini, giacché, da un lato, «l'elezione primaria è particolarmente indicata quando l'elettore è chiamato a selezionare un solo candidato alla candidatura» e, dall'altro, sono le liste bloccate «come nel caso toscano (dove, però siamo di fronte a liste corte o cortissime), a suggerire di cercare forme di partecipazione alternative alle preferenze (una volta che si sia legittimamente optato per abolirle)»<sup>723</sup>. Tuttavia non manca chi sostiene che esse siano consigliabili rispetto al sistema delle preferenze, «perché rendono più difficile il condizionamento da particolarismi localistici e da logiche pattizie»<sup>724</sup>.

Riguardo alla scelta di disciplinare le primarie, dovrebbe ammettersi che una legge del genere rappresenterebbe finalmente l'attuazione dell'art. 49 Cost. e, quindi, costituirebbe un piccolo passo verso la disciplina della democrazia interna dei partiti, ad oggi ancora non attuata, se non mediante la legislazione sul finanziamento della politica.

---

<sup>722</sup> C. FUSARO, *Elezioni primarie: prime esperienze*, cit., p. 52 e ss.

<sup>723</sup> La valutazione dell'opportunità di prevedere il voto di preferenza è oggetto di dibattito da poco meno di un secolo. Esso, da un lato, costituisce una possibilità in più a disposizione dell'elettore, dall'altro, ha prodotto degenerazioni gravissime e un aumento enorme dei costi della politica e della conflittualità infrapartitica.

<sup>724</sup> M. TINACCI MOSSELLO, *Identità territoriale*, cit., p. 255 e ss., afferma che «l'obiezione principale alle preferenze, obiezione che qualcuno estende alle elezioni primarie, è quella del voto di scambio, ovvero del voto condizionato da un patto di "protezione" degli interessi dell'elettorato attivo da parte del candidato. Ma (...) il timore che si realizzi un "patto" politicamente scorretto fra il candidato e il suo elettorato – certo di più facile realizzazione in un contesto territoriale definito – deriva da una diffusa "diffidenza" per il territorio, che rischia di far "gettare via il bambino con l'acqua sporca". Il territorio va rivitalizzato, occorre dargli voce e responsabilità».

Pertanto, se l'ammissibilità di primarie private va da se, posto che non esistono limiti ai partiti in questo senso (salvo quanto si è detto in tema di obbligatorietà/vincolatività, ma sarebbe sempre lo statuto a prevederlo), dovrebbe altresì riconoscersi allo Stato la possibilità di determinare i meccanismi di consultazione popolare rispetto alla fase prodromica alle elezioni. Alla luce delle considerazioni effettuate in questo capitolo, rispetto alle modalità di disciplina delle primarie, dovrebbe consentirsi un sistema che regoli delle primarie obbligatorie, ossia effettuate da tutti i partiti -consentendo così di superare le obiezioni relative al rispetto della *privacy*-, e vincolanti rispetto all'esito, giacché una non vincolatività delle stesse svuoterebbe di senso una legge che richieda obbligatoriamente il coinvolgimento delle preferenze individuali. Sicché, mentre negli Stati Uniti le primarie, sebbene aperte, rimangono primarie di partito, in Italia «si andrebbero a configurare come primarie di schieramento»<sup>725</sup> con tutti i problemi organizzativi che ne conseguono. In realtà, un sistema di primarie aperte porta con sé diversi fattori di rischio. Basti pensare a quando, partire dalla consultazione del 14 ottobre 2007 per la scelta del segretario Pd, alle primarie hanno partecipato anche coloro che abbiano compiuto 16 anni il giorno delle primarie e gli stranieri con permesso di soggiorno. La situazione così creata sembrerebbe paradossale: un candidato potrebbe prevalere alle primarie con l'apporto decisivo di elettori su cui non potrà contare in sede di competizione "ufficiale".

Sarebbe auspicabile, perciò, la riduzione al minimo dei rischi di "inquinamento", mediante la richiesta ai partiti di riservare la partecipazione ai soli cittadini maggiorenni ed «eliminando così il maggior fattore di potenziale distorsione tra risultato tra primarie e "secondarie" (procedendo a eventuali estensioni dell'elettorato passivo in caso di eventuali e auspicabili riforme del diritto di voto su scala locale)»<sup>726</sup>.

Pertanto, considerato il potere esercitato in concreto dai partiti, è necessaria una regolazione delle procedure con cui i partiti pervengono alle candidature per le competizioni elettorali. L'introduzione delle primarie appare altresì fondamentale per scegliere i nominativi da introdurre nella lista bloccata, meccanismo che suscita non poche perplessità in quanto si pone in contraddizione proprio con la *ratio* ispiratrice delle primarie, che è quella di ridurre l'influenza degli apparati partitici.

---

<sup>725</sup> S. GAMBINO, *Elezioni primarie e rappresentanza politica*, cit., p. 26.

<sup>726</sup> Così, G. MAESTRI, *Primarie, "maneggiare" con metodo democratico*, in [www.confronticostituzionali.eu](http://www.confronticostituzionali.eu), 22 gennaio 2015.

A oggi non esiste una legge statale che preveda compiutamente una disciplina del genere, ma si comprende come, da un punto di vista tecnico, le primarie hanno senso in un sistema maggioritario a collegio uninominale o in un sistema proporzionale a liste bloccate come il nostro, ossia in quelle circostanze in cui è necessario che l'elettorato scelga i candidati idonei a rappresentarlo.

Conclusivamente si può affermare che le primarie sono l'effettiva manifestazione dei principi partecipativi, nella misura in cui esse trovino applicazione presso tutte le diramazioni dell'organizzazione partitica: ciò vale sia sul piano "esterno" della scelta dei candidati alle elezioni amministrative e politiche sia su quello "interno" della selezione dei dirigenti di partito ad ogni livello (locale, regionale e nazionale). In particolare, in quest'ultimo caso, il rischio è che dietro i proclami di principi partecipativi si nasconda una realtà oligarchica, se l'ordinamento di un partito è congeniato affinché l'intervento degli iscritti sia confinato all'inizio e alla fine dei processi selettivi (ossia con l'elezione, rispettivamente, dei dirigenti locali e del segretario nazionale) e la selezione concerne esclusivamente soggetti individuati dal partito.

In questi casi, infatti, accade che i dirigenti di partito non siano scelti direttamente dagli iscritti, bensì dai delegati individuati dai primi, e solo in un secondo momento eletti dai secondi. Pertanto, al fine di rendere effettivo questo meccanismo è necessario far in modo che la rosa dei candidati da sottoporre alla prova delle primarie sia frutto di una selezione partecipata proveniente dal basso, e non di un'investitura calata dall'alto. Al fine di garantire la partecipazione effettiva degli iscritti nel procedimento di definizione del programma e della strategia di partito ed evitare, perciò, derive personalistiche, non bisognerebbe limitare l'intervento degli iscritti al solo momento elettorale, perché si rischierebbe di ridurre la capacità del partito di farsi carico adeguatamente delle istanze collettive.

La democrazia in senso sostanziale richiede, insomma, che il programma di partito promani dalla base attraverso la riflessione e la discussione, e che esso sia "consegnato" al soggetto democraticamente scelto attraverso le primarie, affinché questi si impegni a scegliere i contenuti della propria azione e li sottoponga al controllo e alla valutazione dei cittadini.

## 5 LA REGOLAZIONE DEI PARTITI POLITICI COME ESPRESSIONE DI UNA DEMOCRAZIA PROTETTA?

SOMMARIO: 5.1 Il perché di una legge che regoli i partiti politici: democrazie protette e democrazie aperte; 5.2 Le proposte di legge avanzate per disciplinare l'organizzazione dei partiti: il metodo e i profili di legittimità costituzionale; 5.3 La XII disposizione transitoria e finale della Costituzione come unico esempio di disciplina dei partiti politici; 5.4 Considerazioni conclusive alla luce di alcune esperienze comparative.

### 5.1 *Il perché di una legge che regoli i partiti politici: democrazie protette e democrazie aperte*

Dalla disamina finora svolta, appare evidente che la Costituzione repubblicana abbia omesso di disciplinare compiutamente il fenomeno partitico, «lasciando aperto il problema della loro democraticità interna, problema che veniva pertanto affidato alla successiva evoluzione del sistema e alle conseguenti valutazioni dei futuri interpreti della Costituzione»<sup>727</sup> e, in virtù del principio pluralista, abbia garantito ai cittadini di associarsi liberamente costituendo nuovi partiti o aderendo a partiti già esistenti.

La sintesi di queste due opzioni si è concretizzata nella scelta finale di respingere il «controllo sulle finalità perseguite dai partiti secondo un modello di democrazia protetta»<sup>728</sup>.

---

<sup>727</sup> Così, E. CHELI, *Una legge-quadro per i partiti*, cit., p. 935.

<sup>728</sup> Per queste considerazioni, si veda E. CHELI, *Una legge-quadro per i partiti*, cit., p. 935. A tal fine la XII disp. Trans. e fin. si poneva, come si vedrà, quale norma eccezionale, la cui portata è stata chiarita solo successivamente dalla legge Scelba. Si trattava, infatti, di un istituto di democrazia protetta, giacché sanciva il divieto implicito «di ogni partito che, come quello fascista, persegua l'instaurazione di dittature o l'abbandono dei vigenti principi democratici... che colpisce il manifestarsi “sotto ogni forma” di nuovi fascismi», così A. CARDIGLIANO, *I paradossi della democrazia protetta*, in *Eunomia, Rivista semestrale del Corso di laurea in Scienze politiche e delle relazioni internazionali*, n.2 del 2013, p. 379. Tuttavia, la legge Scelba è

Volendo proporre una definizione stipulativa di democrazia protetta, si potrebbe dire che essa costituisca «una democrazia che esclude dalla propria omogeneità politica chi non fa propri i principi e metodi democratici»<sup>729</sup>: si tratta, in sostanza, di un istituto che rientra nel più ampio concetto di *difesa della Costituzione*. Quest'ultima nozione concentra in sé tutti «quegli istituti giuridici aventi funzione di conservazione della forma di esistenza dello Stato e dei suoi contenuti fondamentali»<sup>730</sup> e se la forma e i contenuti dello Stato siano «quelli liberal-democratici la questione si porrà in termini di democrazia protetta»<sup>731</sup>.

In un ordinamento a base liberal-democratica, infatti, tale fenomeno si presenta in modo peculiare, giacché qui le esigenze di protezione confliggono con quelle libertà riconosciute costituzionalmente: in altri termini, «le libertà democratiche possono divenire uno strumento per combattere la democrazia stessa, pertanto per la difesa di questa è necessaria una limitazione di quelle»<sup>732</sup>. Il modello di democrazia protetta per eccellenza è quello tedesco, anche se il concetto non è del tutto ignoto al nostro ordinamento che, infatti, prevede in sua attuazione alcuni istituti, come i limiti della revisione costituzionale, la disciplina costituzionale dei partiti, la limitazione dei diritti fondamentali, i poteri eccezionali e gli organi di garanzia.

---

stata applicata solo nel 1973 per lo scioglimento del movimento politico Ordine Nuovo e nel 1976 contro Avanguardia Nazionale.

<sup>729</sup> P. COSTA, *Gli istituti di difesa della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2012, p.1.

<sup>730</sup> P. COSTA, *Gli istituti di difesa della Costituzione, cit.*, p.1.

<sup>731</sup> P. COSTA, *Gli istituti di difesa della Costituzione, cit.*, p.9. La dottrina ha individuato diverse declinazioni di democrazia protetta: la c.d. protezione della rappresentanza, ossia una protezione che interviene *ex ante* nella fase di creazione del consenso e concerne l'apposizione di limiti ai partiti politici rispetto alle finalità perseguite (classico terreno di studio della democrazia protetta); la c.d. protezione dell'accesso all'esecutivo e la c.d. protezione della Costituzione. Per queste distinzioni si veda S. CECCANTI, *Le democrazie protette: da eccezione a regola già prima dell'11 settembre*, in *Atti del Convegno* del 17 ottobre 2003 su *Libertà e sicurezza nelle democrazie contemporanee*, p.2. La c.d. protezione dell'accesso al governo consiste, ad esempio, in una formula che impegna il Capo dello Stato non solo a rispettare la Costituzione ma a difenderla da eventuali nemici; la c.d. protezione della Costituzione consiste, invece, nella predisposizione di due limiti: uno procedurale, in base al quale solo con provvedimenti aggravati si può revisionare la Costituzione e uno materiale, inerente l'utilizzo di formule non generiche (come la «forma repubblicana»).

<sup>732</sup> P. COSTA, *Gli istituti di difesa della Costituzione, cit.*, p. 16.

Prototipo di democrazia protetta è, quindi, la Germania. Si tratta, cioè, di un sistema inaugurato dalla Legge fondamentale tedesca, la cui genesi si deve alla c.d. «sindrome di Weimar»<sup>733</sup>, ossia al timore «che il pluripartitismo estremo possa degenerare nel suicidio della democrazia»<sup>734</sup>.

In altre parole, mentre Weimar si fondava sul «relativismo nei confronti dei valori democratici...ritenuto il principale fattore dell'avvento della dittatura nazionalsocialista»<sup>735</sup>, la Legge fondamentale tedesca del 1949 si è sviluppata proprio sull'ordinamento democratico. La Germania, infatti, è caratterizzata da istituti peculiari quali la “perdita” dei diritti fondamentali, l'istituto della libera fondazione dei partiti politici, i limiti al potere di revisione costituzionale, il mutamento della Costituzione, lo Stato d'eccezione, il divieto espresso di rottura della Costituzione e il diritto di resistenza.

In particolare, l'art. 18 del *Grundgesetz* disciplina la perdita dei diritti fondamentali da parte di «chiunque, per combattere l'ordinamento fondamentale democratico e liberale, abusa della libertà di espressione del pensiero, in particolare della libertà di stampa, della libertà di insegnamento, della libertà di riunione, della libertà di associazione, del segreto epistolare, postale e delle telecomunicazioni, del diritto di proprietà o del diritto di asilo»: in altre parole, l'abuso delle libertà democratiche comporta la perdita del «godimento del diritto fondamentale abusato»<sup>736</sup>, poiché anche i diritti fondamentali «possono divenire...strumenti nelle mani di coloro che intendono eliminare la Costituzione democratica»<sup>737</sup>.

---

<sup>733</sup> A. CARDIGLIANO, *I paradossi della democrazia protetta*, cit., p.369. Anche la Spagna è passata dallo *status* di democrazia aperta (espressione di un ordinamento di matrice liberal-democratica dal 1978) a quello di democrazia protetta con l'approvazione della legge organica n. 6 del 2002, che ha escluso dal panorama politico, sanzionandoli con lo scioglimento, i partiti che si ispirino alla violenza, al terrore, alla discriminazione e alla violazione dei diritti e delle libertà. Sulla base della nuova legge i partiti devono adeguare la propria organizzazione e il funzionamento ai principi democratici e alla costituzione. La legge arriva ad affermare che sono illeciti quei partiti che forniscano «il semplice appoggio politico espresso o tacito a bande armate o rivoluzionarie...».

<sup>734</sup> A. CARDIGLIANO, *I paradossi della democrazia protetta*, cit., p. 369.

<sup>735</sup> A. CARDIGLIANO, *I paradossi della democrazia protetta*, cit., p. 369.

<sup>736</sup> P. COSTA, *Gli istituti di difesa della Costituzione*, cit., p. 35.

<sup>737</sup> Così, P. COSTA, *Gli istituti di difesa della Costituzione*, cit., p. 78.

L'Italia, dal suo canto, non conosce alcun istituto paragonabile alla "perdita" dei diritti fondamentali, *ex art. 18 GG*<sup>738</sup>, né sembrerebbe possibile una disciplina in tal senso poiché, ad esempio, una tale eventualità sarebbe certamente esclusa per i diritti elencati all'art. 22 Cost., per i quali non è ammessa alcuna forma di limitazione dettata da motivi politici.

La predisposizione di limiti al potere di revisione costituzionale è un altro istituto che rientra nel sistema di democrazia protetta inaugurato dalla Costituzione di Bonn. I suddetti limiti sono elencati analiticamente e comprendono il riconoscimento della dignità e dei diritti umani e del diritto di resistenza (ma in realtà tutti i diritti fondamentali riconosciuti nei primi 19 articoli della Costituzione).

La Costituzione italiana, a sua volta, predispose un limite espresso alla revisione costituzionale, desumibile dall'art. 139 Cost., per cui «la forma repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale»<sup>739</sup>. Se interpretata in modo estensivo, la formula della norma esclude la revisione di tutti gli istituti riconducibili al principio democratico: si tratta, cioè, dei c.d. limiti impliciti, la cui individuazione comporta non poche difficoltà, giacché

---

<sup>738</sup> In particolare, il loro contenimento non costituisce esercizio di democrazia protetta in senso stretto, giacché si manifesta in limiti che circoscrivono la fruibilità del diritto stesso; i diritti possono, poi, essere sospesi, non possono, cioè, essere appellati in caso di provvedimenti dell'autorità pubblica; possono, infine, essere persi, e quindi il soggetto viene privato dei diritti fondamentali. Quest'ultima ipotesi è prevista sia nel caso di trattamenti disciplinari accessori sia quando siano pensati come presidio dell'ordinamento costituzionale: è il caso dell'art. 18 del *Grundgesetz* [«chiunque, per combattere l'ordinamento costituzionale democratico e liberale, abusa della libertà di espressione del pensiero, in particolare della libertà di stampa (articolo 5, primo comma), della libertà di insegnamento (articolo 5, terzo comma), della libertà di riunione (articolo 8), della libertà di associazione (articolo 9), del segreto epistolare, postale e delle telecomunicazioni (articolo 10), del diritto di proprietà (articolo 14) o del diritto di asilo (articolo 16a) perde tali diritti fondamentali. La decadenza e la sua estensione sono pronunciate dal Tribunale costituzionale federale»].

<sup>739</sup> Secondo alcuni l'art. 139 Cost. si riferirebbe solo alla modalità elettiva di investitura del Capo dello Stato, con il paradosso di ritenere inammissibile la monarchia costituzionale e ammettere, invece, la soppressione dei diritti fondamentali; pertanto, si è cercato di dare alla forma repubblicana un contenuto più ampio, ricollegandovi il più generico principio democratico quale principio di legittimazione politica, così P. COSTA, *Gli istituti di difesa della Costituzione, cit.*, p. 56-57.

per alcuni di loro l'inviolabilità è espressa (artt. 13, 14, 15 Cost.), per altri no (artt. 18, 19, 22 Cost.).

Se la vincolatività giuridica dei limiti espressi è oramai riconosciuta in Italia, quella dei limiti impliciti che, seppur testuali, non sono espressi, va desunta dalla circostanza che comunque essi sono collegati o deducibili dal testo costituzionale (basti pensare all'art. 139 Cost. che letto in combinato disposto con l'art.1 estende il limite alla forma democratica dello Stato la portata della forma repubblicana): essi sono anche stati definiti come una «variante dei limiti espressi, che da questi differisce non tanto per natura od efficacia, quanto semplicemente per la più articolata operazione interpretativa richiesta per la sua esatta definizione»<sup>740</sup>.

Accanto ai suddetti limiti, sono previsti anche i limiti in senso c.d. materiale, che trovano avallo sia nella teoria mortatiana della Costituzione in senso materiale<sup>741</sup> sia nella giurisprudenza della Corte costituzionale che, nella sentenza n. 1146 del 1988<sup>742</sup>, ha precisato che «la Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale, neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali»: tali sono sia i principi che la Costituzione espressamente prevede come limiti assoluti alla revisione (art. 139 Cost.) sia i principi non espressamente menzionati, ma che appartengono ai valori supremi su cui la Costituzione italiana si fonda. Perciò, sono materiali quei limiti non tanto riferibili al testo costituzionale quanto al «fine essenziale dello Stato» o ai «valori fondativi dell'ordinamento»<sup>743</sup>.

In sostanza, l'istituto della revisione costituzionale attiene all'elaborazione della Costituzione intesa come atto posto una volta per tutte dal Costituente: le

---

<sup>740</sup> P. COSTA, *Gli istituti di difesa della Costituzione*, cit., p.53.

<sup>741</sup> Per C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale*, cit., p.182, infatti, cita tra le funzioni della Costituzione in senso materiale quella «diretta a garantire, al di sopra del mutamento dei singoli istituti... il mantenimento del fine essenziale, che serve ad identificare un tipo di stato di fronte ad altri». In sostanza l'A. arriva ad affermare che l'accertamento di tali limiti non deriverebbe tanto dall'esplicita menzione nel testo degli stessi, «quanto all'obiettiva valutazione degli elementi componenti la complessiva struttura del regime, la quale può condurre a far considerare non essenziale ad essa l'osservanza di un limite esplicito, e viceversa inderogabili disposizioni rispetto alle quali è implicito poiché con il suo rispetto sta o cade l'integrità di quella struttura», così C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 1242.

<sup>742</sup> Confermata dalla successiva sentenza n. 366 del 1991.

<sup>743</sup> Per queste definizioni si veda P. COSTA, *Gli istituti di difesa della Costituzione*, cit., p. 49.

istituzioni esistenti sono, quindi, poteri costituiti e aspirano a una stabilità, che può certamente venire meno, ma non attraverso meccanismi *extra-legali*<sup>744</sup>. Il rischio, insomma, è che qualsiasi maggioranza che si formi in Parlamento possa imporre con la forza dei numeri una modifica alla Costituzione che, così facendo, finirebbe per snaturarne il senso: il potere di revisione costituzionale può, quindi, più di ogni altro, pregiudicare gravemente la Costituzione, mettendola «nelle mani di qualsiasi maggioranza parlamentare»<sup>745</sup>. Tuttavia, mentre l'art. 139 della Costituzione italiana adotta una formula molto sintetica, il *Grundgesetz* presenta una disciplina piuttosto analitica sul tema<sup>746</sup>.

Diverso dall'istituto di revisione costituzionale è il mutamento della Costituzione (o la sua c.d. modificazione tacita), che riguarda l'incoerenza tra Costituzione scritta e Costituzione così come interpretata e praticata nel contesto istituzionale: si tratta, cioè, dello «scarto tra costituzione “formale” e costituzione “reale”»<sup>747</sup>. Alla luce di questa definizione, possono considerarsi legittimi i mutamenti intervenuti in conformità a una Costituzione che permette, poiché elastica, una pluralità di interpretazioni; sono da ritenersi, invece, illegittime le alterazioni che, sulla base del testo costituzionale, si pongono *contra constitutionem*<sup>748</sup>e, perciò, stimolano l'intervento degli organi di garanzia tenuti a riaffermare la legalità costituzionale.

---

<sup>744</sup> P. COSTA, *Gli istituti di difesa della Costituzione*, cit., p. 41.

<sup>745</sup> P. COSTA, *Gli istituti di difesa della Costituzione*, cit., p. 40.

<sup>746</sup> Rispetto alla rottura della Costituzione, l'art. 79, co. 1 GG, recita che «la legge fondamentale può essere modificata solo da una legge che modifichi o integri espressamente il testo della Legge fondamentale stessa». Tale dicitura esclude sia le complesse operazioni interpretative sia le deroghe o le eccezioni che non siano in esse direttamente rinvenibili. La disposizione, cioè, tenta di allontanare il rischio della c.d. rottura della Costituzione, che ha effetti sostanzialmente simili a quelli previsti dalla revisione costituzionale, ma da essa si distingue. Mentre in Germania la rottura della costituzione si realizza quando una legge non più compatibile con la costituzione è adottata con le maggioranze necessarie, senza modificare il testo costituzionale, la dottrina italiana parla di rottura della costituzione come contrasto tra norme di rango costituzionale: ecco perché può affermarsi che la Costituzione italiana non prevede alcuna norma simile all'art. 79 GG.

<sup>747</sup> P. COSTA, *Gli istituti di difesa della Costituzione*, cit., p. 41.

<sup>748</sup> Un esempio di tale pratica è stata la tendenza alla reiterazione dei decreti-legge, censurata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 360 del 1996.

Lo stato d'eccezione, invece, è un istituto proprio di democrazia protetta, serve alla conservazione dello Stato e della Costituzione e si attua mediante la giustificazione di comportamenti illeciti.

La questione principale che pone lo stato d'eccezione riguarda la competenza a decidere sulla sussistenza dello stesso e sulle misure con cui è necessario affrontarlo. Parafrasando Carl Schmitt, “decide sullo stato d'eccezione chi è sovrano”<sup>749</sup>: lo studioso, infatti, sosteneva che lo stato d'eccezione è innanzitutto una competenza che non conosce limiti nell'*an* e nel *quomodo* ed è attribuita a chi già detiene la sovranità.

Lo stato d'eccezione è, perciò, un potere sovrano che consiste nella capacità di decidere se lo Stato o la sua Costituzione siano in pericolo. Nonostante lo stato d'eccezione riguardi la difesa della democrazia e della Costituzione, non sempre le Costituzioni moderne se ne occupano, poiché questa situazione, prevedendo la concentrazione di poteri eccezionali nelle mani di un “sovrano”, sarebbe logicamente incompatibile con il principio democratico.

Tuttavia, sebbene una disciplina della competenza di emergenza può comportare il rischio di un suo abuso, è anche vero che l'assenza di una normativa che lo regoli potrebbe essere addirittura più dannosa: l'unica disciplina immaginabile è, però, l'attribuzione al titolare della sovranità della competenza esclusiva a decidere sulla sussistenza dello stato d'eccezione e al modo di gestirlo.

Lo stato d'eccezione non va comunque confuso con lo stato di emergenza<sup>750</sup>, il cui esercizio è circoscritto da parametri legali e assoggettato al controllo di vari organi secondo le logiche dello stato di diritto.

---

<sup>749</sup> «Sovrano è chi decide sullo stato d'eccezione», così C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione*, Giuffrè, Milano, p.17.

<sup>750</sup> Lo stato d'emergenza è quell'istituto in cui il titolare di tale potere è comunque limitato sia nell'*an* sia nel *quomodo*: non è sovrano, quindi, chi decide dello stato di emergenza, ma «delegato dall'ordinamento», così P. COSTA, *Gli istituti di difesa della Costituzione*, cit., p. 87. Lo stato di eccezione non va confuso neanche con la dittatura sovrana (che concentra il potere in capo a un solo organo e la costituzione viene negata, non sospesa; ne sono esempio classico le assemblee costituenti che detengono questo potere al di fuori della Costituzione; ha natura rivoluzionaria e pertanto non ha nulla a che vedere con gli istituti di democrazia protetta) né con la dittatura commissaria (in ipotesi espressamente previste dalla Costituzione si ha concentrazione del potere in capo a un solo organo e sospensione temporanea della Costituzione, finalizzata alla difesa di questa; si tratta, perciò, di un istituto tipico della

Se al momento della sua approvazione, la Legge fondamentale di Bonn del 1949 non conteneva alcun riferimento allo stato di guerra, solo nel 1968<sup>751</sup> la Legge fondamentale è stata oggetto di una revisione, che ha introdotto particolari strumenti per combattere le situazioni di crisi interna. L'art. 80 del GG prevede, infatti, che il *Bundestag* abbia la facoltà di dichiarare lo stato di tensione, a seguito del quale, da un lato, il Governo federale può adottare decreti legislativi per organizzare le forze armate, dall'altro, la legge parlamentare può prevedere deroghe ai diritti e alle libertà costituzionalmente garantite. Una tale situazione può, però, non essere più recuperabile e degenerare nella dittatura commissaria<sup>752</sup> o nella sospensione della Costituzione.

Nella Costituzione italiana, invece, lo stato d'eccezione non trova espressa cittadinanza. Infatti, è possibile collocarlo come istituto del nostro ordinamento forzando alcune disposizioni costituzionali. Innanzitutto l'art. 78 Cost., secondo cui «le Camere deliberano lo Stato di guerra e conferiscono al Governo i poteri necessari»: secondo un'interpretazione letterale, la norma sembrerebbe circoscritta al solo caso di guerra ma, se intesa in senso ampio, conterrebbe non solo l'ipotesi di guerra tra stati ma anche il caso di guerra civile. Una lettura così restrittiva dell'art. 78 Cost., quindi, escluderebbe l'applicabilità della norma a casi eccezionali diversi dalla guerra; mentre un'interpretazione più ampia consentirebbe la sospensione della Costituzione sia sotto l'aspetto organizzativo sia sotto l'aspetto della garanzia dei diritti<sup>753</sup>: pertanto, ci si chiede, a chi, negli altri casi, spetterebbe il potere “di eccezione” e in cosa esso si sostanzia.

In tal senso può, certamente, soccorrere il decreto-legge, che è un tipico potere di emergenza, perché controllabile (dal Parlamento e dalla Corte

---

democrazia protetta e dello stato di eccezione: si tratta di un potere “costituito” dalla Costituzione stessa).

<sup>751</sup> A seguito, cioè, dei numerosi e violenti attentati terroristici dell'organizzazione terroristica *Rote Armee Fraktion*.

<sup>752</sup> Spiegata nella nota successiva.

<sup>753</sup> P. COSTA, *Gli istituti di difesa della Costituzione*, cit., p. 94. Prima affermato anche da C. ESPOSITO, voce *Decreto-legge*, in *Enc. Dir.*, Vol. XI, Milano, 1962, pp. 831 e ss., secondo cui «poiché in caso di guerra possono essere necessari provvedimenti sospensivi di garanzie costituzionali, la previsione che le Camere conferiscano al Governo quanti poteri siano necessari allo stato di guerra, consente ad esse di conferire al Governo nelle forme della legge ordinaria anche di sospendere garanzie costituzionali».

costituzionale) e “misurabile” in conformità di parametri costituzionali. Tuttavia, secondo una parte della dottrina<sup>754</sup> esso non potrebbe disciplinare il caso non previsto, poiché non potrebbe sospendere o derogare alla Costituzione, giacché comunque subordinato alla stessa.

Alla luce di queste riflessioni, sembrerebbe che solo l'art. 78 Cost. stabilisca una vera e propria competenza a decidere sullo stato d'eccezione, poiché esso attribuirebbe al sovrano il potere di determinare insindacabilmente i poteri da esercitare e le misure da prendere: d'altro canto, «da rinuncia a limiti sostanziali e garanzie procedurali è sostituita dalla garanzia rappresentata dalla fiducia nella decisione di colui che si ritiene legittimo titolare della sovranità, il Parlamento»<sup>755</sup>.

Altro istituto di democrazia protetta riconosciuto in Germania (art. 20, comma 4, GG) è il diritto di resistenza, che consiste nel diritto di opporsi agli atti di ingiustizia compiuti dal potere sovrano. La Costituzione italiana non prevede nessuna norma simile, anche se c'è chi ha trovato un riferimento nell'art. 52, comma 1 («la difesa della patria è sacro dovere del cittadino») e nell'art. 54, comma 2 («Tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi»)<sup>756</sup>. Per quel che concerne l'art. 52 Cost., giacché la norma non avrebbe una portata riferibile esclusivamente al servizio militare, una parte della dottrina vi ha fatto derivare un vero e proprio dovere di resistenza, «funzionale alla difesa della patria tout court, quindi, in ultima analisi, alla difesa dello Stato»<sup>757</sup>. Tuttavia, la dottrina maggioritaria interpreta la norma in modo restrittivo, poiché essa, da un lato, potrebbe essere violata solo mediante atto commissivo e non omissivo<sup>758</sup>, dall'altro, non sembrerebbe ammissibile un dovere di resistenza *contra legem* ma al massimo *praeter legem*<sup>759</sup>. In realtà, sembra difficile ammettere un istituto che imponga l'obbligo di sottrarsi alla legge in ragione di un dovere superiore, che sia, per di più, configurabile in base al giudizio del soggetto medesimo<sup>760</sup>.

---

<sup>754</sup> P. COSTA, *Gli istituti di difesa della Costituzione*, cit., p. 94. In senso opposto, invece, C. ESPOSITO, voce *Decreto-legge*, cit., p. 831 e ss. e A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, cit., pp. 334 e ss.

<sup>755</sup> P. COSTA, *Gli istituti di difesa della Costituzione*, cit., p. 97.

<sup>756</sup> P. COSTA, *Gli istituti di difesa della Costituzione*, cit., p. 99.

<sup>757</sup> P. COSTA, *Gli istituti di difesa della Costituzione*, cit., p. 99.

<sup>758</sup> G. M. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1967, p. 152.

<sup>759</sup> G. M. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, cit., p. 150 e 250 e ss.

<sup>760</sup> P. COSTA, *Gli istituti di difesa della Costituzione*, cit., p. 100.

Il *Grundgesetz* prevede, al di là degli istituti analizzati, ulteriori disposizioni che contribuiscono a qualificare come democrazia protetta la Germania: basti pensare alle leggi antiterrorismo<sup>761</sup> e alle leggi limitative dei diritti fondamentali e costituzionali per contrastare l'estremismo politico<sup>762</sup>.

Esaminati i diversi istituti di democrazia protetta, residua il più rilevante ai nostri fini, regolato dall'art. 21 GG. La norma, infatti, disciplina l'istituto della libera fondazione dei partiti politici che, appunto, possono essere istituiti senza vincoli, salvo alcuni obblighi che non incidono direttamente su tale libertà (ad esempio l'impegno a tenere l'ordinamento interno democratico e la pubblicità dei finanziamenti). È solo se e quando il partito diventa pericoloso che l'ordinamento costituzionale ne impone lo scioglimento, poiché incostituzionale (*Parteiverbot*)<sup>763</sup>.

Si comprende come le esperienze storiche negative di regimi non democratici abbiano ispirato per le democrazie moderne nuove forme di protezione dell'ordinamento che siano limitative delle iniziative di gruppi o partiti, ritenuti illiberali. Una tale scelta potrebbe apparire irragionevole alla luce dell'esperienza del partito unico: in realtà, il diritto dei cittadini di associarsi in partiti può entrare in collisione con la difesa dei principi fondamentali dell'ordinamento e sconfinare proprio in quelle esperienze che in passato hanno soffocato il pluralismo democratico. Pertanto, la democrazia, «al fine di combattere il totalitarismo, è costretta ad adottarne i metodi e quindi a diventare totalitaria essa stessa»<sup>764</sup>, seppur vietando solo quei comportamenti che realmente violano la regolarità del gioco politico.

Gli istituti a difesa della Costituzione, quindi, non si pongono certamente tra quei rimedi che facilitano la democrazia interna, poiché essi delimitano il

---

<sup>761</sup> *Antiterrorgesetzen* del 18 agosto 1976.

<sup>762</sup> *Le Revolutionäre Zellen* e la *Rote Armee Fraktion* degli anni '70 e '80.

<sup>763</sup> Nella ricostruzione fatta degli artt. 18 e 21 del *Grundgesetz* P.COSTA, *Gli istituti di difesa della Costituzione*, cit., p. 36, nota molte affinità tra questi istituti di difesa preventiva e il modello hobbesiano: è il sovrano (in questo caso il tribunale costituzionale federale) che stabilisce chi deve perdere le libertà fondamentali. In realtà, il modello di democrazia protetta alla tedesca sembra il «frutto di un'esperienza storica negativa alla quale il costituente tedesco ha reagito con una decisione fondamentale, espressione di una volontà politica di risoluzione del problema dell'autodifesa della democrazia». Si fa riferimento alla circostanza per cui, nonostante l'organizzazione democratica sancita dalla Costituzione di Weimar del 1919, non si riuscì a impedire l'ascesa del nazionalsocialismo.

<sup>764</sup> K. POPPER, *La società aperta e i suoi nemici*, Roma, 2002, pag. 20.

contributo partecipativo dei cittadini all'interno dei partiti, circoscrivendo il tasso di democraticità.

Democrazia protetta e democraticità interna del sistema partitico sembrano porsi in direzioni opposte: se la democrazia protetta tende a regolare, limitandole, le libertà fondamentali, la democraticità interna richiede che la partecipazione del cittadino sia effettiva. Ma non è detto che i due aspetti siano necessariamente contraddittori tra loro.

Infatti, la nostra democrazia prova a trovare un equilibrio tra questi due bisogni, comunque non sempre conciliabili, prevedendo alcuni istituti che garantiscono la tenuta del sistema democratico. Se, difatti, una possibile disciplina degli aspetti interni alla vita del partito serve a garantire il singolo nell'esercizio dei suoi diritti collegati alla libertà *ex art. 49 Cost.*, essa è funzionale anche a stabilire fino a che punto essi possano arrivare, perciò a limitarli, "proteggendo" contestualmente la democrazia: si tratta, in sostanza, di stabilire la tecnica normativa più adeguata, per evitare di eccedere in un senso o nell'altro.

Si comprende come un tale risultato sia perseguibile mediante una regolamentazione pubblica. Tuttavia, ci si chiede in che termini una legge sui partiti, oltre a favorire un maggiore controllo statale sull'associazionismo in forma partitica, possa favorire la "qualità democratica", che è la definizione da dare alla necessità di legare «nei diversi regimi democratici, il tessuto sociale agli apparati governanti, l'insieme dei soggetti legati da un comune vincolo di cittadinanza ai loro rappresentanti nelle istituzioni pubbliche»<sup>765</sup>.

Sono, perciò, di buona qualità quelle democrazie in cui i partiti riescono a svolgere «una scorrevole azione di filtraggio degli interessi e degli orientamenti della società sottostante»; sono, invece, di cattiva qualità quei regimi democratici in cui i partiti favoriscono «gli interessi e gli orientamenti di oligarchie ristrette o di leadership personali»<sup>766</sup>. L'art. 49, integrato dall'art. 18 Cost., prevede sicuramente vincoli meno rigidi rispetto a quelli espressi sia dalla Legge fondamentale tedesca -dove, si chiede ai partiti di «corrispondere ai principi fondamentali della democrazia» (art. 21)- sia della Costituzione spagnola, dove la struttura interna dei partiti deve rispondere a principi democratici (art. 6).

---

<sup>765</sup> E. CHELI, *Una legge-quadro per i partiti*, cit., p. 932.

<sup>766</sup> Cfr. E. CHELI, *Una legge-quadro per i partiti*, cit., p. 932.

Invece, dalla Costituzione italiana emerge un modello aperto alle formazioni politiche, orientato nel verso di garantire il cittadino nell'esercizio del proprio diritto.

L'art. 49 Cost. apre, quindi, alla possibilità che i fini del partito possano divergere da quelli propri di uno stato democratico: questa circostanza ha portato alcuni a sostenere che «malgrado la non accettazione dei principi della democrazia e dello Stato di diritto, i partiti che perseguono con mezzi pacifici ideologie lontane rispetto ai valori basilari dovrebbero essere tollerati dal sistema»<sup>767</sup>, poiché nessuna disposizione esclude l'esistenza di partiti che perseguono fini differenti da quelli ordinamentali. La Costituzione, infatti, prevede come uniche eccezioni a tale garanzia la XII disposizione trans. e fin. e il limite di cui all'art. 139 della Costituzione.

Per questi motivi, l'opportunità di una disciplina legislativa generale sui partiti politici è oggi sempre più avvertita<sup>768</sup>, ed è messo in minoranza quell'orientamento che escludeva la possibilità di una tale ingerenza nella vita dei partiti. Quest'ultima posizione trae forza dal pensiero che una legge di questo tipo potesse costituire il potere della maggioranza nell'imporre regole organizzative circa il funzionamento e la dimensione ideologica e

---

<sup>767</sup> A. CARDIGLIANO, *I paradossi della democrazia protetta*, cit., p.377.

<sup>768</sup> Si Veda gli *Atti del XXIII Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, Alessandria, 17 - 18 ottobre 2008 – Napoli, Jovene, 2009, sul tema *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Napoli, 2009. In particolare le relazioni di P. RIDOLA, *L'evoluzione storico-costituzionale del partito politico*, cit., p. 47 ss.; S. MERLINI, *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, cit., p. 103 ss. e A. BARBERA, Relazione di sintesi e anche l'intervento di G. U. RESCIGNO, p. 324. Il tema, d'altronde, è tutt'altro che nuovo: si pensi alle riflessioni di E. CHELI, *Intorno alla regolazione dei partiti politici*, in *Studi senesi*, 1958, p. 242 ss.; AA.VV., *Dibattito sulla disciplina legislativa del partito politico*, in *Rassegna parlamentare*, 1962, p. 889 ss.; V. CRISAFULLI, *La Costituzione della Repubblica italiana e il controllo democratico dei partiti*, cit., p. 265 ss.; C. ROSSANO, *Considerazioni sulla democrazia e sullo stato dei partiti*, in *Scritti degli allievi offerti a A. Tesaurò*, Milano, 1968, p. 637 ss. Dedicata ad un'attenta analisi delle vicende di altri Paesi (in particolare di quelli tedesco e spagnolo) è la monografia di C. PINELLI, *Discipline e controllo sulla democrazia interna dei partiti*, CEDAM, Padova, 1984. Sull'opportunità di una disciplina legislativa si veda anche A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, cit., p. 357 ss.; S. CECCANTI, *Regolamentazione legislativa dei partiti ed elezioni primarie: un esempio del possibile ruolo del diritto comparato nell'iniziativa legislativa*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1999, p. 1069 ss.; G. CERRINA FERONI, *Partiti politici: una regolazione giuridica?*, cit., p. 253 ss.

programmatica dei partiti politici. In realtà, gli attacchi sempre più frequenti, non solo alle istituzioni, ma al sistema democratico nel suo complesso, suggeriscono il ricorso a una legge che possa contenere le azioni estremiste e sovversive dei partiti.

Con ciò non si vuole attribuire uno strapotere al legislatore, ma fare in modo che questi abbia come suo fine principale quello sia di delimitare il monopolio partitico della rappresentanza politica sia di circoscrivere l'affermazione di un modello di partito in grado di tenere sotto chiave la democrazia.

D'altronde, non si potrebbe neanche pensare di limitare oltremodo i poteri dei partiti, giacché, al di là della qualificazione in senso strutturale o no<sup>769</sup> che ai partiti si vuole attribuire, si deve ammettere che essi sono sempre più poteri – non costituzionali ma almeno – di rilievo costituzionale<sup>770</sup>, capaci, cioè, da soli di «determinare» o anche solo di incidere sull'esercizio dell'indirizzo politico, perché «parte integrante fondamentale del modello di democrazia e della forma di stato vigente»<sup>771</sup>.

Si comprende come, anche ai fini della risoluzione delle questioni riguardanti l'opportunità di una disciplina pubblicistica dei partiti politici, bisogna far riferimento alle teorie sulla natura giuridica delle formazioni-partito, che «possono essere studiati in modo radicalmente diverso se il giurista si pone dal punto di vista interno all'ordinamento del partito, o dal punto di vista interno all'ordinamento dello Stato, o dal punto di vista esterno ad ambedue gli ordinamenti»<sup>772</sup>.

---

<sup>769</sup> Come si è già avuto modo di approfondire, già C. MORTATI, *Note introduttive a uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, cit., p. 383 e ss., aveva individuato la necessaria “coabitazione” dei partiti con gli altri poteri dello Stato, mediante l'elaborazione della teoria della c.d. Costituzione materiale; nello stesso senso L. ELIA, voce *Governo (forme di)*, cit., p. 634 e ss., ha riconosciuto la valenza dei partiti come elementi strutturali della forma di governo.

<sup>770</sup> La Corte costituzionale, con ordinanza n. 79 del 2006, specifica che i partiti non sono titolari di alcuno «specifico potere da parte della Costituzione», giacché è vero che essi sono garantiti dalla Carta, ma sono «organizzazioni proprie della società civile, alle quali sono attribuite dalle leggi ordinarie talune funzioni pubbliche» che, però, non hanno natura costituzionale, ma soltanto di «rilevanza costituzionale»: in tal modo la Corte accoglie una lettura formalistica della disposizione di cui all'art. 49 Cost. Così, anche P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, cit., p. 89.

<sup>771</sup> S. GAMBINO, *Elezioni primarie e rappresentanza politica*, cit., p.16.

<sup>772</sup> Cfr. G. U. RESCIGNO, *Partiti politici, articolazioni interne dei partiti politici, diritto dello Stato*, cit., p. 1406.

Si tratta, in altre parole, di risolvere l'antico dissidio tra forma (associativa-privatistica) e sostanza (pubblicistica delle funzioni) partitiche. Certamente, a tal fine il dato costituzionale non ha aiutato, giacché esso è assai ambiguo rispetto al ruolo riconosciuto ai partiti politici<sup>773</sup>: l'art. 49 Cost. si è preoccupato solo di costituzionalizzare il diritto dei cittadini ad associarsi in partiti, quindi, in una dimensione sociale (e in quest'ottica l'art. 49 Cost. viene letto in modo restrittivo, nel senso che i partiti servono a esplicitare la libertà di associazione politica dei cittadini), prescrivendo il "metodo democratico" come unico principio organizzativo. L'analisi dell'art. 49 Cost. consente allora di collocare il nostro ordinamento rispetto al fenomeno partitico in posizione intermedia tra il modello pubblicistico-protezionistico alla tedesca e il modello della indifferenza da parte delle istituzioni: questa circostanza ha dato luogo a non poche incertezze interpretative, soprattutto rispetto ai temi del finanziamento pubblico e del controllo sull'attività interna dei partiti.

Chi sostiene, infatti, che il partito abbia una natura prevalentemente pubblicistica dovrebbe riconoscere allo stesso la funzione di istituzione «attraverso la quale si rende possibile l'esercizio della sovranità da parte dei cittadini»<sup>774</sup> o la «loro partecipazione al governo dello Stato»<sup>775</sup>. D'altronde, questa posizione è avallata dalla circostanza che nell'ordinamento già esistono diversi enti a regime giuridico privatistico "controllati" dal potere pubblico.

Se, invece, dall'esegesi dell'art. 49 Cost. si fa discendere la natura prevalentemente privatistica del partito politico, allora qualsiasi genere di disciplina potrebbe considerarsi invasiva dell'autonomia politica, che costituisce, invece, la necessaria espressione della libertà di associazione politica: la limitazione dell'anzidetta autonomia rischierebbe di condurre alla «statalizzazione della società» e si tradurrebbe quindi in «programmi e procedure» imposti dall'alto. In altre parole, la disciplina dei partiti politici realizzerebbe la «crisi definitiva della funzione rappresentativa dei partiti» e la loro trasformazione a «elemento integrante dell'apparato autoritario dello Stato»<sup>776</sup>.

---

<sup>773</sup> Il dibattito riguardante la natura giuridica del partito politico è ricostruito nel primo capitolo di questo lavoro.

<sup>774</sup> Idea, tra l'altro, sostenuta dallo stesso C. MORTATI, *Note introduttive a uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, cit., p. 111 e ss.

<sup>775</sup> Cfr. M. D'ANTONIO, *La regolazione del partito politico*, in *Studi sulla Costituzione*, Vol. II, Milano, 1958, p. 203 e ss.

<sup>776</sup> S. GAMBINO, *Elezioni primarie e rappresentanza politica*, cit., p. 16.

In realtà, i partiti politici hanno dimostrato di essere il contenitore di una pluralità di situazioni giuridiche soggettive, configurandosi, secondo le circostanze, come mere associazioni non riconosciute o come depositari di pubbliche funzioni: in altri termini, i partiti hanno inciso profondamente nell'organizzazione della pubblica amministrazione e dell'economia, senza che ciò fosse accompagnato da una disciplina normativa che li riconoscesse. Per questi motivi, già in Assemblea costituente, si stabilì di non regolare questi aspetti, rigettando le posizioni di chi riteneva indispensabile la democraticità interna al fine di garantire gli iscritti dagli apparati di partito.

Tuttavia, il sistema dei partiti non è rimasto completamente privo di disciplina, poiché negli anni, le riforme elettorali e la legislazione in tema di finanziamento<sup>777</sup> lo hanno regolato, tanto che si è detto che «seppure il legislatore italiano non ha regolamentato il sistema dei partiti, vero è che detto sistema è sempre stato parte integrante della “Costituzione materiale”, sotto il profilo del sistema elettorale e consuetudinario (che poi sono collegati)»<sup>778</sup>.

La circostanza che in Assemblea costituente furono respinti i progetti che chiedevano l'obbligo di democrazia interna dei partiti fu dovuta sia alla difficoltà di controllare la struttura democratica interna del partito senza lederne l'autonomia<sup>779</sup> sia all'inutilità dell'imposizione di «modello democratico»<sup>780</sup> ai partiti che, in quanto associazioni *ex art. 18 Cost.*, non avrebbero potuto tollerarlo (poiché per aderire a un partito è necessaria la volontarietà e il soggetto che non condivide più la struttura cui aderisce può

---

<sup>777</sup> Anche se, dopo la legge 195 del 1974, i successivi interventi in materia di organizzazione interna al partito hanno riguardato il finanziamento pubblico o il rimborso delle spese elettorali.

<sup>778</sup> Così G. CERRINA FERONI, *Partiti politici: una regolazione giuridica?*, cit., p. 273. L'A., infatti, afferma che ad esempio «nel momento in cui salta il sistema elettorale proporzionale saltano anche tutte le regole di *governance* basate sulla stretta proporzionalità».

<sup>779</sup> Questa posizione è, tra l'altro, avallata, dalla decisione della Corte cost. del 7 aprile 1988, n. 39, per cui «non possono non essere assecondate le aspirazioni di quelle figure soggettive sorte nell'ambito dell'autonomia privata, di vedersi riconosciuta l'originaria natura: questa esigenza è imposta dal principio pluralistico che ispira nel suo complesso la Costituzione repubblicana». Nella successiva ordinanza n. 79 del 2006 la Corte ha ribadito «che i partiti politici sono garantiti dalla Carta costituzionale – nella prospettiva del diritto dei cittadini di associarsi – quali strumenti di rappresentanza di interessi politicamente organizzati; diritto di associazione al quale si ricollega la garanzia del pluralismo».

<sup>780</sup> P. BARILE, *Corso di diritto costituzionale*, cit., 249 ss.

allontanarvisi)<sup>781</sup>. Dunque, una legge che disciplinasse gli aspetti interni all'organizzazione dei partiti rischierebbe di compromettere il diritto costituzionalmente garantito a ogni cittadino di assegnare al partito l'organizzazione ritenuta più opportuna<sup>782</sup>.

In altre parole, si sentiva la preoccupazione, da un lato, di far perdere ai partiti «la natura di soggetti della società civile, di tramite fra la stessa e le istituzioni»<sup>783</sup>, dall'altro, di evidenziare «quelle forme occulte di finanziamento che si sarebbero poi state svelate con Tangentopoli»<sup>784</sup>. Infine, la necessità di preservare il pluralismo partitico a rischio, la *conventio ad excludendum*, e la lontananza ideologica dei partiti politici rispetto al modo di intendere i principi democratici avevano sconsigliato l'adozione di una disciplina costituzionale sulla vita interna dei partiti politici<sup>785</sup>.

Inoltre, si consideri che ci sono non poche frizioni nel rapporto tra il diritto e la politica. Le due branche richiedono una certa autonomia reciproca, poiché altrimenti vi sarebbe il rischio «di un controllo e/o una prescrizione autoritativa della forma di democrazia da ottenere nella vita interna dei partiti», stante la natura «di tipo necessariamente ideologico e di parte» di un tale controllo<sup>786</sup>: l'esercizio dell'attività politica, infatti, non tollera i limiti che a esso vengano imposti da regole giuridiche.

---

<sup>781</sup> Per queste distinzioni si veda G. CERRINA FERONI, *Partiti politici: una regolazione giuridica, cit.*, p. 266.

<sup>782</sup>A questo limite si è obiettato che esso non sarebbe insuperabile, «sia perché ogni libertà può essere regolamentata e perciò limitata, sia perché i partiti svolgono funzioni ... che attengono all'esercizio di attività di rilievo pubblico», così, E. ROSSI, *La democrazia interna nei partiti politici*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, n.1 del 2011.

<sup>783</sup> G. CERRINA FERONI, *Partiti politici: una regolazione giuridica, cit.*, p. 272.

<sup>784</sup> G. CERRINA FERONI, *Partiti politici: una regolazione giuridica, cit.*, p. 272.

<sup>785</sup> In questo senso, la relazione al Disegno di legge numero 2689, proposto dai senatori Ceccanti e altri: «nel corso del primo sessantennio repubblicano sono venute meno le ragioni di cautela che sconsigliarono allora di intervenire con una legislazione che poteva apparire intrusiva e discriminatoria...», reperibile su [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>786</sup> Secondo quanto sostenuto da G.FERRARA, *Le risultanze della Commissione Bozzi: un giudizio*, in *Democrazia e diritto*, 1985, p.9. Anche D. ARGONDIZZO, *Premesse teoriche per la legge sui partiti*, in *Forumdiquadernocostituzionali.it*, 13 dicembre 2008, sostiene che per colmare «il vulnus originario alla sovranità popolare» ci sia bisogno dell'attuazione dell'art. 49 Cost., nella parte in cui è previsto un controllo sulla democrazia interna: servirebbe, perciò, «una legge speciale costituzionale sui partiti per garantire un controllo giuridico costituzionale 1) sulla loro vita

Indagate le ragioni *contra* una disciplina dei partiti, oggi buona parte della dottrina<sup>787</sup> sostiene, invece, che i tempi siano maturi per legiferare sul tema della democrazia interna dei partiti e «che ciò avvenga in sede di legge elettorale o di legge sui partiti è meno importante: ciò che conta è che siano previste procedure democratiche per scegliere i candidati o con primarie»<sup>788</sup>, senza considerare che le forme di sostegno economico alla vita dei partiti presuppongono un controllo su come i contributi pubblici sono impiegati<sup>789</sup>. Altre riflessioni, quindi, porterebbero a questo esito, motivate dall'evoluzione del partito in senso personalista e dalla questione elettorale che, in virtù delle liste bloccate, fa sentire sempre più lontani i partiti dalla società civile. Si pensi anche all'esigenza di «sottoporre l'amplessima libertà dei fini che la Costituzione riconosce ai partiti almeno al controllo democratico da parte degli associati», in quanto «i partiti possono avere fini non coincidenti con i fini della Costituzione a condizione che le finalità incostituzionali siano sottoposte almeno ad un controllo democratico interno»<sup>790</sup>. Insomma, una regolamentazione della vita interna dei partiti potrebbe contribuire a restituire loro non solo «quel ruolo di raccordo fra i cittadini e le istituzioni», ma soprattutto il controllo dei fini perseguiti dal partito che consentirebbe di avvicinare il nostro ordinamento a un sistema di democrazia protetta, funzionale al «raggiungimento della stabilizzazione del sistema partitico»<sup>791</sup>.

---

interna; 2) sulla presenza di meccanismi minimi di tutela delle minoranze nei loro statuti; 3) sul rispetto di queste garanzie nella formazione delle maggioranze.; 4) sulla validità delle decisioni prese dagli organi di partito; 5) sulla presenza e il rispetto di norme che garantiscano una certa rigidità dello statuto; il controllo quindi dovrebbe essere svolto da parte di un giudice costituzionale».

<sup>787</sup> Questi due filoni di pensiero sono riportati da G. CERRINA FERONI, *Partiti politici: una regolazione giuridica*, cit., p. 267.

<sup>788</sup> L. ELIA, *A quando una legge sui partiti?*, in S. Merlini (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Bagno a Ripoli, Passigli, 2009, p.5.

<sup>789</sup> Si pensi, ad esempio, alla previsione di situazioni di ineleggibilità e incompatibilità, nonché alle c. d. quote rosa.

<sup>790</sup> S. MERLINI, *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, cit., p. 99.

<sup>791</sup> T. E. FROSINI, *E' giunta l'ora di una legge sui partiti politici?*, cit., p. 160 e ss. In più, come si è già anticipato nel corso dell'indagine è, altresì, favorevole a una legge che tenga conto della «confluenza della rappresentanza parlamentare e quella di interessi all'interno della macrocategoria della rappresentanza politica»: una tale circostanza dovrebbe favorire anche una regolamentazione legislativa delle *lobbies*, che consentirebbe di «rivitalizzare il patto fra

In altre parole, un intervento legislativo potrebbe risolvere le grandi contraddizioni del sistema politico italiano, garantendo, da un lato, l'«effettiva partecipazione di tutti i cittadini all'organizzazione politica del Paese» (art. 3 Cost.) e il rispetto dei «diritti inviolabili» della persona nell'ambito delle formazioni sociali (*ex art. 2 Cost.*), dall'altro, la verifica di compatibilità dell'ordinamento tra fini partitici e principi costituzionali rientranti tra i limiti materiali alla revisione costituzionale.

Si può, perciò, concludere che una legge che disciplini l'organizzazione interna dei partiti incide sulla definizione della nostra democrazia in senso aperto/protetto. Infatti, l'attuale mancanza di una legge apre alla possibilità che, da un lato, i partiti siano più autonomi nel definire i fini e i criteri organizzativi del partito, dall'altro, i partiti, al netto dell'osservanza del metodo democratico, perseguano fini incompatibili con la Costituzione e con i principi che ne costituiscono il fondamento.

Una legge che regoli le modalità organizzative ed escluda il perseguimento di taluni fini da parte delle formazioni partitiche può certamente circoscrivere, limitandola, l'influenza esercitata verso l'esterno del partito da parte del cittadino, ma avrebbe il pregio di allontanare dal sistema le minacce a viso aperto alla democrazia. Questo è il motivo per cui partiti come CasaPound che – oltre a richiamare e inneggiare esplicitamente all'esperienza fascista – suggeriscono spunti razzisti nei loro proclami e manifestano con violenza, dovrebbero essere allontanati dal nostro ordinamento che, a quanto pare, non ha memoria storica<sup>792</sup>.

## 5.2 *Le proposte di legge avanzate per disciplinare l'organizzazione dei partiti: il metodo e i profili di legittimità costituzionale*

Come si è detto, il nostro ordinamento, pur riconoscendo cittadinanza costituzionale ai partiti e al principio pluralistico, non è andato a fondo nella

---

cittadini e partiti», ossia «indurre questi ultimi a rinunciare ad una parte del loro arbitrio, subordinandosi a regole certe e trasparenti, rendendo pubblici i loro statuti oltre che i loro bilanci, dando più potere ai loro iscritti ed elettori». Essi, per essere soggetti democratici dovrebbero perseguire una «nuova legalità» non solo nei partiti politici, ma anche sui partiti politici al fine «di garantire un contesto più trasparente e responsabile all'azione politica di rilievo pubblicistico», Così T. E. FROSINI, *E' giunta l'ora di una legge sulle lobbies*, *cit.*

<sup>792</sup> Una tale affermazione va inquadrata, certamente, anche nei limiti alla libera manifestazione del pensiero.

disciplina di tali organizzazioni, preferendo disporre «una norma “a fattispecie aperta” quale era l’art. 49 Cost., piuttosto che da una disciplina legislativa che potesse risultare “costringente” per la libertà d’azione dei partiti»<sup>793</sup>.

Tuttavia non sono mancate iniziative in questo senso. Difatti, nella breve cronaca delle proposte miranti a dare una regolamentazione al partito politico vanno collocati: il progetto Mortati, che ha privilegiato il momento selettivo dei candidati nell’elezione dei deputati per la Costituente; il progetto Sturzo che (1958), invece, richiedeva la disciplina del finanziamento della politica che, però, doveva passare per il previo riconoscimento della personalità giuridica del partito; quest’ultimo adempimento era previsto anche dallo schema normativo presentato nel 1965 dalla Commissione affari costituzionali del partito repubblicano italiano, che subordinava il finanziamento pubblico e l’attribuzione di funzioni e prerogative al venir meno dello *status* di associazione non riconosciuta del partito; infine, la redazione del nuovo testo dell’art. 49 Cost.<sup>794</sup>, elaborato dalla Commissione bicamerale per le riforme costituzionali del 1983, presieduta dal sen. Aldo Bozzi, che tuttavia non è confluito in nulla di definitivo.

Accanto a tali proposte si colloca la posizione di Basso che, in aperta opposizione alla dottrina maggioritaria, considera sbagliata una disciplina generalizzata degli aspetti organizzativi del partito. Basso ritiene, cioè, che «la massima libertà dei partiti è la premessa per assicurare la massima efficacia dell’ordinamento giuridico»<sup>795</sup>: questo è «l’elemento essenziale che va salvaguardato, perché a sua volta possa salvare l’ordinamento democratico»<sup>796</sup>. In altre parole, secondo lo studioso una legge che disciplini i partiti sarebbe teoricamente incompatibile con la natura, la funzione e le finalità dei partiti politici, poiché nessun organo dello Stato può essere abilitato a esercitare un

---

<sup>793</sup> Così, T. E. FROSINI, *E’ giunta l’ora di una legge sui partiti politici?*, cit., pp. 160 e ss.

<sup>794</sup> Così formulato: «Tutti i cittadini hanno diritto ad associarsi liberamente in partiti per concorrere con strutture e metodi democratici, a determinare la politica nazionale. La legge disciplina il finanziamento dei partiti, con riguardo alle loro organizzazioni centrali e periferiche e prevede le procedure atte ad assicurare la trasparenza ed il pubblico controllo del loro stato patrimoniale e delle loro fonti di finanziamento. La legge detta altresì disposizioni dirette a garantire la partecipazione degli iscritti a tutte le fasi di formazione della volontà politica dei partiti, compresa la designazione dei candidati alle elezioni, il rispetto delle norme statutarie, la tutela delle minoranze».

<sup>795</sup> L. BASSO, *Il partito nell’ordinamento democratico moderno*, cit., p. 90.

<sup>796</sup> L. BASSO, *Il partito nell’ordinamento democratico moderno*, cit., p. 88.

controllo ideologico sui meccanismi infrapartitici. L'A., però, ammette che una legge sia utile nella misura in cui serva a «facilitare l'espletamento della funzione che la Costituzione ad essi riserva mediante il riconoscimento di alcuni diritti specifici»<sup>797</sup>, innanzitutto la libertà e l'eguaglianza di trattamento. Pertanto, anche se vi sono spaccature “storiche” sul modo di intendere la regolamentazione dei partiti, c'è una certa unanimità nel riconoscere che una disciplina sia necessaria quantomeno per salvaguardare la “democrazia minima” all'interno delle formazioni partitiche.

Anche oggi la politica e la dogmatica giuridica, in virtù della necessità di fondare su nuove basi il sistema partitico, sentono la necessità di introdurre meccanismi di controllo dell'organizzazione dei partiti, giacché essi agiscono come «macchine elettorali al servizio di questo o quel *leader* politico» e per questo stato di cose qualcuno ha affermato che «possiamo dire di essere ancora in presenza di una “Repubblica di partiti”, ma con “partiti” che spesso non sono più tali»<sup>798</sup>.

Questi bisogni si avvertono anche sul piano delle più recenti proposte legislative, percepite come soluzioni per la rilegittimazione del sistema politico<sup>799</sup>.

Se, da un lato, esse adottano differenti scelte di merito, dall'altro, sono accomunate da un minimo comun denominatore<sup>800</sup>, consistente nel

---

<sup>797</sup> L. BASSO, *Il partito nell'ordinamento democratico moderno*, cit., p.100.

<sup>798</sup> A. BARBERA, *Relazione di sintesi*, cit.

<sup>799</sup> Dal A.S. n. 2689 Ceccanti ed altri: «I partiti politici vivono da oltre cinquant'anni in un limbo giuridico, ma oggi la mancanza di trasparenza e democraticità dei loro processi decisionali interni non può più essere tollerata. Poteva forse esserlo all'indomani della guerra, in un Paese attraversato da profonde divisioni ideologiche e visioni radicalmente alternative del rapporto tra politica e società. Oggi, di fronte alle diffidenze che la politica sollecita nei cittadini e alla domanda sempre più esigente di una partecipazione effettiva, è doveroso dare finalmente una appropriata disciplina alla democrazia nei partiti e al modo in cui essi assolvono alle loro principali funzioni rappresentative», pag. 2.

<sup>800</sup> Infatti, ad esempio, il Ddl Villone-Salvi (A.S. n. 42 Villone-Salvi) preferisce strumenti quali il *recall* – che si sostanzia nella possibilità di far decadere e contestualmente sostituire gli organi esecutivi monocratici o collegiali attraverso il voto diretto degli iscritti - e il *referendum*, nonché l'istituzione di un'anagrafe telematica degli iscritti al partito. Il Progetto di legge Turco e altri - A.C. n. 244, reperibile sul sito [www.camera.it](http://www.camera.it) -, invece, propone una disciplina finalizzata a garantire trasparenza in materia di finanziamento pubblico ai partiti: la proposta degli onorevoli Turco e altri, in particolare, prevede la pubblicazione dello Statuto e dell'atto

riconoscimento giuridico dei partiti e nella disciplina della loro attività e funzionamento<sup>801</sup>; nella redazione con atto pubblico dello statuto (che può consentire l'attribuzione di personalità giuridica al partito); nella definizione di procedure che garantiscano la partecipazione effettiva degli iscritti circa le decisioni attinenti la linea politica del partito; nella necessaria rappresentanza proporzionale di maggioranze e minoranze all'interno di tutti gli organismi collegiali del partito; nella definizione dei diritti e dei doveri dei soci e nell'elezione a scrutinio segreto degli organi monocratici.

Anche se i progetti normativi in parola non sono stati tradotti in leggi definitive<sup>802</sup>, essi hanno contribuito a superare l'idea per cui il partito

---

costitutivo quale condizione di accesso al finanziamento pubblico (art. 1, comma 5). Inoltre è richiesta: a) la pubblicazione in internet del bilancio del partito (sul sito dello stesso nonché in apposita sezione del sito della Camera); b) l'obbligo di certificazione del bilancio da parte di una società di revisione iscritta presso l'albo Consob; c) l'istituzione di una Commissione con funzioni di controllo (composta da 5 magistrati designati dai vertici delle massime magistrature) da insediarsi presso la Camera dei Deputati. Inoltre, prim'ancora che sul piano delle specifiche scelte procedurali e normative, ciò che accomuna le proposte in parola è rappresentato dalla individuazione, in via generale, di una serie di regole in cui è destinato a concretarsi il «metodo democratico» sancito dall'articolo 49 della Costituzione: si tratta di un modello “minimo” di statuto che, senza dare luogo ad inaccettabili ingerenze nella vita interna del partito, sia in grado di enucleare quei principi essenziali a un funzionamento in senso democratico dell'ordinamento partitico (Progetto di legge n. 6259 proposto dall'onorevole Spini, reperibile in [www.camera.it](http://www.camera.it)).

<sup>801</sup> In particolare, la proposta Mancina (1998) mira a una regolamentazione coordinata della scelta dei candidati alle elezioni, della vita democratica interna ai partiti e del finanziamento pubblico. Le motivazioni di una tale scelta si ricavano dal confronto con l'art. 21 del *Grundgesetz* e con le esperienze della Spagna e del Portogallo. Il progetto si segnala per il fatto di prevedere a) che la pubblicazione degli statuti è necessaria al fine di accedere al finanziamento pubblico; b) una nuova disciplina del finanziamento diretto dello stato che trasforma il fondo del 4 per mille dell'Irpef con modalità in grado di garantire la riservatezza; c) una più ampia disciplina delle fonti di finanziamento indiretto, mediante agevolazioni fiscali e tariffarie; d) la fissazione per legge del contenuto minimo degli statuti, rifacendosi per molti aspetti alla legge tedesca, con vari obblighi di indicare i dirigenti, le loro competenze, i diritti e doveri degli iscritti; d) le modalità di selezione dei candidati mediante elezioni primarie, “incentivate” da una serie di facilitazioni dall'amministrazione.

<sup>802</sup> Un'eccezione, in tal senso, è il progetto di legge Turco (A.C. n. 244), che ha costituito il testo base della legge 6 luglio 2012, numero 96 (rubricata “Norme in materia di riduzione dei

sfuggirebbe a una regolazione statale. Questo pregiudizio è stato recentemente sfatato dal decreto legge 28 dicembre 2013, n. 149<sup>803</sup> in tema di “Abolizione del finanziamento pubblico diretto” -giacché esso, come si è visto nel terzo capitolo, richiede la necessaria osservanza dei principi di trasparenza e di democraticità interna<sup>804</sup>- e dalla non più recente proposta del 9 maggio 2012 che, dopo aver affermato la natura di libere associazioni di cittadini dei partiti, dispone che essi si dotino di un atto costitutivo e di uno statuto (a contenuto obbligatorio<sup>805</sup>) redatti nella forma dell'atto pubblico. Seppur non “tradotta” in legge, molti punti di questa proposta sono transitati nella legge n. 96 del 2012, anche se peccano di un controllo effettivo sulla rispondenza degli statuti alla legge.

Più recenti, invece, sono le proposte del PD (le proposte Bersani (C.4973) e Finocchiaro (S.3160) di identico contenuto, presentate rispettivamente al Senato e alla Camera (il 17 febbraio 2012), che introducono una disciplina organica dei partiti politici, prevedendone, all’acquisto della personalità giuridica, la natura di associazioni riconosciute. La proposta regola altresì il contenuto fondamentale degli statuti<sup>806</sup> e lo svolgimento delle elezioni

---

contributi pubblici in favore dei partiti e dei movimenti politici, nonché misure per garantire la trasparenza e i controlli dei rendiconti dei medesimi. Delega al Governo per l’adozione di un testo unico delle leggi concernenti il finanziamento dei partiti e dei movimenti politici e per l’armonizzazione del regime relativo alle detrazioni fiscali.”).

<sup>803</sup> Convertito in legge 21 febbraio 2014, numero 13.

<sup>804</sup> Il Capo II (rubricato “Democrazia interna, trasparenza e controlli”), in particolare, enuclea una serie di norme in cui, ai sensi della legge, si sostanzia il «metodo democratico» sancito dall’articolo 49 della Costituzione.

<sup>805</sup> Si tratta dell’indicazione degli organi dirigenti, delle incompatibilità tra cariche di partito, delle procedure per modificare lo statuto, dei diritti e i doveri degli iscritti, della modalità di partecipazione, delle misure disciplinari adottabili. Inoltre, le elezioni primarie (art. 4) possono essere richieste dai partiti e indette dall’ufficio elettorale competente per la selezione dei candidati a Sindaco e a Presidente di Regione, per le proposte di candidatura a Presidente del Consiglio dei ministri e per la selezione dei candidati alle assemblee rappresentative ove l’elezione si svolga in collegi uninominali. Esso prevede, inoltre, che la mancata presentazione della lista alle elezioni per il Parlamento italiano o europeo determini la cessazione dell’attività del partito, alla quale conseguono la perdita del diritto alle spese elettorali e referendarie nonché alle agevolazioni di cui alla legge 3 giugno 1999, n.157.

<sup>806</sup> Negli statuti devono, altresì, essere indicati: gli organismi dirigenti, le procedure richieste per l’approvazione degli atti che impegnano il partito, il diritto all’informazione sugli atti

primarie<sup>807</sup>, previsto per tutte le candidature alle cariche apicali, di governo e per le assemblee rappresentative, quando il sistema elettorale preveda collegi uninominali con formula maggioritaria.

Non di poco conto è la questione concernente la fonte<sup>808</sup> della disciplina. Difatti, la scelta tra forme di autoregolazione o di «intervento *ab extra* essenzialmente con legge»<sup>809</sup> sembrerebbe incidere sul piano della giustiziabilità delle regole prescelte: infatti, nel caso in cui sia il partito ad autodeterminarsi, le sue regole non dovrebbero considerarsi giustiziabili, poiché non giuridiche ma politiche. Nondimeno, anche la legge è un atto politico, formulato dai rappresentanti dei partiti alle istituzioni: «a conti fatti, la riforma è pur sempre ... una autoriforma»<sup>810</sup>.

La differenza fra le due fonti, perciò, non riguarda tanto l'ambito della giustiziabilità, quanto quello della visibilità esterna, che nel caso della legge comporta la sua esposizione all'opinione pubblica e al controllo della Corte costituzionale, mentre nel caso dello statuto, vi sarebbe un controllo esterno molto limitato<sup>811</sup>. Per di più, come si è anticipato, l'eteroregolazione sarebbe comunque un'autoregolazione, giacché sarebbe «illusorio e vano»<sup>812</sup> pensare a

---

interni e al contraddittorio, la ripartizione delle risorse finanziarie tra organi centrali e territoriali del partito, le modalità di partecipazione in senso deliberativo alle scelte di politica pubblica, le misure disciplinari, l'istituzione di un'anagrafe degli iscritti, le quote rosa, adeguate forme di pubblicità della vita interna e del partito, nonché il controllo del rendiconto affidato alla Corte dei Conti.

<sup>807</sup> Inoltre, la proposta prevede che le elezioni primarie configurino l'assegnazione del 25% dei rimborsi elettorali e che gli statuti fissino un numero massimo di mandati sia elettorali sia relativi a incarichi interni al partito. La proposta fissa, inoltre, alcune norme sull'incompatibilità, sul conflitto d'interesse e sulla pubblicità della situazione reddituale e patrimoniale degli eletti.

<sup>808</sup> A. RUGGERI, *Note minime in tema di democrazia interna dei partiti politici*, cit., p.7, sostiene che le regole e regolarità in questo campo debbano darsi sostegno a vicenda: si tratta dell'equilibrio tra Costituzione e politica. Si vuole «stabilire fino a che punto ha senso e conviene spingersi la giurisdizionalizzazione dei conflitti politici e dove invece esse deve arrestarsi a beneficio della politica negli ambiti suoi propri».

<sup>809</sup> A. RUGGERI, *Note minime in tema di democrazia interna dei partiti politici*, cit., p. 6.

<sup>810</sup> Cfr. A. RUGGERI, *Note minime in tema di democrazia interna dei partiti politici*, cit., p. 6.

<sup>811</sup> Per questi aspetti si veda il primo capitolo.

<sup>812</sup> G. U. RESCIGNO, *Potere politico e sistema dei partiti: limitare il sovrano*, in *Politica del diritto*, n.1 del 1984, p. 86.

una legge fatta dai partiti che regoli e limiti i partiti stessi, poiché essi non solo possono modellarla su se stessi, ma per di più possono arrivare al punto di imporre forme di organizzazione anche agli altri partiti.

C'è chi<sup>813</sup>, invece, sostiene che per superare i limiti di una disciplina completamente lasciata ai partiti o regolata interamente dalla legge bisognerebbe disciplinare la materia sul piano costituzionale, giacché le relative regole garantirebbero il più ampio consenso delle forze politiche sul punto. Si sa, infatti, che un limite a questa possibilità non è previsto in Costituzione - dove l'art. 49 cita solo il "metodo democratico"-, che è neutra rispetto alla fonte utilizzabile. Una tale scelta, quindi, risponderebbe alla «necessità di esplicitare nella norma costituzionale il "diritto dei partiti", quasi a voler ridare maggiore forza e dignità ai partiti politici costituzionalizzandoli; salvo poi riservare alla legge il compito di disciplinarli ulteriormente»<sup>814</sup>.

Per quel che concerne, invece, la regolazione con legge, una parte della dottrina ne ha escluso l'ammissibilità poiché, come si è già indagato ad apertura di capitolo, l'attività politica mal si concilierebbe con l'imposizione di limiti alle modalità con cui perseguire i propri risultati<sup>815</sup>. Ma la ragione fondamentale per cui una legge, che disciplina il fenomeno partitico, potrebbe considerarsi incostituzionale è che l'art. 49, vivendo nell'alveo dell'art. 18 Cost., richiede che siano riconosciute al partito politico le medesime garanzie previste per le associazioni: *in primis* l'assenza di una previa autorizzazione per la costituzione<sup>816</sup>. In sostanza, quindi, ammettere una legge sui partiti vorrebbe significare consentire che il legislatore possa imporre limiti al diritto

---

<sup>813</sup> Così, A. RUGGERI, *Note minime in tema di democrazia interna dei partiti politici*, cit., p.9.

<sup>814</sup> Così T. E. FROSINI, *E' giunta l'ora di una legge sui partiti politici?* cit., p. 160 e ss., specifica che uno statuto «approvato con atto pubblico, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*, contenente gli organi del partito e loro composizione, le procedure e forme di garanzia per le minoranze, i diritti e doveri degli iscritti, le modalità di selezione dei candidati alle elezioni» potrebbe essere «una strada da percorrere» per quei partiti che intendono usufruire dei rimborsi per le spese elettorali e di ogni altro beneficio normativo. Così facendo non si rischierebbe di pubblicizzare i partiti, ma gli statuti: ciò costituirebbe «un avanzamento rispetto all'arbitrio che ha sempre caratterizzato il diritto dei partiti, solo temperato da crescenti interventi giurisdizionali».

<sup>815</sup> Di questa idea se ne fanno portavoce E. ROSSI, *Proposte per una disciplina legislativa dei partiti politici*, in AA. VV. *Democrazia nei partiti*, In Dialogo, Milano, 2010, p. 43 e S. MERLINI, *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, cit., p. 97.

<sup>816</sup> Cfr. A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, cit., p.357.

costituzionalmente riconosciuto di associarsi. A questo argomento si è obiettato però, che «ogni libertà può essere regolamentata e perciò limitata»<sup>817</sup>. Altra dottrina ha, invece, sostenuto la costituzionalità di una legge in materia poiché «i partiti sono chiamati a svolgere e non soltanto in via di prassi, ma anche in forza di specifiche attribuzioni loro assegnate mediante norme giuridiche»<sup>818</sup> funzioni di rilievo pubblicistico. A confermare ulteriormente questa posizione esistono sia delle leggi che già limitano il partito al fine di garantire interessi costituzionalmente rilevanti (si pensi, ad esempio, alle situazioni di ineleggibilità e incompatibilità o alle c.d. quote rosa) sia delle decisioni con cui Corte costituzionale ha affermato che le competenze dei partiti non corrispondono ad attribuzioni costituzionali, bensì a «funzioni aventi rilevanza costituzionale»<sup>819</sup>: la Consulta, in sostanza, ha riconosciuto il ruolo mediativo dei partiti, non solo rispetto all'esercizio di un diritto individuale, «ma altresì come strumentale alla realizzazione di un'esigenza di carattere costituzionale»<sup>820</sup>. Quest'ultima ragione, infatti, giustificherebbe una legge in materia, perché consentirebbe di disciplinare compiutamente –in vista della tutela del cittadino- il diritto di iscrizione e il conseguente diritto di partecipazione degli iscritti alla vita del partito.

Infatti, se per molto tempo si è pensato che l'art. 49 Cost. nella sua valenza interna, ormai assodata, riguardasse il solo diritto a iscriversi/non iscriversi a un partito (e che quindi tutelasse il cittadino soprattutto per le questioni inerenti al vincolo associativo), oggi si preferisce interpretare il metodo democratico come copertura di tutta una serie di situazioni giuridiche che attengono al cittadino in rapporto al partito. Infatti, il tasso di democraticità di un sistema va misurato non solo riguardo al momento costitutivo del rapporto, ma anche rispetto al momento partecipativo vero e proprio.

Al fine di coniugare la partecipazione del singolo con le esigenze della democrazia protetta sarebbe necessario, perciò, delimitare e garantire al tempo

---

<sup>817</sup> E. ROSSI, *Proposte per una disciplina legislativa dei partiti politici*, cit., p. 42.

<sup>818</sup> E. ROSSI, *Proposte per una disciplina legislativa dei partiti politici*, cit., p.44, infatti, ricorda come il finanziamento pubblico dei partiti presupponga il controllo sul modo in cui i soldi vengono impiegati e su come la legge preveda che la presentazione delle candidature venga effettuata dai partiti politici.

<sup>819</sup> Corte costituzionale, ordinanza n. 79 del 2006.

<sup>820</sup> E. ROSSI, *Proposte per una disciplina legislativa dei partiti politici*, cit., p.46, cita come esempi le consultazioni delle delegazioni dei partiti per la nomina del Presidente del Consiglio o in generale il rapporto del partito con il suo gruppo parlamentare.

stesso la prima con legge<sup>821</sup>: ad esempio, regolando il diritto di scegliere il candidato mediante le elezioni primarie, che è un diritto collettivo e va distinto dal diritto a partecipare alla politica nazionale, che è un diritto individuale; con il primo si rafforza il diritto collettivo «ad avere una rappresentanza politica di qualità», con il secondo si consolida il diritto del singolo «a occuparsi della cosa pubblica»<sup>822</sup>. La dimensione collettiva troverebbe, così, garanzia nelle primarie, ossia nella possibilità di partecipare alla stesura di un programma di governo e alla diffusione di forme di sfiducia mediante *recall* alle cariche interne ai partiti<sup>823</sup>. Inoltre, come si è visto, una legge sui partiti servirebbe, da un lato, a “controllare”, “gestire” «l’amplessissima libertà dei fini che la Costituzione riconosce ai partiti»<sup>824</sup>, dall’altro, a riconsegnare ai partiti il «ruolo di raccordo fra i cittadini e le istituzioni»<sup>825</sup>.

Le garanzie in parola si sostanziano in quella che è chiamata, appunto, “democrazia interna”<sup>826</sup>, e che consiste in «quell’insieme di regole necessarie a far sì che le decisioni assunte dagli organi legittimate ad assumerle rispondano alla volontà di quanti del partito fanno parte... mediante la predisposizione di regole e meccanismi interni idonei a garantire la possibilità e qualità della partecipazione»<sup>827</sup>.

---

<sup>821</sup>G. DEMURO, *Il dibattito sui partiti, per un diritto individuale di partecipazione politica, in Quaderni costituzionali*, 2008, p.145.

<sup>822</sup> G. DEMURO, *Il dibattito sui partiti, cit.*, p.146.

<sup>823</sup> Per queste considerazioni si veda G. DEMURO, *Il dibattito sui partiti, cit.*, p.146.

<sup>824</sup> S. MERLINI, *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale, cit.*, p. 99.

<sup>825</sup> T. E. FROSINI, *E’ giunta l’ora di una legge sui partiti politici?, cit.*

<sup>826</sup> In realtà, la legislazione esistente in materia di organizzazione dimostra che il requisito della democraticità interna sia costantemente richiesto. Basti pensare a quanto prescritto in materia di organizzazioni di volontariato (legge n. 266 del 1991) e per le associazioni di protezione ambientale (legge n. 349 del 1986).

<sup>827</sup> E. ROSSI, *Proposte per una disciplina legislativa dei partiti politici, cit.*, p.48, specifica che i “soggetti” della democrazia interna sono «in primo luogo gli associati, ma con la possibilità di prevedere forme di coinvolgimento anche di altri, i cosiddetti simpatizzanti o quanti si dichiarano elettori». In realtà, riguardo la natura giuridica di democraticità interna, secondo una parte della dottrina, in materia di associazioni, essa non potrebbe essere considerata un obbligo ma un onere, perché l’associazione che non vi adempia continuerebbe a esistere pur non potendo usufruire dei benefici previsti dalla legge. Questo ragionamento sarebbe estendibile anche ai partiti, per i quali «la democrazia interna si configura come un onere, più che come un obbligo, proprio perché l’esistenza di un metodo democratico all’interno dei

Pertanto, l'esperienza legislativa ci dimostra non solo che una legge in materia non sia incostituzionale (anche perché non esiste un divieto espresso in Costituzione), ma soprattutto che leggi che disciplinano alcuni aspetti della vita organizzativa dei partiti a oggi già esistono.

Una legge, quindi, che disciplini compiutamente i partiti dovrebbe preoccuparsi di regolarli sia nel rispetto del metodo democratico e dei principi alla base della Costituzione sia tenendo conto che uno spazio alla discrezionalità del partito andrebbe certamente lasciato, attestandosi sul «confine fra legittimo intervento regolativo e illegittima compressione dell'autonomia dei partiti»<sup>828</sup>.

La questione va analizzata, perciò, in concreto, ossia «con riguardo ai contenuti di un'eventuale legge in materia»<sup>829</sup>. Si tratta, in sostanza, di individuare quali aspetti della vita partitica siano meritevoli di disciplina e quali, invece, vadano rimessi all'autonomia partitica.

Una disciplina giuridica affidata alla legge è ammissibile nel limite in cui, da un lato, rispetti il criterio di proporzionalità, dall'altro, protegga determinate situazioni giuridiche meritevoli di tutela costituzionale<sup>830</sup>.

Essa dovrebbe innanzitutto chiarire “cosa sono i partiti politici”, giacché a oggi manca una definizione in tal senso e «da nostra stessa Costituzione, come noto, “presuppone” una nozione di partiti politici»<sup>831</sup>; in secondo luogo, al fine

---

partiti è collegato dall'art. 49 Cost. al perseguimento... della finalità... del concorso alla determinazione della politica nazionale», così, S. MERLINI, *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, cit., p. 98. È stato obiettato, però, che se la configurazione di onere della democrazia interna varrebbe per le associazioni *tout court*, essa non potrebbe estendersi anche ai partiti, giacché essi non possono rinunciare alla funzione di determinare la politica nazionale («perché ne segna la sua stessa finalità ontologica», così E. ROSSI, *Proposte per una disciplina legislativa dei partiti politici*, cit., p. 55), mentre essa potrebbe esistere rispetto ai partiti, ad. es. come condizione per accedere al finanziamento pubblico.

<sup>828</sup> G. CERRINA FERONI, *Partiti politici, una regolazione giuridica*, cit., p. 267

<sup>829</sup> Così, E. ROSSI, *Proposte per una disciplina legislativa dei partiti politici*, cit., p. 40.

<sup>830</sup> Per una disciplina che rispetti il bilanciamento si sono espressi T.E. FROSINI, *È giunta l'ora di una legge sui partiti politici*, cit., pp. 160 ss.; G. DEMURO, *Il dibattito sui partiti: per un diritto individuale di partecipazione politica*, cit., pp. 144ss.; G. CERRINA FERONI, *Partiti politici: una regolazione giuridica?*, cit., pp. 253 ss.

<sup>831</sup> Così, E. ROSSI, *Proposte per una disciplina legislativa dei partiti politici*, cit., p. 31, chiarisce che proprio l'art. 49 Cost. suggerirebbe la natura associativa del partito, perciò rimanda alla disciplina civilistica.

di delineare un possibile contenuto della legge sui partiti, bisognerebbe considerare che il partito svolge due funzioni fondamentali, ossia la selezione del personale politico dirigente e quello avente funzione di rappresentanza interna ed esterna e l'elaborazione del programma che poi andrà a tradursi nella politica di governo.

Inoltre, un'eventuale legge sui partiti dovrebbe prevedere l'obbligo che questi si dotino di atto costitutivo e di uno statuto da cui rilevino quantomeno la denominazione, l'indicazione dello scopo, del patrimonio, della sede e le norme interne sui diritti e gli obblighi degli associati, nonché, come si è avuto modo di esporre nel capitolo precedente, la regolazione delle primarie<sup>832</sup>. Non dovrebbero, infatti, porsi ostacoli a una disciplina in tal senso<sup>833</sup>, giacché la stessa giurisprudenza della Corte non escluso la regolamentazione della selezione delle candidature con legge per il raggiungimento di determinati obiettivi considerati rilevanti (così le due sentenze 83 del 1992 e 49 del 2003). Certamente va respinta una regolazione che imponga una sorta di “statuto-tipo”<sup>834</sup>, che fornisca, cioè, una dettagliata disciplina della vita interna del partito, annullandone ogni margine di autonomia<sup>835</sup>: ragionando diversamente

---

<sup>832</sup> Al fine di garantire l'effettività delle previsioni dovrebbe ammettersi il controllo di un organo esterno che, tuttavia, si scontrerebbe con la necessaria autonomia del partito. Della questione ci si è occupati nel primo capitolo, ma si dica solo che, da un lato, non possono essere i giudici a regolare la vita interna dei partiti, dall'altro, non possono farlo nemmeno gli organismi interni: pertanto, sono necessari organi esterni che limitino i loro interventi a ipotesi estreme, così E. ROSSI, *Proposte per una disciplina legislativa dei partiti politici*, cit., p.75.

<sup>833</sup> D'altronde, sul tema non mancano le proposte di legge che contengono misure assai dettagliate per lo svolgimento di elezioni primarie (S707; S313; S112; C506), in certi casi prevedendole come obbligatorie (S112).

<sup>834</sup> Sulla possibilità di adottare uno “statuto-tipo”, si veda S. GALEOTTI, *I partiti politici*, in *Gruppo Di Milano, Verso una nuova Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1983, pp. 427 ss. Tra l'altro, anche la proposta n. 4973, avanzata nel 2012 (Bersani, Misiani, Castagnetti, Vassallo), disponeva che la legge avrebbe dovuto stabilire «i contenuti minimi dello Statuto, alcuni principi generali, ai quali dovranno attenersi tutti i partiti che intendono concorrere alla determinazione della vita politica, pena la perdita dei rimborsi per le spese elettorali o di ogni altra forma di finanziamento pubblico...Questo non impedirà a una semplice associazione o movimento di fare politica, ma il mancato acquisto della personalità giuridica precluderà l'accesso al finanziamento pubblico e la partecipazione alle competizioni elettorali».

<sup>835</sup> F. BASSANINI, *Lo statuto democratico dei partiti e le elezioni primarie*, cit., p. 226, si espone su questa possibilità.

essa rischierebbe sia di compromettere la libertà di organizzazione in materia politica sia di introdurre surrettiziamente limiti di natura ideologico-programmatica.

Anche se si segnala la posizione di chi ha sostenuto che proprio attraverso lo statuto debbano essere garantiti *standard* minimi di democraticità<sup>836</sup>, in quanto costituirebbero aspetti organizzativi che naturalmente sono disciplinati nello Statuto. Secondo questa dottrina uno statuto-tipo potrebbe essere imposto ai partiti, ad esempio subordinando la concessione di determinati benefici economici a condizione che siano inseriti negli statuti tali *standard* minimi di democraticità, o accompagnando ai controlli interni forme di controllo esterne (affidate al giudice ordinario<sup>837</sup> per le controversie attinenti ai diritti individuali e alla Corte costituzionale per le questioni inerenti la compatibilità degli statuti con il metodo democratico).

---

<sup>836</sup> Così E. CHELI, *Una legge-quadro per i partiti*, cit., p. 937, ne individua il contenuto minimo nella libertà dell'accesso e nel recesso dal vincolo associativo; nell'elettività e nella temporaneità delle cariche dirigenziali; nel riconoscimento di una responsabilità dirigenziale ai fini del rispetto della trasparenza delle procedure; nella partecipazione degli iscritti alla formazione della selezione delle candidature e delle scelte di indirizzo; nella circolazione delle informazioni e nella presenza di organi interni di controllo. In realtà, questa posizione non sembra isolata, giacché ha trovato conforto in vari progetti di legge presentati dalla XIII legislatura (disegno di legge di C. Mancina in Atti Camera, n. 5326, nonché il disegno di legge presentato da S. Ceccanti e altri, Atti del Senato, n. 2689). Anche secondo L. BASSO, *Il partito nell'ordinamento democratico moderno*, cit., p. 87, «è impossibile dettare delle norme generali e rigide per garantire la vita democratica dei partiti, che potrebbe essere salvaguardate solo da un permanente ricambio con una società ricca di fermenti e di fervore democratici». Per la verità, anche M. LUCIANI, *I partiti nel nuovo sistema politico italiano*, intervento al Seminario Astrid su *I partiti nel nuovo sistema italiano: forme della democrazia o strumento del leader?*, Roma, 30 gennaio 2008, sostiene che «più di molte leggi possano dire sul tema i loro statuti».

<sup>837</sup> Come si è già avuto modo di vedere nel primo capitolo, l'intervento del giudice comune nelle vicende interne dei partiti politici è necessariamente marginale. A fronte della disciplina statutaria dei partiti, infatti, il giudice non può fare altro che giudicare della conformità dei singoli atti alle procedure e alle disposizioni contenute negli statuti, senza potersi estendere all'apprezzamento delle motivazioni politiche e ideologiche sottese all'adozione di un determinato atto. L'intervento del giudice, quindi, potrebbe rivelarsi inutile o, addirittura, dannosa, poiché rischierebbe di trascinare il giudice sull'impervio terreno della valutazione dell'opportunità o della finalità politica di una decisione liberamente adottata dal partito politico, M.A. URCIUOLI, *La tutela del singolo nei partiti politici*, cit., p. 37 e ss.

Come si è già detto, però, l'imposizione di uno statuto-tipo comprometterebbe eccessivamente la libertà di organizzazione a favore di modelli precostituiti, introducendo limiti di ordine ideologico e programmatico<sup>838</sup>.

Queste riflessioni sull'opportunità di una legge che si occupi della democrazia interna dovrebbero comunque fare i conti con la struttura organizzativa del partito che «riflette il retroterra ideologico-culturale» di una certa «concezione dei rapporti fra il partito e la società»<sup>839</sup>: più spazio è occupato dalla legge nella disciplina dell'organizzazione e più il potere pubblico invade la capacità programmatica e di selezione di dirigenze e candidature.

Alla luce di queste considerazioni, le funzioni principali di selezione e di programmazione, che si sintetizzano nella più generale funzione democratica, possono considerarsi soddisfatte se i partiti conservano la loro caratteristica di organismi che «nascono a livello della società civile e sfociano a livello statale»<sup>840</sup>. Pertanto, nel rispetto della natura privatistica che deve osservare l'ordinamento nei riguardi del partito, e nell'attenzione da tenere ai fini e ai principi costituzionali che deve considerare il partito nei confronti del sistema democratico, si ritiene positivamente risolta la questione della disciplina dei partiti, purché essa sia limitata a poche disposizioni che salvaguardino la necessaria autorganizzazione dei partiti. Una disciplina, cioè, dovrebbe concretizzare i «limiti materiali» alla revisione costituzionale, rendendoli testuali, tali da estromettere dal novero dei partiti costituzionalmente riconosciuti quelli che si pongono in aperto contrasto con i principi alla base della Costituzione democratica, sia dal punto di vista esterno *dei fini* sia dal punto di vista interno *dell'organizzazione*.

### 5.3 *La XII disposizione transitoria e finale della Costituzione come unico esempio di disciplina dei partiti politici*

Dopo l'esperienza del partito unico, la Costituzione italiana ha inteso conformare l'intero assetto costituzionale al principio pluralista, negando ogni forma di controllo sulle ideologie e sui programmi delle formazioni politiche. L'affermazione del pluralismo partitico non ha escluso, però, che il Costituente

---

<sup>838</sup> Così, V. CRISAFULLI, L. PALADIN, *Commentario breve alla Costituzione*, CEDAM, Padova, 1990, pp. 336-337.

<sup>839</sup> P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, *cit.*, p. 115.

<sup>840</sup> L. BASSO, *Il partito nell'ordinamento democratico moderno*, *cit.*, p. 88.

negasse cittadinanza a quelle formazioni politiche che potessero rappresentare valori antitetici rispetto a quelli contenuti nella nuova Carta fondamentale.

Questo è il senso della XII disposizione transitoria e finale, che è eccezione alla regola generale della libertà di associazione in partiti politici. Si tratta, in sostanza, del divieto di riorganizzare, sotto qualsiasi forma, il disciolto partito fascista<sup>841</sup>.

Il principale problema interpretativo posto dalla norma concerne la definizione di ciò che debba intendersi per “partito fascista”.

Secondo Costantino Mortati, portavoce dell’interpretazione più restrittiva, tale disposizione sarebbe intrisa di storicità: il partito fascista, infatti, non corrisponderebbe a un qualsiasi partito che tende alla violenza e al totalitarismo ma è solo «quel partito che visse la sua giornata fra il 1919 e il 1943»<sup>842</sup>.

A questa tesi si è obiettato che una disposizione non può vietare una realtà oramai conclusa e inesistente, perché sarebbe priva del suo oggetto giuridico<sup>843</sup>. Sulla scorta di queste obiezioni, Carlo Esposito ha sostenuto che la XII disposizione costituirebbe «l’implicito divieto di esistenza di ogni partito che, come quello, persegua l’instaurazione di dittature o l’abbandono degli oggi vigenti principi democratici»<sup>844</sup>: in altre parole, il divieto colpisce sì il disciolto partito fascista ma anche la manifestazione di nuovi fascismi, di nuove dittature, “sotto qualsiasi forma” esse si manifestino.

Preferita l’interpretazione estensiva, si possono individuare nella XII disp. trans. e fin. della Costituzione due tipi di associazioni incompatibili con il nucleo della Costituzione repubblicana: si tratta, cioè, sia dei partiti che sono il prodotto di quella determinata situazione storica vissuta tra il 1919 e il 1943 sia di movimenti contrari ai principi democratici, che sono vietati “astoricamente”, perché destinati ad avere un valore indipendentemente dal contesto e dal momento storico.

Pertanto, le due nozioni inaugurerebbero una concezione estensiva<sup>845</sup> del partito fascista: a considerarlo diversamente si finirebbe per vietare i partiti che

---

<sup>841</sup> Divieto attuato compiutamente solo dalla l. 20 giugno 1952, n. 645, c.d. Legge Scelba.

<sup>842</sup> Così C. MORTATI, *Costituzionalità del disegno di legge per la repressione dell’attività fascista*, cit., p. 73.

<sup>843</sup> A. PIZZORUSSO, *Commento alla XII disp.*, in G. Branca (a cura di) *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1981, p.198.

<sup>844</sup> C. ESPOSITO, *I partiti politici nella Costituzione italiana*, cit., p. 238.

<sup>845</sup> P. COSTA, *Gli istituti di difesa della Costituzione*, cit., p. 72

perseguono finalità antidemocratiche con il contrassegno del partito fascista e a tollerare associazioni politiche che perseguono ugualmente finalità antidemocratiche di segno non fascista.

In questo senso, la XII disp. trans. e fin. della Costituzione rappresenterebbe un corollario del metodo democratico previsto dall'art. 49 della Carta fondamentale: il Costituente non avrebbe inteso vietare solamente la ricostituzione del partito fascista, piuttosto avrebbe voluto ostacolare l'esistenza di quelle organizzazioni che utilizzano la violenza come metodo di lotta politica o che neghino in radice il pluralismo, ponendosi, all'interno del sistema, come partito unico, a dispetto dei principi democratici inaugurati con la Carta del 1948.

Quest'ultima interpretazione consentirebbe di individuare la non violenza, la tolleranza, l'eguaglianza e il pluralismo come valori ulteriori (leggi anche limiti materiali alla revisione costituzionale) di una Repubblica che, come la Costituzione dichiara, voglia definirsi democratica.

A confermare questa interpretazione si pone altresì la legge Scelba, rubricata "Norme di attuazione della XII disposizione transitoria e finale (comma primo) della Costituzione". Difatti, l'articolo 1<sup>846</sup> individua, tra le realtà condannabili, sì il perseguimento di finalità antidemocratiche proprie del partito fascista ma anche l'esaltazione di esponenti, principi, fatti e metodi propri del predetto partito e le manifestazioni esteriori di carattere fascista<sup>847</sup>.

---

<sup>846</sup> La norma recita così: «Ai fini della XII disposizione transitoria e finale (comma primo) della Costituzione, si ha riorganizzazione del disciolto partito fascista quando una associazione, un movimento o comunque un gruppo di persone non inferiore a cinque persegue finalità antidemocratiche proprie del partito fascista, esaltando, minacciando o usando la violenza quale metodo di lotta politica o propugnando la soppressione delle libertà garantite dalla Costituzione o denigrando la democrazia, le sue istituzioni e i valori della Resistenza, o svolgendo propaganda razzista, ovvero rivolge la sua attività alla esaltazione di esponenti, principi, fatti e metodi propri del predetto partito o compie manifestazioni esteriori di carattere fascista».

<sup>847</sup> Così, P. COSTA, *Gli istituti di difesa della Costituzione*, cit., p. 73. D'altro canto, non bisognerebbe esagerare nell'allargare l'ambito soggettivo passivo della disposizione, poiché si rischierebbe di contraddire il principio di tassatività e frammentarietà delle fattispecie penali. In realtà, l'A. sostiene che i partiti anti-costituzione non andrebbero respinti sotto il solo aspetto penale, perché i suoi membri verrebbero degradati a delinquenti comuni e non vi sarebbe alcuna reazione sul piano costituzionale.

Alla luce di quanto detto sembra chiaro che la democrazia porta con sé il rischio di auto-eliminarsi e il caso della Germania di Weimar comprova che quest'affermazione non è solo un "caso di scuola".

La XII disp. Trans. e fin. comprova che il metodo democratico non è del tutto indifferente a ideologie e valori espressi dai partiti: ciò si spiega solo tenendo conto del fatto che «la democrazia fondata sulla Costituzione del 1948 è una democrazia che si basa su contenuti sostanziali che si impongono e resistono anche di fronte al principio di maggioranza ed alle procedure democratiche formali legalmente previste»<sup>848</sup>.

La necessità di difendere alcuni valori propri della democrazia sembra ritrovare riscontro, sul piano normativo, anche nella più recente legge Mancino, l. 205 del 1993, che indica, infatti, un insieme di fattispecie incriminatrici volte a punire chi diffonda, in qualsiasi modo, idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale ovvero inciti a commettere atti di discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi. Nel vietare, inoltre, ogni organizzazione, associazione, movimento o gruppo avente tra i propri scopi l'incitamento alla discriminazione o alla violenza per i motivi appena esposti, la legge Mancino introduce una limitazione di carattere ideologico-programmatico, con tutte le difficoltà che comporta una scelta di questo tipo in un sistema di democrazia non protetta.

Attenendosi al dettato normativo, in ogni caso, appare difficile ammettere che nel nostro ordinamento possa trovare spazio un partito di stampo razzista o xenofobo, perché la Costituzione, seppure non riproduce il *Parteiverbot*, è dotata di un apparato normativo che, ispirandosi alla valenza procedurale del metodo democratico<sup>849</sup>, predilige e tutela i principi di democrazia pluralista.

Aderendo all'impostazione che interpreta la "riorganizzazione del disciolto partito fascista" in senso ampio, si può ritenere legittima una legge sui partiti

---

<sup>848</sup> Così P. COSTA, *Gli istituti di difesa della Costituzione*, cit., p. 75. In particolare, per quel che riguarda la relazione tra potere di revisione costituzionale e partiti vietati, si veda C. ESPOSITO, *I partiti politici nella Costituzione italiana*, cit., p. 238 secondo cui «un partito, concepito dalla Costituzione come strumento di democraticità tenda a dar morte alla democrazia con "metodo democratico" è una raffinatezza nell'esecuzione, che non vale ad escludere la illiceità del fine» e V. CRISAFULLI, *I Partiti nella Costituzione*, in *Ius*, anno XX, 1969, p. 27.

<sup>849</sup> Sulla definizione di metodo democratico ci si è ampiamente soffermati nel primo capitolo.

«che tenga conto della loro concreta pericolosità per la costituzione democratica»<sup>850</sup>, al di là della denominazione fascista o meno del partito.

Alla luce di queste considerazioni, fa certamente riflettere l'esistenza e la sopravvivenza nel nostro ordinamento di movimenti come Casapound, che riproducono un impianto organizzativo e valoriale simile a quello dell'esperienza fascista. Una tale situazione se, da un lato, trova un paravento nel pluralismo garantito dal 1948, dall'altro, lo stesso principio pluralista non dovrebbe essere interpretato in modo talmente elastico da ammettere formazioni politiche che abbiano alla base valori non compatibili con lo spirito democratico. Si comprende, così, come la XII disposizione trans. e fin., seppur interpretata estensivamente, non sia sufficiente ad allontanare lo spettro dei nemici della democrazia.

#### 5.4 Considerazioni conclusive alla luce di alcune esperienze comparative

Nel primo paragrafo del corrente capitolo si sono esposti gli istituti in base ai quali la Repubblica federale tedesca può considerarsi una democrazia protetta con un grado di maturità sconosciuto agli altri ordinamenti liberaldemocratici europei. La Costituzione di Bonn, infatti, è il vessillo del modello democratico dello Stato, che consente di preservarsi da coloro che, anche solo nelle intenzioni, mirano al sovvertimento degli istituti democratici.

Nonostante gli istituti a difesa della Costituzione – e in particolare la garanzia della libera fondazione dei partiti politici e il *Parteiverbot* – siano volti a garantire un equilibrio tra la libertà dei singoli e le esigenze di democrazia, vi è comunque il pericolo di partiti c.d. anti-costituzione o antisistema: sembra un paradosso, ma nelle moderne democrazie a stampo pluralista c'è il rischio che un partito si affermi per eliminare la democrazia stessa. Il *Grundgesetz*, per evitare un tale stato di cose, introduce restrizioni alla libertà di fondare o mantenere in vita partiti politici, ponendosi in posizione equidistante rispetto a «qualsiasi partito la cui partecipazione alla vita politica costituisca un concreto fattore di pericolo per la sussistenza della democrazia tedesca»<sup>851</sup>.

Il *Parteiverbot*, infatti, colpisce quei partiti che «per le loro finalità o per il comportamento dei loro aderenti si prefiggono di danneggiare od eliminare l'ordinamento fondamentale democratico e liberale o di minacciare l'esistenza della Repubblica Federale Tedesca»: non è sufficiente, cioè, che il partito sposi

---

<sup>850</sup> Così, P. COSTA, *Gli istituti di difesa della Costituzione*, cit., p. 71.

<sup>851</sup> P. COSTA, *Gli istituti di difesa della Costituzione*, cit., p.63.

concezioni difformi rispetto a quelle poste alla base dell'ordinamento democratico, ma è necessario che esso si proponga come scopo il sovvertimento di quest'ultimo<sup>852</sup>. Nell'ordinamento italiano non esiste una norma analoga al 21 GG, poiché, più che aderire a una declinazione "eccessivamente protetta" della democrazia, si è preferito creare un'eccezione alla libera istituzione di partiti, risolvendo la questione sul piano dell'antifascismo attraverso la XII disposizione transitoria e finale.

Già l'art. 9.2 del GG afferma, rispetto al diritto di associazione, il divieto di quelle realtà associative «i cui scopi o le cui attività contrastino con le leggi penali, o siano dirette contro l'ordinamento costituzionale o contro il principio della comprensione fra i popoli». Ma non basta: l'ordinamento tedesco definisce compiutamente le funzioni dei partiti («concorrono alla formazione della volontà politica del popolo») e i termini essenziali del loro ordinamento (che «deve essere conforme ai principi fondamentali della democrazia»).

Come si è visto, quindi, la Germania è democrazia protetta per antonomasia, giacché sanziona con lo scioglimento e l'incostituzionalità i partiti che mirano a sovvertire l'ordinamento democratico o a minacciare l'esistenza della Repubblica federale. Infatti, la legge del 1949 richiede, ai fini della costituzione di un partito, che esso sia dotato di un'organizzazione di una certa stabilità e di «sufficienti garanzie circa la serietà del programma»<sup>853</sup>.

Il necessario mantenimento dell'ordine democratico poggia le sue radici nei principi posti alla base della Costituzione federale, ossia la libertà e

---

<sup>852</sup> Tesi avallata dal Tribunale Costituzionale federale tedesco, quando il 17 agosto 1956 ha dichiarato l'incostituzionalità del Partito comunista perché contrario alla Costituzione. È, perciò, incostituzionale «non tanto un partito che ne rifiuti singole disposizioni o addirittura interi istituti, quanto un partito che rifiuti i più alti valori e gli elementari principi che fanno dell'ordinamento costituzionale un ordinamento liberal-democratico e sui quali tutti i partiti devono concordare se questo tipo di democrazia deve funzionare sensatamente», così P. COSTA, *Gli istituti di difesa della Costituzione, cit.*, p. 67.

<sup>853</sup> In particolare, l'art. 21 GG sancisce che «i partiti collaborano alla formazione della volontà politica del popolo. La loro fondazione è libera. Il loro ordinamento interno deve corrispondere ai principi fondamentali della democrazia. Devono rendere conto pubblicamente dell'origine dei loro mezzi finanziari. I partiti, che per le loro finalità o per il comportamento dei loro aderenti si prefiggono di danneggiare od eliminare l'ordinamento fondamentale democratico e liberale o di minacciare l'esistenza della Repubblica Federale Tedesca, sono incostituzionali. Sulla questione d'incostituzionalità decide il Tribunale Costituzionale Federale. I particolari sono regolati da leggi federali».

l'uguaglianza: si tratta, in sostanza, del c.d. «ordine libero e democratico», così come definito dal Tribunale Costituzionale federale (*Bundesverfassungsgericht*)<sup>854</sup>. In altre parole, il sistema tedesco è impostato in modo da ostacolare quei partiti che si propongano di impedire, una volta giunti al potere, libere elezioni e l'eguale possibilità per gli altri partiti di giungere al Governo.

Guardando a esperienze più vicine a noi, un ruolo pubblicistico dei partiti è riconosciuto dalla Costituzione greca del 1975 e dalla Costituzione portoghese, che enuncia i principi minimi di organizzazione interna e del finanziamento dei partiti. Infine, l'art.6 della Costituzione spagnola del 1978 stabiliva che i partiti esprimono il pluralismo politico e hanno come unico limite la democraticità interna sia nella struttura sia nel funzionamento.

Più recente è, invece, la “nuova” legge organica spagnola, «*Ley dos partidos políticos*»<sup>855</sup>, del 22 agosto 2003, n.2, che trasforma l'ordinamento spagnolo in un sistema di “democrazia protetta”, perché colpisce «qualsiasi progetto o obiettivo del partito sia compatibile con la Costituzione, sempre e quando non sia perseguito attraverso un'attività che violi i principi democratici e i diritti

---

<sup>854</sup> Consiste propriamente nell'esistenza dello Stato di diritto, nel rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo, della personalità e della vita, nella sovranità popolare, nella divisione dei poteri, nella responsabilità del Governo, nella legalità dell'amministrazione, nell'indipendenza dei giudici nel principio di maggioranza e nel diritto di opposizione.

<sup>855</sup> Nel preambolo alla legge è affrontato il tema del rafforzamento del ruolo dei partiti nella vita del Paese che rende, però, necessaria la verifica dell'azione e dei programmi degli stessi. Essi, in sostanza, esistono nella misura in cui sono compatibili con i valori fondamentali dell'ordinamento, con i diritti inviolabili dei cittadini, con i principi del pluralismo e della democrazia. Coerentemente, infatti, con quanto proclamato nell'art. 6 della Costituzione spagnola (dove si afferma che i partiti politici esprimono il pluralismo e sono strumento fondamentale per la partecipazione politica), la nuova legge (art. 9) afferma che i partiti esercitano liberamente la loro attività nel rispetto dei valori costituzionali, con il solo limite dell'osservanza della dialettica democratica. La legge consta di quattro capitoli: i primi due disciplinano la formazione, l'organizzazione, il funzionamento e l'attività dei partiti politici; il capitolo terzo ha a oggetto i criteri di dissoluzione e di sospensione giudiziale del partito politico e, infine, il quarto capitolo attiene al finanziamento dei partiti politici. La precedente legge organica, n. 54 del 1978, invece, prevedeva solo il procedimento necessario per la costituzione dei partiti.

fondamentali del cittadino»<sup>856</sup>. Pertanto, la legge organica spagnola va nella direzione di impedire che un partito politico possa attentare al regime democratico, facendo ricorso al razzismo, alla xenofobia o appoggiando politicamente la violenza e le attività delle organizzazioni terroriste.

Il controllo sull'osservanza della disposizione in oggetto è disposto dal Tribunale Supremo, che è competente a dichiarare l'illegalità di un partito e la sua conseguente dissoluzione (art. 11)<sup>857</sup>. In definitiva, il legislatore spagnolo ha costruito un sistema in cui convivono «il massimo grado di pluralismo politico con la garanzia dei diritti umani e la protezione della democrazia»<sup>858</sup>.

Mentre in Spagna il procedimento per l'«illegalizzazione» del partito dipende dall'esistenza di prove certe del collegamento tra partito politico e gruppi terroristici, in Germania, invece, la procedura di scioglimento non prevede alcun accertamento circa la presunta contrarietà di comportamenti del partito al metodo democratico. Sulla base di tale impostazione, il Tribunale Costituzionale tedesco ha allontanato negli anni '50 il movimento nazional-socialista e quello comunista dal sistema politico, per incompatibilità tra le

---

<sup>856</sup> A meno di due mesi dall'entrata in vigore della nuova disciplina sui partiti politici, il Parlamento spagnolo, dopo alcuni nuovi attentati dell'Eta, ha «illegalizzato» il partito basco Batasuna, accusato di rappresentare il «braccio politico» dell'organizzazione terroristica.

<sup>857</sup> È, quindi, previsto un procedimento giurisdizionale per lo scioglimento di quei partiti che appoggino il terrorismo, che consta di due distinte fasi. La prima, di natura politica, legittima il Governo a richiedere alla Sala Speciale del Tribunale Supremo la pronuncia di «illegalizzazione» del partito politico. Se il Congresso dei Deputati o il Senato approva a maggioranza l'avvio del procedimento di controllo, l'Esecutivo è obbligato a sollevare la questione dinanzi al Tribunale Supremo. Questa è la seconda fase che, tra l'altro, si basa sulle garanzie da cui è assistito il processo: la regola del contraddittorio è, infatti, attuata mediante la citazione del partito incriminato, informandolo dei capi di imputazione a suo carico. La sentenza di dissoluzione del partito è inappellabile, ma potrà, in ogni caso, essere oggetto del ricorso di amparo dinanzi al Tribunale Costituzionale. Siffatta procedura si aggiunge ai rimedi già previsti dal codice penale del 1995, ma la previsione contenuta nell'art. 9 della nuova legge sui partiti fornisce una più minuziosa elencazione delle cause, la cui esistenza può portare alla «illegalizzazione» e quindi allo scioglimento di un partito politico, nel caso in cui la sua attività miri ad indebolire o distruggere il sistema democratico. La legge ha dimostrato subito la sua funzionalità poiché, a meno di due mesi dall'entrata in vigore, il Parlamento spagnolo ha avviato la procedura per mettere fuori legge il movimento Batasuna.

<sup>858</sup> Così, I. NICOTRA, *La nuova legge organica sui partiti politici in Spagna al primo banco di prova: il procedimento di «illegalizzazione» del Batasuna*, in *Forumdiquadernicostituzionali.it*, 4 ottobre 2002.

finalità perseguite dal partito ed i principi liberaldemocratici sanciti nel GG del 1949.

Alla luce delle esperienze comparate fin qui tratteggiate, si può concludere che l'ordinamento italiano ha come suo principale riferimento sul piano della tenuta democratica il modello costituzionale tedesco. Ma se la «responsabilità del popolo davanti a Dio e innanzi agli uomini»<sup>859</sup> a cui si ispira il Grundgesetz fa sì che la Germania si renda uno «stato democratico che non solo garantisca *hic et nunc* quelle libertà e quei diritti così gravemente conculcati dal passato regime, ma che sia garante della conservazione di questo nuovo ordine innanzi a qualunque barbarie presente e futura»<sup>860</sup>, la difesa anti-fascista e anti-monarchica su cui geneticamente si fonda la democrazia aperta italiana, offrirebbe il fianco a una prospettiva eccessivamente storica della nostra democrazia, rischiando di restare miope di fronte ai nemici “attuali” della Costituzione.

Il nostro Paese, infatti, a differenza della Repubblica federale tedesca, non possiede né ha tentato seriamente di dotarsi di una legislazione organica in materia.

Eppure, all'esito dell'indagine, una volta stabilito che una disciplina in materia possa sussistere perché, come si è visto, essa non sarebbe incostituzionale, è necessario valutare i criteri in base ai quali essa debba articolarsi.

Sicuramente una disciplina dell'organizzazione interna dei partiti dovrebbe preoccuparsi di coniugare i margini della democrazia interna con la necessità di una protezione più o meno ampia della “democrazia esterna” al partito (ma interna al Paese, la c.d. democrazia protetta). Si è visto, infatti, che le due esigenze non si pongono in contrapposizione tra loro, giacché l'una è strumentale all'altra.

La disciplina legislativa potrebbe essere ammessa, quindi, per quelle attività interne che incidono più da vicino sul funzionamento della rappresentanza – come la selezione delle candidature-, mentre non sarebbe ammissibile una regolazione che tocchi tutte le procedure interne del partito (ad esempio, una legge che imponga uno statuto-tipo<sup>861</sup>).

---

<sup>859</sup> *Incipit* del preambolo alla *Grundgesetz*.

<sup>860</sup> Così, P. COSTA, *Gli istituti di difesa della Costituzione*, cit., p. 139.

<sup>861</sup> Anche se una tale circostanza è stata oggetto di previsione dei “saggi” nominati dal Presidente della Repubblica Napolitano. Essi sostenevano -nella relazione finale del Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali- la necessità di determinare «i caratteri minimi degli Statuti che possano assicurare il cittadino in ordine alla struttura e alle finalità di ciascuno». Posta,

In realtà, si ritiene che qualsiasi riflessione seria sul tema della democrazia interna dovrebbe partire dalla modalità di selezione dei candidati alle elezioni perché, come è stato già affermato, «le primarie finiscono cioè per essere un succedaneo del fatto che non c'è democrazia interna ai partiti»<sup>862</sup>. Non dovrebbero, quindi, porsi ostacoli a una disciplina in tal senso, giacché la natura pubblicistica della selezione del personale politico è pacifica<sup>863</sup>: una legge sulle primarie costituirebbe, quindi, uno strumento per supplire alle aporie dell'attuale legge elettorale.

Con ciò non si vuol dire che la regolamentazione debba esserci sempre e comunque, ma che essa debba essere il meno intensa possibile per non snaturare eccessivamente la natura privatistica del partito: essa dovrebbe, cioè, essere il punto di equilibrio tra le esigenze della partecipazione-rappresentanza e quelle della libertà nell'autodisciplina. Una disciplina, tutt'al più, dovrebbe stabilire delle regole interne all'organizzazione, da un lato, perché il singolo possa essere tutelato nel perseguimento dei propri interessi che attraverso il partito si esternano, dall'altro, perché con delle regole chiare anche la democrazia si tutela dall'eccessiva autonomia partitica: il rischio, in sostanza, è che i partiti da strumenti della democrazia diventino motivo del sovvertimento della stessa.

Una disciplina può, in tal senso, servire per ricollocare il cittadino al centro delle scelte partitiche, riconsegnare la democrazia in mano al partito – e non

---

quindi, l'insufficienza delle previsioni della legge n. 96 del 2012 in tema di rimborsi, i “saggi” sostengono che ogni statuto dovrebbe uniformarsi a dei principi «per rispondere ai requisiti di democraticità richiesti dalla Costituzione», si tratta di «: a) gli organi dirigenti elettivi; b) le procedure deliberative che prevedano adeguata interazione tra iscritti e dirigenti nella formazione degli indirizzi politici; c) gli organi di garanzia e di giustizia interni; d) la istituzione dell'anagrafe degli iscritti e le condizioni per l'accesso, che dovrebbe essere garantito a tutti gli iscritti; e) l'equilibrio di genere negli organi collegiali e nella formazione delle candidature; f) le garanzie per le minoranze; g) le procedure per modificare statuto, nome e simbolo del partito».

<sup>862</sup> Lo afferma G. CERRINA FERONI, *Partiti politici: una regolazione giuridica?*, cit., p. 268, che, pur confessando la sua avversione all'istituto delle primarie, le reputa, «allo stato dell'arte, il male minore».

<sup>863</sup> Infatti, come si è visto, i governi locali le hanno disciplinate (si sono viste la legge Toscana, Calabrese, Pugliese) e la stessa giurisprudenza della Corte costituzionale non ha escluso la disciplina della selezione delle candidature con legge per il raggiungimento di determinati obiettivi considerati rilevanti (così le due sentenze 83 del 1992 e 49 del 2003).

solo alla parte apicale dello stesso-, tale da farsi ponte tra società e istituzioni, seppure consentendo a queste ultime la verifica del rispetto di principi minimi di democrazia infrapartitica.

## BIBLIOGRAFIA

AA.VV., *Dibattito sulla disciplina legislativa del partito politico*, in *Rassegna parlamentare*, 1962.

AMATO G., *Nota su una legge sui partiti in l'attuazione dell'art. 49 della Costituzione*, reperibile sul sito [http://www.camera.it/temiap/XVI\\_0438.pdf](http://www.camera.it/temiap/XVI_0438.pdf).

AMORTH A., *Garanzie democratiche di fronte all'azione dei partiti*, in *Iustitia*, 1958.

ARGONDISSO D., *Premesse teoriche per la legge sui partiti*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 13 dicembre 2008.

AVRIL P., *Saggio sui partiti*, Giappichelli, Torino, 1990.

BALDINI G., LEGNATI G., *Le elezioni comunali del 1999 e la disfatta della sinistra a Bologna*, in Gilbert M. e Pasquino G. (a cura di) *Politica in Italia*, Bologna, 2000.

BALLADORE PALLIERI G., *Diritto Costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1965.

BARBERA A., *La democrazia «dei» e «nei» partiti, tra rappresentanza e governabilità*, in *Forum di quaderni costituzionali*.

BARBERA A., *La seconda volta del maggioritario: un bipolarismo compiuto?*, in Barbera A. – Bonfiglio S.- Ceccanti S., *La seconda volta del maggioritario*, Roma, 1994.

BARBERA A., *Relazione di sintesi*, in *Atti del XXIII Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, Alessandria, 17 - 18 ottobre 2008 – Napoli, Jovene, 2009, sul tema *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*.

BARBERA A., *Verso una «democrazia immediata»*, in E. Di Nuoscio (a cura di) *Oltre la proporzionale*, Roma-Bari, 1990.

- BARDUSCO A., *L'ammissione del cittadino ai partiti politici*, Milano-Varese, 1967.
- BARILE P., *Corso di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1964.
- BARTOLE S., voce *Democrazia maggioritaria*, in *Enc. Dir.*, vol. III, Giuffrè, Milano, 2001.
- BASSANINI F., *Lo statuto democratico dei partiti e le elezioni primarie*, in S. Merlini (a cura di) *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Passigli editore, Firenze, 2009.
- BASSO L., *Il partito nell'ordinamento democratico moderno*, in *Isle, Indagine sul partito politico. La regolazione legislativa*, tomo I, Giuffrè, Milano, 1966.
- BASSO L., *Il principe senza scettro*, Feltrinelli, Milano, 1997.
- BETTINELLI E., *La legge sul finanziamento pubblico ai partiti: note critiche sui rapporti tra sistema politico e diritto dei partiti*, in *Il politico*, n. 4, 1974.
- BILANCIA F., *I regolamenti dei gruppi parlamentari del Bundestag*, in S. Merlini (a cura di) *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto europeo*, I, Giappichelli, Torino, 2001.
- BIN R., *Costituzione, partiti e costi della politica*, in [http://www.robertobin.it/ARTICOLI/Costi\\_Politica.pdf](http://www.robertobin.it/ARTICOLI/Costi_Politica.pdf).
- BIN R., *L'ultima fortezza, Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Giuffrè (collana Univ. Macerata-Fac. giuridica), 1996.
- BIONDI F., *Il finanziamento pubblico dei partiti politici-Profilo Costituzionali*, Giuffrè, Milano.
- BISCARETTI DI RUFFIA P., *Diritto Costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1988.
- BOLGHERINI S., MUSELLA F., *Le primarie in Italia: ancora e soltanto personalizzazione della politica?*, In *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, n. 55 del 2006.
- BORRELLO R., *Finanziamento della politica e diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 1997.

BORRELLO R., *Il finanziamento pubblico dei partiti nella dinamica dello Stato di democrazia pluralista: riflessioni generali e caso italiano*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, I, Torino, 2005.

BRANCA G., voce *Principi fondamentali*, in *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, *sub art.2*,

BRUNELLI G., *Donne e politica*, Il Mulino, Bologna, 2011.

BRUNETTI L., *Il movimento cinque stelle, tra crisi dei partiti tradizionali, pretese di democrazia diretta e opinione pubblica concretata in norme. Spunti di riflessione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 28 marzo 2013.

C. MORTATI, *Art.1* in G. Branca (a cura di) *Commentario della Costituzione* (artt. 1-12), Bologna-Roma, 1975.

CAIMI L., in AA. VV., *Democrazia nei partiti*, In Dialogo, Milano, 2010.

CALAMANDREI C., *Discorsi parlamentari*, in *Scritti e discorsi politici*, vol. II, Firenze, 1966.

CALISE M., *Il Partito personale. I due corpi del leader*, Laterza, Roma-Bari, 2000.

CARBONI G. G., *L'inatteso ritorno delle maggioranze variabili*, in *Diritto e Società*, n.3/2007.

CARDIGLIANO A., *I paradossi della democrazia protetta*, in *Eunomia, Rivista semestrale del Corso di laurea in Scienze politiche e delle relazioni internazionali*, n.2 del 2013.

CARLASSARE L., *Problemi attuali della rappresentanza*, in ZANON N.– BIONDI F., *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, 2001.

CASELLA R., *La Quinta repubblica verso le presidenziali del 2012: le primarie del partito socialista francese*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

CATALANO S., *Le "elezioni primarie" come strumento per il riequilibrio della rappresentanza politica di genere*, in *Forum di quaderni costituzionali*.

CECCANTI S., *Intervento*, Convegno Società italiana Studi elettorali, 2 dicembre 2005.

CECCANTI S., *Le democrazie protette: da eccezione a regola già prima dell'11 settembre*, in *Atti del Convegno del 17 ottobre 2003 su Libertà e sicurezza nelle democrazie contemporanee*.

CECCANTI S., *Quando la selezione conta. Le elezioni primarie e la loro rilevanza nel sistema politico americano*, in M. Lino, L. Pegoraro, J. Frosini (a cura di) *From Bush to...? Le elezioni presidenziali americane 2004*, Bologna, 2004.

CECCANTI S., *Regolamentazione legislativa dei partiti ed elezioni primarie: un esempio del possibile ruolo del diritto comparato nell'iniziativa legislativa*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1999.

CECCANTI S., *Spagna, diventa una democrazia protetta?*, in *forum di quaderni costituzionali*;

CERMEL M., *Dalle primarie alle liste bloccate (e ritorno?). Riflessioni sulla nuova legge elettorale e sulle elezioni primarie*, in *Teoria politica*, 2007, n.1.

CERRINA FERONI G., *Partiti politici: una regolazione giuridica?*, in *Rassegna parlamentare*, 2007, fasc.2.

CESARINI SFORZA W., *Il diritto dei privati*, Giuffrè, Milano, 1963.

CHELI E., *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Giuffrè, Milano, 1961.

CHELI E., *Una legge-quadro per i partiti*, in *Il Mulino*, n. 6 del 2011.

CHERCHI R., *Il governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Jovene, Napoli, 2006.

CHESSA O., *La democrazia maggioritaria nell'interpretazione costituzionale della forma di governo*, in *Diritto pubblico*, n.1/2004.

CHIMENTI C., *Un parlamentarismo agli sgoccioli*, Giappichelli, Torino, 1992.

COLETTA G., *Il sistema elettorale dal punto di vista dei cittadini*, in C. De Fiores (a cura di) *Rappresentanza politica e legge elettorale*, Giappichelli, Torino, 2007.

- COSTA P., *Gli istituti di difesa della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2012.
- CRISAFULLI V., *I Partiti nella Costituzione*, in *Ius*, anno XX, 1969.
- CRISAFULLI V., *I partiti politici nella Costituzione*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, Vallecchi, Firenze, 1969.
- CRISAFULLI V., *La Costituzione della Repubblica italiana e il controllo democratico dei partiti*, in *Studi politici*, VII, 1960.
- CRISAFULLI V., *Lezioni di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1989.
- CRISAFULLI V., PALADIN L., *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 1990.
- CUTURI V., GOZZO S., SAMPUGNARO R., TOMASELLI V., *Partecipazione alle primarie dell'Unione*, in *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, n. 55 del 2006.
- D'ALIMONTE R. e CHIARAMONTE A., *Proporzionale ma non solo. Le elezioni politiche del 2006*, Il Mulino, Bologna, 2007.
- D'ANTONIO M., *La regolazione del partito politico*, in *Studi sulla Costituzione*, Vol. II, Milano, 1958.
- D'IGNAZIO G., *Elezioni primarie e riforma dei partiti negli Stati Uniti d'America*, in S. Gambino (a cura di) *Elezioni primarie e rappresentanza politica*, Rubbettino, Messina, 1995.
- DE FIORES C., *Partiti e popolo nella crisi italiana*, in *Critica marxista*, n.3-4, 2003.
- DE FIORES C., *Partiti politici e Costituzione. Brevi riflessioni sul decennio*, in *Costituzionalismo.it*, n.1 del 2004.
- DE FIORES C., *Rappresentanza politica e sistemi elettorali in Italia*, in C. De Fiores (a cura di) *Rappresentanza politica e legge elettorale*, Giappichelli, Torino, 2007.

DE MARTINO F. R., *La selezione delle candidature attraverso il metodo delle primarie. Partecipazione politica e rappresentatività dei partiti*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, n.3 del 2013.

DE NARDI S., *L'art. 98, terzo comma, Cost. riconosce al legislatore la facoltà non solo di "limitare" bensì di "vietare" l'iscrizione dei magistrati a partiti politici (anche se sono collocati fuori ruolo per svolgere un compito tecnico)*, in *Giur. Cost.*, n. 6/2009.

DE NICTOLIS R., *La giurisdizione esclusiva sul finanziamento dei partiti politici: un nuovo guazzabuglio normativo*, in *federalismi.it*, n. 6 del 2014.

DE VERGOTTINI G., *Diritto costituzionale comparato*, Cedam, Padova, 2014.

DEFFENU A., *Forme di governo e crisi del parlamentarismo*, Giappichelli, Torino, 2006.

DELLA PORTA D., *Movimenti sociali e partiti politici: un gioco a somma zero?*, in *Rassegna italiana di sociologia*, n.3/2007.

DEMURO G., *Il dibattito sui partiti, per un diritto individuale di partecipazione politica*, in *Quaderni costituzionali*, 2008.

DI GIOVINE A., *I partiti politici*, in G. Neppi Modona (a cura di) *Stato della Costituzione*, Milano, 1995.

DI GIOVINE A., *Un modello di democrazia in linea con i tempi*, in *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Giappichelli, Torino, 2007.

DIAMANTI I. e BORDIGNON F., *La mobilitazione inattesa. Le primarie del centro-sinistra: geografia, politica e sociologia*, in *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, n. 55, giugno 2006.

DOGLIANI M., *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Jovene, Napoli, 1985.

DOGLIANI M., *La determinazione della politica nazionale*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 2/2008.

DUSO G., *Genesi e logica della rappresentanza politica moderna*, in G. Duso, *La rappresentanza politica: genesi e crisi del concetto*, FrancoAngeli, Milano, 2003

DUVERGER M., *Les partis politiques*, A. Colin, Paris, 1951, (trad.it. a cura di Marie-Josè Cambieri Tosi: *I partiti politici*, ID. Edizioni di Comunità, Milano, 1961).

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

ELIA L., *I partiti italiani visti attraverso i loro statuti*, in *Cronache sociali*, 1948, n. 3.

ELIA L., introduzione a: *I progetti di legge sull'ordinamento e finanziamento dei partiti nella Repubblica Federale Tedesca*, a cura del Segr. Gen., Ufficio studi legislativi, Roma, 1965.

ELIA L., *L'attuazione della Costituzione in materia di rapporto tra partiti e istituzioni*, Relazione al convegno di Cadenabbia del 1965 su *Il ruolo dei partiti nella democrazia italiana*, in L. Elia, *Costituzione, Partiti, istituzioni*, Il Mulino, Bologna, 2009.

ELIA L., voce *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1970.

ELIA L., voce *Stato democratico*, in *Digesto Discipline pubblicistiche*, XV, Torino, 2000.

ESPOSITO C., *I partiti politici nella Costituzione italiana*, in *La Costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1954.

ESPOSITO C., Intervento al Convegno *I partiti politici nello Stato democratico* (1959), in Esposito C., *Scritti giuridici scelti*, vol. III, Diritto costituzionale repubblicano, Jovene, Napoli 1999.

ESPOSITO C., voce *Decreto-legge*, in *Enc. Dir.*, Vol. XI, Milano, 1962.

FABBRINI S., *Che cosa sono le primarie americane?*, in *Italiani-Europei*, Roma, n°5.

FERRARA G., *Il governo di coalizione*, Milano, Giuffrè, 1973.

FERRARA G., *Istituzioni, lotta per l'egemonia e sistema politico* [1992], in *L'altra riforma, nella Repubblica*, Manifestolibri, Roma, 2002.

FERRARA G., *Le risultanze della Commissione Bozzi: un giudizio*, in *Democrazia e diritto*, 1985.

FERRARO S., recensione di F. Biondi, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici. Profili costituzionali*, Milano, Giuffrè, 2012, in *Nomos*, n. 3 del 2013.

FLICK G. M., *Il finanziamento ai partiti: il caso del "caro estinto"*, in *federalismi.it*, n.12/2012.

FLORIDIA A., *Contro la democrazia "immediata": democrazia e partecipazione nei partiti*, in *Centro italiano studi elettorali*, 2009.

FLORIDIA A., *I partiti nel nuovo sistema politico italiano. Forme della democrazia o strumenti del leader?*, in *www.astridonline.it*, seminario di studi, 30 gennaio, 2008.

FLORIDIA A., *Le primarie in Toscana: la nuova legge, la prima sperimentazione*, in *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, n. 55 del 2006.

FOTI L., *Le primarie di partito, Le esperienze di Pd e Lega Nord a confronto*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, febbraio 2014.

FROSINI T. E., *Anatomia e anomalia di un governo tecnico*, in *Rassegna Parlamentare*, n.3 del 2012.

FROSINI T. E., Autorecensione pubblicata sul *Forum di quaderni costituzionali* nel 2004 rispetto alla monografia da lui curata, *Il Premierato nei governi parlamentari*, Giappichelli, Torino, 2004.

FROSINI T. E., *E' giunta l'ora di una legge sui partiti politici?*, in *Quaderni costituzionali*, n.1, 2003.

FROSINI T. E., *Forme di governo e partecipazione popolare*, III ed., Torino, 2008.

FROSINI T. E., *Il buongoverno è un mito?*, in *Percorsi costituzionali*, 2011,

FROSINI T. E., *L'antiparlamentarismo e i suoi interpreti*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 4 del 2008.

FROSINI T. E., *Nuova legge elettorale e vecchio sistema politico?*, in *Rassegna Parlamentare*, n.1 del 2006.

FROSINI T. E., *Premierato e sistema parlamentare*, ottobre – novembre 2003, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*.

FROSINI T.E., *E' giunta l'ora di una legge sulle lobbies*, in *Forum di quaderni costituzionali*, n.2 del 2015.

FUSACCHIA A., *«The party must go on!» Il finanziamento pubblico dei partiti politici europei*, in *Riv. It. Scienza politica*, n.1/2006.

FUSARO C., *Elezioni primarie, problemi di una disciplina pubblicistica*, in *Quaderni costituzionali*, 2005.

FUSARO C., *Elezioni primarie: prime esperienze e profili costituzionali*, in *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, n. 55 del 2006.

FUSARO C., *La legge regionale toscana sulle primarie*, in *Le Regioni*, a. XXXIII, n. 3, giugno 2005.

FUSARO C., *Ruolo del presidente della Repubblica e forma di governo in Italia. L'ipotesi semi-presidenziale*, disponibile on line alla pagina [http://www.carlofusaro.it/io\\_la\\_penso\\_cosi/Fusaro\\_e\\_semipresid\\_3.2.2012.pdf](http://www.carlofusaro.it/io_la_penso_cosi/Fusaro_e_semipresid_3.2.2012.pdf).

GALEOTTI S., *I partiti politici*, in *Gruppo Di Milano, Verso una nuova Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1983.

GAMBINO S. e MOSCHELLA G., *Democrazia dei partiti e democrazia nei partiti: le opportunità delle elezioni primarie*, in S. Gambino (a cura di) *Elezioni primarie e rappresentanza politica*, Rubbettino, Soveria Mannelli, p. 5 ss.

GAMBINO S., *Del rappresentare e del governare. La difficile riforma della "costituzione materiale" del paese, fra riforme elettorali (partigiane), partiti politici (sregolati) e governi (deboli)*, in G. Moschella e P. Grimaudo (a cura di) *Riforma elettorale e trasformazione del "partito politico"*, Giuffrè, Milano, 2008.

GAMBINO S., *Elezioni primarie e rappresentanza politica: Alcune osservazioni introduttive*, in S. Gambino (a cura di) *Elezioni primarie e rappresentanza politica*, Rubettino, Soveria Mannelli, 1995.

GAMBINO S., *Forma di governo, partiti politici e sistemi elettorali: assetti politico-costituzionali e profili problematici della lunga transizione italiana*, in M. Scudiero (a cura di) *Stabilità dell'esecutivo e democrazia rappresentativa*, Jovene editore, Napoli, 2009.

GAMBINO S., *Il ruolo dei partiti politici e la legge elettorale, fra storia costituzionale del Paese e attualità*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2/2013.

GAMBINO S., *La forma di governo in Italia fra Parteienstaat e Premierato assoluto*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, Napoli, Editoriale scientifica, Vol. II, 2011.

GAMBINO S., *Partiti politici e forma di governo*, Liguori editore, Napoli, 1977.

GAMBINO S., *Partiti politici e forma di governo: la difficile riforma di una "Costituzione materiale" radicata nella storia costituzionale del Paese*, in *federalismi.it*, n.15/2008.

GAMBINO S., *Verso la democrazia paritaria...cavalcando le lumache*, in *Astridonline.it*.

GASPARRI P., *Autorizzazione (dir. Amm.)*, in "Enciclopedia del diritto", vol. IV, Milano, 1959.

GENTILE F. D., *Democrazia e partecipazione, Le primarie del partito democratico*, CMCS Working Papers, Roma, 2010.

GIAFFREDA M., *Le primarie in Puglia: la selezione della nuova leadership*, in *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, n. 55 del 2006.

GIANNINI M. S., *Sulla pluralità degli ordinamenti giuridici*, in *Atti del XIV Congresso internazionale di sociologia*, Roma, 1950.

GORI L., *La legge regionale calabrese sulle primarie: alcune note critiche*, in *Le regioni*, XXXVIII, n.3, maggio 2010.

GRATTERI A., *Elezioni primarie e segretezza del voto: elementi pubblicistici ed associazionismo privato*, in *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, n. 55 del 2006.

GUZZETTA G., *La sentenza n.1 del 2014 sulla legge elettorale a una prima lettura*, in *forum di quaderni costituzionali*, 14 gennaio 2014.

HAZAN R.Y., *Candidate selection*, in Leduc L., Niemi R.G. e Norris P. (a cura di) *Comparing democracies*, Sage, Londra, 2002.

HESSE K., *La posizione costituzionale dei partiti politici nello Stato moderno*, Herrenhaus, Seregno, 2012.

HOPKIN J., *Elezioni primarie e crisi dei partiti: un confronto fra Stati Uniti, Spagna e Gran Bretagna*, in *Nuvole*, n.17, 2000.

KATZ R. e KOLODNY R., *Party Organisation as an Empty Vessel: Parties in American Politics*, in R. KATZ - P. MAIR, *How Parties Organise. Change and Adaptation in Party Organisations in Western Democracies*, London, 1994.

KATZ R. e MAIR P., *The Evolution of Party Organization in Europe: The Tree Faces of Party Organization*, in *American Review of Politics*, 14 (Winter), (Trad. in BARDI L., *Partiti e sistemi di partito*, Il Mulino, Bologna, 2006).

KEY V.O., *Politics, Parties, and Pressure Groups*, Thomas Y. Crowell Company, New York 1942, tratto dal sito internet [www.yaleuniversity.com/library](http://www.yaleuniversity.com/library).

KING A., *Partiti e partecipazione politica in Italia*, Giuffrè, Milano, 1969.

LAFAILLE F., *Il regime semipresidenziale francese: un (contro)modello per l'Italia?*, in [www.confrontocostituzionali.eu](http://www.confrontocostituzionali.eu), 27 gennaio 2014.

LANCHESTER F., *Il problema del partito politico: regolare gli sregolati*, in F. Lanchester, *Rappresentanza, responsabilità e tecniche di espressione del suffragio*, Bulzoni, Roma, 1990.

LANCHESTER F., *Sistemi elettorali e forme di Governo*, Il Mulino, Bologna, 1981.

LANZONE M. E., *Le "Parlamentarie" del M5S: un nuovo metodo di selezione? Uno studio empirico su (s)elettori e candidati*, in atti del XXVII Convegno SISP, Firenze 2013.

LASSALE J. P., *I partiti politici negli Stati Uniti*, Lucarini, Roma, 1989.

LAVAGNA C., *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3, 1952.

LEIBHOLZ G., *Stato dei partiti e democrazia rappresentativa*, in Id., *La rappresentazione nella democrazia*, Milano, 1989.

LIJPHART A., *Patterns of Democracy. Government forms and performs in 36 democracies*, Yale University Press, London-New-Haven, 1984 (trad. it. *Le democrazie contemporanee*, Bologna, Il Mulino, 2001).

LOMBARDI G. M., *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1967.

LORELLI A., *Ruolo costituzionale dei partiti ed elezioni primarie*, in S. Gambino (a cura di) *Elezioni primarie e rappresentanza politica*, Rubettino, Soveria Mannelli, 1995.

LUCIANI M., *I partiti nel nuovo sistema politico italiano*, intervento al Seminario Astrid su *I partiti nel nuovo sistema italiano: forme della democrazia o strumento del leader?*, Roma, 30 gennaio 2008.

LUCIANI M., *Il voto e la democrazia*, Editori Riuniti, Roma, 1991.

LUCIANI M., *Prospettive attuali del sistema elettorale in Italia*, Intervento all'Assemblea del CRS del 28 ottobre 2010, in [www.centroriformastato.org](http://www.centroriformastato.org).

LUCIANI M., voce *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, Volume III, Milano, Giuffrè, 2009.

MAESTRI G., *Primarie, "maneggiare" con metodo democratico*, in [www.confrontocostituzionali.eu](http://www.confrontocostituzionali.eu), 22 gennaio 2015.

MANFRELOTTI R., *Profili costituzionali del governo tecnico*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 11 ottobre 2013.

MANZELLA A., *Delle primarie troppo... secondarie*, in *Micromega*, III, 1999.

MARANINI G., *Governo parlamentare e partitocrazia*, in *Miti e realtà della democrazia*, Edizioni di Comunità, Milano, 1958.

MARSOCCI P., *L'etica politica nella disciplina interna dei partiti*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, n.1 del 2012.

MARSOCCI P., *Le "primarie": i partiti politici alle prese con il metodo democratico*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, n. 2/2012.

MARTINES T., *Partiti, sistema dei partiti e pluralismo*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1979.

MASSARI O., *I partiti politici nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari, 2004.

MASSARI O., *Le Primarie nelle democrazie occidentali*, in *Italianieuropei*, n.5 del 2002.

MASTROPAOLO A., *Crisi dei partiti o decadimento della democrazia?*, in *Costituzionalismo.it*, 23.05.2005.

MATTIONI A., *Metodo democratico e struttura interna del partito politico*, in AA. VV. *Democrazia nei partiti*, In Dialogo, Milano, 2010.

MERLINI S., *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, Passigli editori, 2009.

MERLINI S., *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, 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, Jovene, Napoli, 2009.

MERLINI S., *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Passigli editore, Firenze, 2009.

MORLINO L., *Democrazie e democratizzazioni*, Il Mulino, Bologna, 2003.

MORTATI C., *Commento all'art. 1, Cost. in Principi fondamentali*, in G. Branca (a cura di) *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975.

MORTATI C., *Costituzionalità del disegno di legge per la repressione dell'attività fascista*, in *Raccolta di scritti*, Giuffrè, Milano, 1972.

- MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1991.
- MORTATI C., *Le forme di governo, Lezioni*, Cedam, Padova, 1973.
- MORTATI C., *Lezioni sulle forme di governo*, Padova, 1973.
- MORTATI C., *Note introduttive a uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, in *Scritti in memoria di V. E. Orlando*, II, Padova, 1957.
- MOSCHELLA G., *Elezioni primarie e redistribuzione delle funzioni di rappresentanza politica*, in S. Gambino (a cura di) *Elezioni primarie e rappresentanza politica*, Rubettino, Soveria Mannelli, 1995.
- MOSTACCI E., *Le primarie negli Stati Uniti: partecipazione politica e ruolo dei partiti nelle elezioni presidenziali americane*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, II, 2008.
- NEGRI G., *Osservazioni preliminari ad uno studio giurisprudenziale sui partiti politici*, in *Rassegna Parlamentare*, 1965.
- NICOTRA I., *Brevi note sul rapporto tra rappresentanza politica, partiti antisistema e conventio ad excludendum nell'esperienza costituzionale italiana*, in C. De Fiores (a cura di) *Rappresentanza politica e legge elettorale*, Giappichelli, Torino, 2007.
- NICOTRA I., *Diritto pubblico e costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2012.
- NICOTRA I., *La nuova legge organica sui partiti politici in Spagna al primo banco di prova: il procedimento di "illegalizzazione" del Batasuna*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 4 ottobre 2002.
- OLIVETTI M., *Governare con l'aiuto del Presidente*, in *Il Mulino*, n. 2, 2012.
- OLIVETTI M., *Partiti e autonomie negli Stati composti – Una mappa dei problemi*, in *federalismi.it*, 9/2013.
- PACE A., *Problematica delle libertà costituzionali*, Cedam, Padova, 2003.
- PACE A., voce *Rapporti civili (sub art. 18 Cost.)*, in G. Branca (a cura di) *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1977.

- PALADIN L., *Diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1998.
- PALADIN L., *La questione del metodo nella storia costituzionale*, in *Quaderni fiorentini*, n. 26, 1997.
- PALADIN L., *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996.
- PALADIN L., voce *Governo italiano*, in *Enc. del dir.*, XIX, 1970.
- PALUMBO V., *La legge elettorale, tra rappresentanza e governabilità*, in [www.confrontocostituzionali.eu](http://www.confrontocostituzionali.eu).
- PANEBIANCO A., *Modelli di partito*, il Mulino, Bologna, 1982.
- PARISI, *Cinque pezzi (per niente) facili in tema di competenza delle Regioni a disciplinare l'organizzazione interna dei partiti politici*, in *Le Regioni*, n. 3/2014.
- PASQUINO G., *Democrazia, Partiti, Primarie*, in *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, n.55 del 2006.
- PASQUINO G., *Democrazia, partiti, primarie*, in *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, n. 55 del 2006.
- PASQUINO G., *I sistemi elettorali*, Il Mulino, Bologna, 2006.
- PASQUINO G., *La classe politica*, Il Mulino, Bologna, 1999.
- PASQUINO V. G., *Duetti e duelli: l'adattabilità dei semipresidenzialismi*, in S. Ceccanti- O. Massari- G. Pasquino, *Semipresidenzialismo. Analisi delle esperienze europee*, Il Mulino, Bologna, 1996.
- PERTICONE G., *Parlamento e partito*, in *Studi on. De Francesco*, Milano, I, 1957.
- PESOLE L., *L'incostituzionalità della legge elettorale nella prospettiva della Corte costituzionale tra circostanze contingenti e tecniche giurisprudenziali già sperimentate*, in *Costituzionalismo.it*, fasc.2.
- PINELLI C., *Discipline e controllo sulla democrazia interna dei partiti*, Cedam, Padova, 1984.

PINELLI C., *Il finanziamento dell'attività politica in Italia*, in *Poloniaeuropae*, n. 3/2012.

PINELLI C., *Il punto su disciplina e finanziamento dei partiti*, in *Diritto Pubblico*, Cedam, Padova, 2000, I.

PIZZIMENTI E. e IGNAZI P., *Finanziamento pubblico e mutamenti organizzativi nei partiti italiani*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n.2/2011.

PIZZORUSSO A., *Art. 1-9. Fonti del diritto*, in Scialoja-Branca (a cura di) *Commentario del codice civile*, Bologna-Roma, 2011.

PIZZORUSSO A., *Commento alla XII disp.*, in G. Branca (a cura di) *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1981.

POGGI A., *La crisi di rappresentatività dei partiti politici*, in [www.settimanesociali.it](http://www.settimanesociali.it).

POGUNTKE T. e WEBB P., *The presidentialization of politics in democratic societies: a framework analysis*, in T. Poguntke e P. Webb (a cura di) *The presidentialization of politics. A comparative study of modern democracies*. Oxford University Press, 2005.

POGUNTKE T., *Governare la Germania: come funziona il cancellierato?*, in *Il Filangieri-Quaderno*, 2010.

POPPER K., *La società aperta e i suoi nemici*, Roma, 2002.

PRADERA J., *La maquinaria de la democracia. Los partidos en el sistema político español*, in Tusell J. e Pardo R. (a cura di) *Entre dos siglos. Reflexiones sobre la democracia española*, Madrid, 1996.

PREDIERI A., *Potere giudiziario e politiche*, Firenze, 1994.

PREDIERI A., *I partiti politici*, in *Comm. Calamandrei-Levi*, I, Firenze, 1950.

PRIMICERIO L., *Forma di governo parlamentare e modelli di democrazia rappresentativa*, Giappichelli, Torino, 2002.

PRISCO S., *A futura memoria: il nuovo assetto del sistema dei partiti e l'evoluzione della forma di governo*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, n. 2/2013.

PRISCO S., *La nuova legge elettorale per le Camere tra profili di incostituzionalità e prospettive di rimodellamento del sistema politico*, in C. De Fiores (a cura di) *Rappresentanza politica e legge elettorale*.

PROFETI S., *Dove le preferenze non ci sono più. Il caso della Toscana*, in *Istituzioni del Federalismo*, 6, 2005.

R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2014.

RANIOLO F., *I partiti politici*, Editore Laterza, Roma.

RESCIGNO F., *I partiti politici*, in R. Nania, P. Ridola (a cura di) *I diritti costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2006.

RESCIGNO G. U., *Partiti politici, articolazioni interne dei partiti politici, diritto dello stato*, in *Giur. Cost.*, 1964.

RESCIGNO G. U., *Potere politico e sistema dei partiti: limitare il sovrano*, in *Politica del diritto*, n.1 del 1984.

RESCIGNO G.U., *Democrazia e principio maggioritario*, in *Quaderni costituzionali*, 1994, n. 2.

RESCIGNO G.U., *Le convenzioni costituzionali*, Cedam, Padova, 1972.

RIDOLA P., *Diritti di libertà e costituzionalismo*, Giappichelli, Torino, 1997.

RIDOLA P., *L'evoluzione storico costituzionale del partito politico*, XXIII Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Alessandria, 17 e 18 ottobre 2008.

RIDOLA P., *L'evoluzione storico-costituzionale del partito politico*, in *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Napoli, 2009, in *Atti del XXIII Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, Alessandria, 17 - 18 ottobre 2008 – Napoli, Jovene, 2009, sul tema *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Napoli, 2009.

RIDOLA P., voce *Partiti politici*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXII, Giuffrè, Milano, 1982.

ROSSANO C., *Considerazioni sulla democrazia e sullo stato dei partiti*, in *Scritti degli allievi offerti a A. Tesaurò*, Milano, 1968.

ROSSI E., GORI L., *Le «primarie» in Italia: dalla prassi alle regole*, in *Quaderni Costituzionali*, 2009.

ROSSI E., GORI L., *Le elezioni primarie come forma di partecipazione alla vita politica italiana: un primo bilancio dopo dieci anni di «esperimenti»*, in *Revista catalana de dret públic*, núm. 37, 2008.

ROSSI E., *La democrazia interna nei partiti politici*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, n.1 del 2011.

ROSSI E., *Proposte per una disciplina legislativa dei partiti politici*, in AA. VV. *Democrazia nei partiti*, In Dialogo, Milano, 2010.

RUGGERI A., *Note minime in tema di democrazia interna dei partiti politici*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, n.1/2010.

RUOTOLO M., *La libertà di riunione e di associazione*, in N. Nania e P. Ridola (a cura di) *I diritti costituzionali*, vol. II, Giappichelli, Torino.

SABATELLI P.P., *Spagna: La nuova legge sui partiti: il "caso" Batasuna in Forumdiquadernicostituzionali.it*.

SAITTA A., *Prassi, convenzioni, consuetudini costituzionali e gli organi di governo nella realtà costituzionale: un dibattito tra costituzionalisti*, in *Associazione italiana costituzionalisti*, n. 4/2014.

SAITTA A., *Sulla straordinaria necessità e urgenza di abolire il finanziamento pubblico dei partiti*, 17 Dicembre 2013, in *Forumcostituzionale.it*.

SALVI C., *Per una legge sui partiti*, intervento al Seminario Astrid, *I partiti nel nuovo sistema italiano: forme della democrazia o strumenti del leader?*, Roma, 20 gennaio 2008.

SANTORO S., *La democrazia interna dei partiti*, in *www.giustiziaamministrativa.it*.

SARTORI G. (a cura di), *Correnti, frazioni e fazioni nei partiti politici italiani*, Il Mulino, Bologna 1973.

SARTORI G., *Proporzionalismo, frazionismo, crisi dei partiti*, in *Quaderni della rivista italiana di scienza politica*, 1973.

SAVIGNANO A., *La partecipazione politica nell'ordinamento costituzionale italiano*, Esi, Napoli, 1979.

SCHMITT C., *Dottrina della Costituzione*, Giuffrè, Milano.

SHMITT C., *Die Diktatur*, Duncker&Humblot, Berlin 1921 (*La dittatura*, tr. it., Bari, Laterza 1975).

SICA V., *Il concorso dei partiti politici*, in "Studi sulla Costituzione", Milano, 1958.

SICA V., *La disciplina legislativa del partito politico*, in *Rassegna parlamentare*, 1963.

SIMI V., *Partiti politici e sindacati professionali*, in *Dir. Lav.*, I, 1968.

SORICE M., *La comunicazione politica*, Carocci, Roma, 2011.

SPADARI S., voce *Partiti politici*, in *Enc. Giur.*, Roma, 1964.

STAIANO S., *Prolegomeni minimi a una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti*, in *federalismi.it*, 8 febbraio 2012.

STROPPIANA L., *Finanziamento dei partiti: una legge contestata*, in *Quad. Cost.*, 1999.

TAMBURRANO G., Prefazione a V. MONDINI, *Primarie Bipolari*, Il Mulino, Bologna, 2000.

TARLI BARBIERI G., *Il finanziamento dei partiti e il costo della politica italiana*, in S. Merlini (a cura di) *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Passigli editori, Firenze, 2009.

TARLI BARBIERI G., *Le riforme elettorali della regione Toscana*, in *Democrazia e diritto*, n. 4, 2004.

- TESAURO F., *Manuale di diritto pubblico*, Napoli, 1963.
- TINACCI MOSSELLO M., *Identità territoriale, partecipazione e rappresentanza politica*, in *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, n. 55 del 2006.
- TORRE A. e FROSINI J. O., *The queen and her "president". Una presidenzializzazione di governo parlamentare britannica?*, in A. Di Giovine e A. Mastromarino (a cura di) *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Giappichelli, Torino, 2000.
- TRINO N., *Le sfide della partecipazione. Le elezioni primarie nel sistema italiano: uno studio di genere*, Roma: CMCS Working Papers.
- TUCCARI F., *Ritorno al futuro? La crisi dei partiti politici*, in *Storia del pensiero politico*, n.1/2014.
- URCIUOLI M. A., *La tutela del singolo nei partiti politici*, Esi, Napoli, 1990.
- VALBRUZZI M., *Primarie. Partecipazione e leadership*, Bologna University press, Bologna, 2005.
- VASSALLO S., *Il governo di partito in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1994.
- VEDEL G., *Cinquième République*, in O. DUHAMEL, Y. MENY, *Dictionnaire constitutionnel*, PUF, Paris, 1992.
- VENTURA L., *Il Governo a multipolarità disuguale*, Giuffrè, Milano, 1988.
- VIGNUDELLI A., *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2010.
- VIOLANTE L., *Il futuro dei Parlamenti*, in *Storia d'Italia. Annali*, 17. *Il Parlamento*, Einaudi, Torino 2001.
- VIRGA P., *Diritto Costituzionale*, V ed., Palermo, 1961.
- ZAGREBELSKY G., *Introduzione a L. ELIA, Studi di diritto costituzionale (1958-1966)*, Giuffrè, Milano, 2005.