



25 SETTEMBRE 2024

Promuovere la democrazia *nei* partiti?
Riflessioni a margine di alcune
proposte di legge

di Giuditta Matucci

Professoressa associata di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Pavia



Promuovere la democrazia *nei* partiti? Riflessioni a margine di alcune proposte di legge*

di Giuditta Matucci

Professoressa associata di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Pavia

Abstract [It]: Il saggio prende spunto da alcune recenti proposte di legge all'esame delle Camere per tornare su un tema classico del diritto costituzionale: l'attuazione del «metodo democratico» ex art. 49 Cost. Ripercorrendo le principali questioni teoriche di fondo, a confronto con le novità che si sono profilate nel sistema partitico nazionale (anche in occasione dell'ingresso nell'Unione europea), l'indagine cerca di fare il punto su quali siano le priorità da soddisfare per recuperare la dimensione partecipativa della vita politica ed il rinnovato bisogno di riportare il sistema al carattere democratico.

Title: Return to the democracy *in* the parties? Reflections on the margin of some law proposals

Abstract [En]: The essay takes inspiration from some recent legislative proposals under consideration by the Chambers to return to a classic theme of constitutional law: the implementation of the «democratic method» pursuant to article 49 of the Constitution. By retracing the main underlying theoretical issues, in comparison with the innovations that have emerged in the national party system (also on the occasion of entry into the European Union), the investigation tries to take stock of what the priorities are to be satisfied to recover the participatory dimension of political life and the renewed need to bring the system back to its democratic character.

Parole chiave: Costituzione, rappresentanza, partiti, metodo democratico, riforme

Keywords: Constitution, representation, parties, democratic method, reforms

Sommario: 1. Riaprire una riflessione di diritto costituzionale sui partiti? 2. Dalla crisi della rappresentanza alla crisi della democrazia. 3. Lo statuto giuridico dei partiti fra diritto pubblico e diritto privato. 4. L'attuazione dell'art. 49 Cost. e il dilemma del «metodo democratico». 5. Le proposte di legge all'esame del Parlamento. 5.1. Alcune proposte di revisione organica (e di sistematizzazione) della legislazione vigente. 5.2. Iniziative di riforma «parziale»: sulla democrazia interna dei partiti... 5.3. ...e in tema di trasparenza dei programmi elettorali. 5.4. Considerazioni a margine. 6. Per concludere.

1. Riaprire una riflessione di diritto costituzionale sui partiti?

L'argomento dei partiti è considerato ormai un tema classico del diritto costituzionale: lo è nella misura in cui è stato oggetto di discussione e confronto in seno all'Assemblea costituente per poi confluire in uno specifico articolo, il 49, che ne sottolinea il fondamentale ruolo di «ponte» fra società e istituzioni; lo è per il ruolo nevralgico che i partiti hanno svolto, e continuano a svolgere, nella determinazione della politica nazionale¹ e lo è, più in generale, per la funzione che essi esprimono in quanto formazioni sociali

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Come è stato efficacemente sottolineato da P. RIDOLA, *L'evoluzione storico-costituzionale del partito politico*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA COSTITUZIONALISTI, *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Atti del XXIII Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti (Alessandria, 17-18 ottobre 2008),

spontanee nelle quali l'individuo compie il suo percorso di autorealizzazione personale e vede avverarsi le sue ambizioni di partecipazione attiva, in un'ottica di pluralismo ideologico e culturale².

Il tema dei partiti, dunque, non ha mai perso d'attualità: anzi, se l'è vista continuamente rinnovare, in coincidenza con il costante processo di trasformazione che ha interessato le associazioni politiche, dalla forma originaria dei partiti di massa, dotati di una straordinaria forza "inclusiva", dapprima sconosciuta³,

Jovene, Napoli, 2009, p. 45, e ribadito dalla dottrina successiva: fra gli altri, F. SCUTO, *I partiti politici come formazioni sociali e il difficile equilibrio tra esigenze di tutela dei diritti degli associati e funzionamento interno del partito*, in A. CIANCIO (a cura di), *Pensare o "rinnovare" le formazioni sociali? Legislatori e giudici di fronte alle sfide del pluralismo sociale nelle democrazie contemporanee*, Atti del Convegno di Catania (24-25 maggio 2019), Giappichelli, Torino, 2020, p. 125.

² La letteratura costituzionalistica in tema è vastissima. Senza pretesa di esaustività, oltre alle opere che saranno citate di seguito, si ricordano: C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana* (1952), in *La Costituzione italiana. Saggi*, CEDAM, Padova, 1954, pp. 215 ss.; E. BETTINELLI, *All'origine della democrazia dei partiti. La formazione del nuovo ordinamento elettorale nel periodo costituente (1944-1948)*, Edizioni di Comunità, Milano, 1982; P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXII, Giuffrè, Milano, 1982, pp. 66 ss.; C.E. TRAVERSO, *Partito politico e ordinamento costituzionale. Contributo alla determinazione della natura giuridica del partito politico*, Giuffrè, Milano, 1983; C. PINELLI, *Discipline e controlli sulla "democrazia interna" dei partiti*, CEDAM, Padova, 1984; G. BRUNELLI, *Struttura e limiti del diritto di associazione politica*, Giuffrè, Milano, 1991; S. BARTOLE, voce *Partiti politici*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, X, UTET, Torino, 1995, pp. 711 ss.; M. CERMEL, *La democrazia nei partiti*, I. *Dal periodo costituente all'insuccesso della formula maggioritaria (1943-1953)*, CEDAM, Padova, 1998, e ID., *La democrazia nei partiti*, II. *Dal fallimento della «legge truffa» alla democrazia dell'alternanza (1953-2003)*, CEDAM, Padova, 2003; F. LANCHESTER, *I partiti politici tra comunità e istituzioni: la crisi di regime ed il riallineamento incompiuto*, in AA.VV., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, II, Torino, Giappichelli, 2005, pp. 467 ss.; G. AZZARITI, *La crisi dei partiti come crisi della capacità rappresentativa*, in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Scritti in onore di Lorenzo Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite del potere*, V.I. *Della democrazia e delle sue dinamiche*, Napoli, Jovene, 2009, pp. 1777 ss.; L. ELIA, *Costituzione, partiti, istituzioni*, il Mulino, Bologna, 2009; S. MERLINI, (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Passigli Editori, Firenze, 2009; E. ROSSI, *La democrazia interna nei partiti politici*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2011, pp. 1 ss.; M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Franco Angeli, Milano, 2012; P. MARSOCCHI, *Sulla funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni politiche*, ESI, Napoli, 2012; M. PROSPERO, *Il partito politico. Teorie e modelli*, Carocci, Roma, 2012; S. BONFIGLIO, *I partiti e la democrazia. Per una rilettura dell'art. 49 della Costituzione*, il Mulino, Bologna, 2013; F. RANIOLO, *I partiti politici*, Laterza, Roma-Bari, 2013; R. CALVANO, *Dalla crisi dei partiti alla loro riforma, senza fermarsi... voyage au bout de la nuit?*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2015, parte II, pp. 45 ss.; A. POGGI, *La democrazia nei partiti*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2015, pp. 1 ss.; F. BIONDI, G. BRUNELLI, M. REVELLI, *I partiti politici nella organizzazione costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016; E. CATERINA, *L'attuazione del metodo democratico all'interno dei partiti politici: analisi della normativa vigente e spunti per una legge sui partiti*, in *Democrazia e diritto*, n. 3, 2016, pp. 61 ss.; G. RIVOSECCHI, *I partiti politici nella giurisprudenza costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, n. 3, 2016, pp. 223 ss.; E. GIANFRANCESCO, *I partiti politici e l'art. 49 della Costituzione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 10, 2017, pp. 1 ss.; M. GORLANI, *Ruolo e funzione costituzionale del partito politico*, Cacucci, Bari, 2017; F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Giappichelli, Torino, 2017; A. COSSIRI, *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale*, Franco Angeli, Milano, 2018; D. CODUTI, *Regolare i partiti politici contemporanei*, Giappichelli, Torino, 2019; R. MANFRELLOTTI, *Egemonia dei partiti politici e forma di governo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019; M. PERINI, *I partiti e la democrazia interna. Un problema irrisolto*, Giuffrè, Milano, 2019; G. PICCIRILLI, *I partiti in Parlamento e nelle istituzioni politiche*, in *Diritto costituzionale*, n. 3, 2019, pp. 85 ss.; S. STAIANO, G. FERRAIUOLO, A. VUOLO (a cura di), *Partiti politici e dinamiche della forma di governo*, Atti del Convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa" (Napoli, 14-15 giugno 2019), Editoriale Scientifica, Napoli, 2020; R. ORRÙ, «Il "metodo democratico" nei partiti»: alcune considerazioni di contesto, in *DPCE online*, n. 1, 2021, pp. 341 ss.; G. GRASSO, *I diritti della sfera politica*, in R. BIFULCO, M. BENVENUTI (a cura di), *Trattato di diritto costituzionale*, III. *I diritti e i doveri costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2022, pp. 356 ss., e H. SIMONETTI, *Partiti politici e riflessione giuridica sulla forma-partito nella storia d'Italia (1848-1946)*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2024, pp. 134 ss.

³ L'irrompere nella scena politica dei partiti di massa, ricorda A. POGGI, *La democrazia nei partiti*, cit., p. 4, «ha costituito il punto acuto della trasformazione dallo Stato liberale allo Stato di democrazia pluralista».

a partiti “personali” e a partiti *liquid*⁴, per mutuare l’aggettivo dalle note riflessioni di Zygmunt Bauman⁵. Si tratta di una materia rispetto alla quale l’interesse del dibattito (pubblico e) scientifico non è mai cessato, come dimostrano le tante proposte di legge presentate in attuazione dell’art. 49 Cost. nel corso della storia parlamentare italiana. Ciò di per sé dovrebbe essere sufficiente a motivare una ricerca in argomento, ma da dove nasce il bisogno di riportare l’attenzione su una questione già largamente esplorata nel diritto pubblico come nel diritto privato? Quali le ragioni che hanno ispirato questo contributo e con quali finalità?

Sullo sfondo si colloca la nota questione teorica se i partiti siano elementi costitutivi della forma di governo o, piuttosto, elementi di “contesto” che valgono a spiegare il funzionamento della forma di governo in un dato momento storico⁶: tema, questo, che certamente non può essere affrontato in questa sede, ferma restando la co-essenzialità di una riflessione sui partiti (e sui gruppi politici) ai fini del ripensamento eventuale dell’assetto istituzionale⁷; il rischio, altrimenti, sarebbe di proporre un’analisi della forma di governo del tutto “monca”⁸.

Il crescente fenomeno di disaffezione politica inveratosi nella riduzione delle percentuali dei votanti alle elezioni e, in una certa misura, anche ai momenti di consultazione referendaria ha portato anzitutto a interrogarsi sulle cause che ne sono all’origine. Dal “transfughismo” ai “ribaltoni”, dalla creazione di “partiti-persona” alla presentazione di candidature elaborate esclusivamente in seno ai vertici di partito,

⁴ Per una rassegna dei modelli di partito nel panorama nazionale, F. SCUTO, *L’organizzazione e il funzionamento interno dei partiti: vecchi e (apparentemente) nuovi modelli di fronte all’art. 49 Cost.*, in *Diritto costituzionale*, n. 3, 2019, pp. 113 ss. Cfr. G. DI COSIMO, *Trasformazioni partitiche*, in C. BERTOLINO, T. CERRUTI, M. OROFINO, A. POGGI (a cura di), *Scritti in onore di Franco Pizzetti*, I, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2020, pp. 595 ss. Per un’analisi politologica, cfr. M. CALISE, *Il partito personale. I due corpi del leader*, Laterza, Roma-Bari, 2010.

⁵ Z. BAUMAN, *Liquid Modernity*, Polity Press, Cambridge, 2000 (trad. it., *Modernità liquida*, Laterza, Roma-Bari, 2002).

⁶ La questione risale alle note posizioni assunte da Leopoldo Elia nei suoi scritti sulla forma di governo: fra i tanti, L. ELIA, voce *Primo Ministro (Diritto comparato)*, in *Novissimo Digesto Italiano*, XIII, UTET, Torino, 1966, pp. 863 ss.; ID., voce *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Giuffrè, Milano, 1970, pp. 634 ss., e ID., *Costituzione, partiti, istituzioni*, il Mulino, Bologna, 2009, pp. 77 ss. A fronte della tesi sostenuta dall’A., secondo cui i partiti sarebbero elementi costitutivi della forma di governo, vi sarebbe la posizione di chi sostiene che i partiti rientrerebbero piuttosto nel contesto capace di incidere sulle dinamiche della vita istituzionale: per tutti, M. LUCIANI, *Partiti e forma di governo*, in *Nomos – Le attualità del diritto*, n. 3, 2018, pp. 1 ss., e ID., *Questioni generali della forma di governo italiana, Relazione conclusiva al XXXVIII Convegno Annuale dell’Associazione Italiana Costituzionalisti Le dinamiche della forma di governo nell’Italia repubblicana* (Brescia, 27-28 ottobre 2023), in *Rivista AIC*, n. 1, 2024, pp. 1 ss.; cfr., altresì, ID., voce *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto, Annali*, III, Milano, Giuffrè, 2010, pp. 538 ss.

⁷ Fra i sostenitori, negli studi più recenti, dell’inserimento del sistema partitico fra gli elementi costitutivi della forma di governo, R. MANFRELLOTTI, *Egemonia dei partiti politici e forma di governo*, cit., pp. 32-34.

⁸ Così, A. D’ANDREA, *Relazione introduttiva alla Sessione I del XXXVIII Convegno Annuale dell’Associazione Italiana Costituzionalisti Le dinamiche della forma di governo nell’Italia repubblicana* (Brescia, 27-28 ottobre 2023), in *Rivista AIC*, n. 4, 2023, p. 243. Secondo G. PASQUINO, *Art. 49*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli/Il Foro italiano, Bologna/Roma, 1992, pp. 4 s., la forma di governo italiana è stata profondamente plasmata dal sistema partitico: «[è] il sistema partitico, infatti, che nella sua collocazione privilegiata fra una società civile, uscita poco strutturata dall’esperienza fascista e comunque debole, e un assetto istituzionale nuovo e “garantista”, di diritti e opportunità politiche, ha sostanzialmente espanso il suo ruolo e i suoi confini strabordando, con modalità diverse, sia sul versante della società che su quello delle istituzioni».

complice in parte il sistema elettorale “a liste bloccate”⁹, dalla creazione di movimenti politici nell’ambiente digitale al progressivo smarrimento dei rapporti col territorio, una parte dell’elettorato ha preso a sentirsi in un certo senso smarrita, se non addirittura “tradita”: tradita, perché a fronte delle preferenze espresse in sede di votazione hanno corrisposto “cambi di casacca” di questo o quel deputato che magari non si riconosceva più nelle direttive o nell’ideologia del partito (o gruppo) di appartenenza, pregiudicando così l’alterazione degli equilibri originari e provocando, in taluni casi, il cambio della maggioranza al governo; tradita, perché l’iscritto, come l’elettore ed il simpatizzante, non sempre ha possibilità di intervenire sulla designazione dei vertici di partito, né ha la possibilità di esprimersi sulla selezione delle personalità destinate a partecipare alla competizione elettorale, con conseguente rinuncia ad esercitare almeno in parte i diritti di partecipazione alla definizione della volontà del partito di cui è sostenitore; tradita, perché la rinuncia del movimento politico ad essere presente sul territorio ha contribuito a tagliare fuori inevitabilmente una quota del corpo elettorale, quella che ha scarse (o nulle) possibilità di accesso agli strumenti digitali per età, indisponibilità economica o altre condizioni personali¹⁰. Tutto questo contribuisce, insomma, all’insorgere di una grave sensazione di impotenza non solo (e non tanto) rispetto alle dinamiche di partito, che formano, nel caso degli iscritti, oggetto di formale adesione, ma anche, e soprattutto, rispetto all’azione del partito così come si proietta nella vita parlamentare, sfuggendo al controllo degli elettori, complice probabilmente la mancanza di una chiara consapevolezza circa la portata e le implicazioni del divieto di mandato imperativo nella forma di governo democratica. Senza tralasciare poi l’amara constatazione che alcuni movimenti, affidandosi alla Rete come unico strumento di partecipazione, finiscono di fatto per rinunciare a intercettare una quota comunque significativa dell’elettorato, forse proprio la “più debole”.

Quali siano le cause del progressivo allontanamento della comunità dal mondo della politica è questione su cui non ci è consentito indugiare: si tratta di un problema che esula dalla sfera di nostra competenza. Quanto si è appena accennato rappresenta, tuttavia, la premessa necessaria di una ricerca che voglia indagare sulla consistenza del fenomeno e sulla messa in atto di possibili soluzioni.

⁹ Sistema, questo, introdotto dalla legge 21 dicembre 2005, n. 270, «Modifiche alle norme per l’elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica», voluta, ricorda S. BONFIGLIO, *I partiti e la democrazia. Per una rilettura dell’art. 49 della Costituzione*, cit., p. 74, dai partiti di Forza Italia e Lega Nord, dominati, appunto, «organizzativamente e politicamente da una *leadership* personale». La legge, com’è noto, è stata poi oggetto di censura ad opera della Corte costituzionale, là dove, fra l’altro, non prevedeva il voto di preferenza: così, la sent. Corte cost., 13 gennaio 2014, n. 1, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 2014, pp. 1 ss., con nota di A. D’ANDREA, *La “riforma” elettorale “imposta” dal giudice costituzionale al sistema politico e l’esigenza di “governabilità” dell’ordinamento*; E. LEHNER, *Il diritto di voto dopo la conquista della “zona franca”*; A. MORRONE, *L’eguaglianza del voto anche in uscita: falso idolo o principio?*, e G.U. RESCIGNO, *Il diritto costituzionale di voto secondo la Corte di cassazione e la Corte costituzionale*.

¹⁰ V., ampiamente, M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Atti del Convegno (Milano, 16-17 marzo 2000), Giuffrè, Milano, 2001, pp. 109 ss.

Mancanza di partecipazione vuol dire, intanto, rinuncia a prendere parte al progetto di costruzione democratica iscritto in Costituzione: un progetto che non può darsi per acquisito, né può dirsi immune da pericoli, poiché va continuamente nutrito e salvaguardato nel tempo¹¹. Da dove ripartire allora per ripristinare questa domanda di partecipazione? Interessarsi di politica, iscriversi a un partito, partecipare al voto sono tutte iniziative rimesse alla valutazione del singolo: sono espressione di un diritto di libertà *da*, ovvero del diritto di scegliere da sé secondo ciò che gli dettano il proprio *io* interiore, la propria coscienza, il proprio modo di intendere il ruolo che si riveste all'interno della società. Partecipare al voto però, a norma dell'art. 48 Cost., è anche espressione di un «dovere civico»: non un obbligo giuridico, s'intende¹², ma una posizione che, secondo la Corte costituzionale, assolve «una fondamentale funzione di interesse pubblico», in stretta connessione con l'esercizio della sovranità popolare *ex art. 1 Cost.*¹³ Ciò, se si vuole, sottintende un richiamo dell'elettorato ad assumere un atteggiamento di responsabilità (sociale e politica) nei confronti dell'organizzazione statale, delle istituzioni rappresentative e, più in generale, del progetto costituzionale¹⁴. La mancanza di interesse, la tendenza a rifuggire qualunque occasione informativa (e formativa) sulle dinamiche della vita istituzionale, il ricorso sistematico all'astensionismo, pur legittimi nello spazio di libertà di cui gode l'elettore, rappresentano un chiaro sintomo della progressiva perdita di coscienza del proprio ruolo (e dell'impatto che tali atteggiamenti possono esprimere) all'interno del processo democratico¹⁵. Un tema su cui certamente varrebbe la pena interrogarsi anche nell'ambito della costruzione dei percorsi di educazione civica dentro e fuori le istituzioni scolastiche¹⁶. Ai «molti», osserva Nadia Urbinati, non resta, infatti, che «l'antica regola di partecipare in massa, di non tirarsi fuori dal gioco, perché solo con la loro forza – quella temutissima del numero – riescono a contestare e ad accorciare la distanza che separa i principi proclamati dalla condizione effettiva in cui essi operano»¹⁷.

¹¹ G. ZAGREBELSKY, *Imparare la democrazia*, Gruppo Editoriale L'Espresso, Roma, 2005, pp. 19-23.

¹² La scelta della formula «dovere civico» è stata frutto di un compromesso in sede di Assemblea costituente fra quanti sostenevano la necessità di ricorrere all'enunciazione di un vero e proprio obbligo giuridico (i partiti meno organizzati sul territorio, come la Democrazia Cristiana) e quanti, invece, ritenevano fosse preferibile una forma di obbligatorietà morale (i partiti più strutturati come il Partito Comunista Italiano e il Partito Socialista Italiano di Unità Proletaria) (fra gli altri, F. FURLAN, *Art. 48*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, II ed., CEDAM, Padova, 2008, p. 495).

¹³ Così, la sent. Corte cost., 12 aprile 1973, n. 39, in *Giurisprudenza costituzionale* 1973, pp. 366 ss., con nota di F. PIZZETTI, *Leggi di spesa e autonomia legislativa delle Regioni*.

¹⁴ Già la sent. Corte cost., 4 maggio 2005, n. 173, in *Giurisprudenza costituzionale* 2005, pp. 1557 ss. (con nota di E. GROSSO, *Italiani all'estero ed elezioni comunali. La retorica dell'uguaglianza e la ragionevole differenziazione*, in *Le Regioni*, n. 6, 2005, pp. 1228 ss.) considerava il «non voto» come azione capace di esercitare una certa rilevanza sul piano sociale e politico.

¹⁵ L'«apatia politica» di cui parla N. URBINATI, *Pochi contro molti. Il conflitto politico nel XXI secolo*, Laterza, Roma-Bari, 2020, pp. 63, è una delle manifestazioni della frattura profonda che interessa la nostra società, in uno scontro fra «pochi» e «molti» che vale comunque ad esprimere un lievito di libertà, potendo contribuire a riportare l'equilibrio al suo interno.

¹⁶ In prospettiva diacronica e con uno sguardo agli sviluppi futuri, S. ILLARI, *Insegnamento della Costituzione ed educazione civica*, in G. MATUCCI, F. RIGANO (a cura di), *Costituzione e istruzione*, Milano, Franco Angeli, 2016, pp. 425 ss.

¹⁷ N. URBINATI, *Pochi contro molti. Il conflitto politico nel XXI secolo*, cit., p. 101.

Il recupero della dimensione partecipativa è dunque una componente non trascurabile dell'emergenza che sta interessando gli ordinamenti democratici: come ripristinare tale dimensione e, ancor prima, come ricostruire quel legame di fiducia che sembra essersi spezzato fra corpo elettorale ed istituzioni è il tema sul quale preme interrogarsi, nella consapevolezza che assicurare la democrazia al di là del modello della democrazia mediata è comunque operazione complessa¹⁸. Occorre, dunque, ripartire dai partiti e dal ruolo che è stato loro originariamente impresso di interpreti (e traduttori) delle istanze sociali. Proprio questo, in effetti, è il *deficit* che più spesso viene imputato alle associazioni partitiche: la sopravvenuta incapacità di intercettare i bisogni *reali* della comunità, nella moltitudine che la caratterizza.

Una mancanza, questa, attribuibile, in parte, all'inabissamento del loro tasso di democraticità interna: l'individuazione degli organi di vertice, e del programma politico, ad opera della personalità attorno alla quale è stata costruita l'ideologia del partito, o comunque a partire dall'accordo di pochi, unita all'inibizione di qualunque potere di scelta sui nominativi dei potenziali candidati, sono elementi di per sé sufficienti a provare la consistenza del fenomeno¹⁹. Non senza considerare il ruolo che le *lobbies* possono esercitare, a loro volta, interferendo sulla vita democratica dei partiti e nei partiti²⁰. D'altro canto, la fascinazione che una parte dell'elettorato ha provato, e continua a provare, nei confronti del *leader* carismatico del partito "persona" è tale da oscurare tale bisogno di trasparenza e di coinvolgimento, contando piuttosto la capacità di comunicare in modo efficace, l'attitudine ad assumere nette prese di posizione su temi anche molto sensibili, ma che, proprio per questo, mal si prestano a soluzioni manichee, richiedendo piuttosto decisioni ponderate. Se a tutto questo si unisce poi la condivisione, più o meno

¹⁸ V., però, il caso elvetico, dove, in realtà, i diritti popolari come il referendum e l'iniziativa popolare interagiscono con il sistema di democrazia rappresentativa, arrivando a influenzarsi reciprocamente: per tutti, V. MARTENET, *La démocratie représentative et référendaire, à l'exemple de la Suisse*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 2, 2021, pp. 71 ss.

¹⁹ Così E. ROSSI, *Proposte per una disciplina legislativa dei partiti politici*, in E. ROSSI, E. BALBONI, L. CAIMI, A. MATTIONI, V. ONIDA, F. PIZZOLATO, *Democrazia nei partiti*, In Dialogo, Milano, 2010, pp. 27 s., descrive il fenomeno di crisi che ha investito da tempo i partiti: pur continuando a svolgere un ruolo centrale nel processo politico, si registra «una caduta netta della capacità di dibattito interno e di attuazione di regole interne democratiche». Si è ancora in presenza di una Repubblica dei partiti (secondo la nota espressione di P. SCOPPOLA, *La repubblica dei partiti. Profilo storico della democrazia in Italia (1945-1996)*, il Mulino, Bologna, 2021), ma con partiti che spesso non sono più tali, avendo perso «non soltanto quella capacità di "protezione sociale" che avevano svolto nella fase precedente, ma anche la capacità di essere luoghi effettivi di elaborazione di linee politiche condivise». In definitiva, osserva G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA COSTITUZIONALISTI, *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, cit., p. 223, alla crisi che ha interessato i partiti sul piano della legittimazione non è corrisposta una riduzione parallela dello spazio politico e istituzionale da questi controllato, con conseguente amplificazione del fenomeno di degrado della democrazia dei partiti.

²⁰ Con ciò ponendo la questione (quantomeno) dell'opportunità di una loro regolamentazione. Così, Q. CAMERLENGO, *Lobbies e processi di decisione politica*, in F. RIGANO (a cura di), *La Costituzione in officina. Il primo intervento urgente*, Pavia University Press, Pavia, 2013, pp. 37 ss. Per ampi e ulteriori approfondimenti, P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Giuffrè, Milano, 2011, e, fra i tanti saggi minori, ID., *Le lobbies nella forma di governo italiana*, in *Percorsi costituzionali*, n. 3, 2012, pp. 179 ss.; ID., *L'irresistibile (ed impossibile) regolamentazione delle "lobbies" in Italia*, in *Analisi giuridica dell'economia*, n. 2, 2013, pp. 465 ss.; ID., *Forme di governo, gruppi di pressioni, traffico illecito di influenze. Una introduzione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3, 2022, pp. 437 ss., e ID., *Rappresentanza degli interessi e decisione pubblica. Verso un regime giuridico per le "lobby"*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2023, pp. 685 ss.

esplicita, all'interno del partito di valori contrastanti con gli ideali che hanno ispirato la nostra Carta fondamentale, giustificata sulla base degli spazi di libertà riconosciuti in capo agli associati, non può non intravedersi il pericolo di un potenziale riverbero sull'adesione da parte dei sostenitori al carattere democratico dell'ordinamento e del cammino intrapreso per la sua realizzazione.

Disinteresse e mancanza di partecipazione, almeno per una parte dell'elettorato, si spiegano, dunque, con la progressiva perdita di fiducia nella capacità dei partiti di farsi interpreti dei bisogni della comunità e di elaborare risposte efficaci, perché la comunità viene non di rado estromessa da alcuni momenti fondamentali (e preliminari) della progettazione politica: quella dell'individuazione dei vertici di partito e dei candidati alle elezioni. E anche laddove si faccia ricorso a strumenti di selezione improntati al principio democratico, come le "primarie", la rosa dei candidati è comunque predefinita all'interno dell'*élite* che ha storicamente governato il partito, suggellando una certa continuità nel passaggio delle cariche e riducendo di fatto la possibilità di contribuire effettivamente alla scelta del nuovo *leader* politico²¹.

2. Dalla crisi della rappresentanza alla crisi della democrazia

Il fenomeno di disaffezione politica si traduce, in sintesi, in grave insofferenza verso la mediazione: i partiti si rivelano sempre più incapaci di farsi interpreti del pluralismo sociale; a farsi portatori delle molteplici istanze presenti all'interno della comunità sono piuttosto i sindacati e, in generale, il mondo dell'associazionismo²². Qualcuno sostiene che, sotto questo profilo, i partiti avrebbero iniziato a soffrire della concorrenza sempre più stringente di tali soggetti²³. Tale insofferenza è all'origine della crisi che ha investito la nostra democrazia, una crisi che si registra, anzitutto, in termini di partecipazione politica.

²¹ Come opportunamente osservato, i partiti restano organizzazioni «non solo competitive, ma a tutt'oggi *insostituibili* per lo svolgimento di alcune funzioni fondamentali del processo democratico-rappresentativo, quali la selezione della classe dirigente politica, la mediazione tra contrastanti istanze sociali e la loro traduzione in indirizzi politici dotati di un minimo di coerenza e compatibilità interna fra i diversi obiettivi. Le carenze nell'assolvimento di tali funzioni (emergenti ad es. attraverso la connotazione in senso eccessivamente oligarchico dei processi di cooptazione delle *élites* interne dei partiti) si traducono immediatamente in disfunzioni gravi delle istituzioni della rappresentanza» (così, G. RIZZONI, *Art. 49*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, UTET, Torino, 2006, p. 999) (il corsivo nel virgolettato è nostro).

²² Sul tema F. PIZZOLATO, A. MICHIELI, *Partecipazione e formazioni sociali: la questione dei partiti e dei sindacati*, in *Jus*, nn. 1-2, 2022, pp. 53 ss. Partiti e sindacati, oltre che luoghi di svolgimento della persona, sono, rispettivamente, «motori della partecipazione politica [...] ed economica». Entrambi esprimono una rilevanza giuspubblicistica in ragione delle ricadute che la loro attività esercita sui terzi non associati (A. MATTIONI, *Profili costituzionali della partecipazione politica. Prime considerazioni*, ora in ID., *Società e istituzioni. Una raccolta di scritti*, Jovene, Napoli, 2015, pp. 168 s.).

²³ Di questo parere, G. RIZZONI, *Art. 49*, cit., p. 998, che fra tali soggetti annovera, oltre ai sindacati, alle organizzazioni di categoria e agli altri soggetti collettivi impegnati attivamente nel sostegno delle istanze sociali presenti sul territorio, anche i *media*. Per A. POGGI, *La democrazia nei partiti*, cit., p. 22, si tratta, piuttosto, di una «coesistenza»: «ciò che è radicalmente mutato è la perdita fattuale di centralità del partito, non certo la sua scomparsa dall'arena pubblica». Il ruolo dei partiti, e, in particolare, la loro capacità di presentare domanda in termini generali, non è stata ancora sostituita da altre soggettività pubbliche e private che abbiano i caratteri della *continuità*.

D'altro canto, immaginare una democrazia senza mediazione non è possibile²⁴. Considerato che si tratta di un *trend* in costante crescita, ci si sarebbe aspettati qualche iniziativa finalizzata a recuperare la dimensione partecipativa della vita politica, ma tale iniziativa di fatto non c'è mai stata²⁵. Gli interventi legislativi ad oggi registrati sono parsi insufficienti²⁶. La legislazione vigente, in particolare la legge 21 febbraio 2014, n. 13²⁷, è stata giudicata «eccessivamente timida» nei suoi contenuti, almeno per ciò che riguarda l'organizzazione interna dei partiti: le disposizioni dettate allo scopo si limitano a individuare il contenuto essenziale degli statuti che debbono essere approvati dai partiti che accedono al finanziamento indiretto senza fissare alcuna indicazione sull'effettivo funzionamento di organi e procedure, rimandando, così, alla loro valutazione la definizione delle regole su aspetti invero cruciali, quali la selezione delle candidature; l'approvazione delle linee che il partito intende seguire; le forme di partecipazione degli iscritti; le modifiche dello statuto e la cadenza con cui debbono seguirsi le assemblee congressuali. Stessa valutazione è riservata alla parte dedicata ai rapporti fra i vertici del partito e gli associati: la legge 13/2014 rinvia in generale agli statuti l'individuazione dei diritti e dei doveri degli iscritti e rimette loro, altresì, la definizione delle modalità di partecipazione degli iscritti all'attività senza che vi sia un riconoscimento esplicito verso forme di partecipazione democratica alla vita di partito. Manca, insomma, una disciplina dettata appositamente per promuovere il rispetto del metodo democratico a partire dall'organizzazione e dal funzionamento dei partiti²⁸.

²⁴ Fra gli altri, S. CURRERI, *Articolo 49*, in F. CLEMENTI, F. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo, I. Principi fondamentali e Parte I – Diritti e doveri dei cittadini (Artt. 1-54)*, II ed., il Mulino, Bologna, 2021, pp. 331 s. La revisione dell'assetto bicamerale del Parlamento, sede istituzionale della rappresentanza politica, avrebbe dovuto, e dovrebbe essere, affrontata, così, nell'ottica «di immettere entro la sfera istituzionale una maggiore capacità di apertura alla ricchezza e alla complessità sociale, anziché la semplificazione o la mera riduzione numerica» (F. PIZZOLATO, *I sentieri costituzionali della democrazia*, Carocci, Roma, 2019, p. 35).

²⁵ Una questione come questa, che pone al centro l'esigenza di salvaguardare la democrazia, avrebbe dovuto ricoprire i primi posti nell'agenda politica, «non fosse altro per quanto vi è in essa di preoccupante e implicitamente sotteso, e cioè il discredito, diffuso e generalizzato, dei partiti stessi nel corpo sociale» (così, M. FIORILLO, *Dalla partecipazione militante all'astensionismo indifferente. Appunti su origine e linee di sviluppo della forma di governo repubblicana*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2023, p. 83). Assicurare la struttura democratica interna del partito, infatti, appare «utile o addirittura indispensabile per rafforzare la democraticità delle istituzioni repubblicane» (così, A. MATTIONI, *Metodo democratico e struttura interna del partito politico*, in E. ROSSI, E. BALBONI, L. CAIMI, A. MATTIONI, V. ONIDA, F. PIZZOLATO, *Democrazia nei partiti*, cit., pp. 92 s.).

²⁶ F. SCUTO, *I partiti politici come formazioni sociali e il difficile equilibrio tra esigenze di tutela dei diritti degli associati e funzionamento interno del partito*, cit., spec. pp. 131 ss.

²⁷ Legge 21 febbraio 2014, n. 13, «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, recante abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore».

²⁸ F. SCUTO, *I partiti politici come formazioni sociali e il difficile equilibrio tra esigenze di tutela dei diritti degli associati e funzionamento interno del partito*, cit., pp. 134 s. Cfr. A. GRATTERI, *Formare un partito: iscritti, simpatizzanti, elettori ed eletti*, in *Diritto costituzionale*, n. 2, 2021, p. 109, che pur rileva il tentativo, del pari minimo e insoddisfacente, di dare attuazione al metodo democratico anche per i partiti che, non accedendo al finanziamento indiretto, siano privi di uno statuto, ma siano tenuti a depositare una dichiarazione da cui risultino, in particolare, quali sono gli organi del partito, la loro composizione e le loro attribuzioni.

Una ricognizione degli statuti adottati dopo l'entrata in vigore della legge ai fini dell'iscrizione al Registro dei partiti politici dimostra, del pari, la scarsa incisività della disciplina, essendo gli statuti dei partiti italiani spesso simili nel contenuto e confermando tuttora le criticità rilevate sul piano della conciliazione fra efficienza organizzativa e partecipazione democratica alla vita dei partiti²⁹.

Tutto questo ha contribuito a svelare la crisi (per vero già in atto) dell'istituzione parlamentare, anzitutto, sul piano della legittimazione. L'incapacità dei partiti nell'intercettare i bisogni della popolazione diventa incapacità dei gruppi parlamentari di farsene portatori: essi, infatti, sono «il principale tramite di istituzionalizzazione dei partiti nella sfera degli organi formalmente preposti alla definizione dell'indirizzo politico»³⁰. Ad entrare in crisi è lo stesso rapporto fra rappresentante e rappresentato e, con esso, la funzionalità dell'assemblea all'interno della forma di governo. A risentirne è l'assolvimento dei compiti istituzionali, dall'esercizio della funzione legislativa, spesso abdicata in favore dell'Esecutivo, alle altre normali attività (di indirizzo e controllo) attraverso cui si esplica la *supremazia politica* del Parlamento nei confronti del Governo, in quanto organo eletto dal popolo a suffragio universale e diretto ove si trovano espresse tutte le istanze presenti all'interno della realtà sociale, anche quelle minoritarie³¹. Tali funzioni sono, infatti, percepite come una interferenza all'operato del Governo, che cerca di rivendicare sempre maggiori spazi di azione in nome della sovranità popolare. Ancora una volta, viene da dire, manca un'esatta consapevolezza da parte del corpo elettorale del proprio ruolo in quanto fonte di legittimazione del potere e delle dinamiche che caratterizzano la vita degli organi istituzionali. Da dove ripartire dunque? Se, come pare, l'emergenza prioritaria è quella di rivitalizzare il momento partecipativo della vita istituzionale, occorre riportarsi sulla strada già tracciata dalla Costituzione. Il problema non è tanto riformare l'assetto istituzionale, né riproporre una nuova (l'ennesima) legge elettorale, attingendo magari ad esperienze assai lontane dalle nostre e proprio per questo difficilmente "trapiantabili". Occorre semmai ripercorrere l'itinerario già delineato dalla nostra Carta fondamentale aprendosi ai tanti (e rinnovati) bisogni che si esprimono all'interno della società, nel quadro più ampio della tutela della dignità umana e di chi si trova in condizione di maggiore vulnerabilità: assumere come orizzonte di ricerca quello

²⁹ F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, cit., p. 135.

³⁰ Così, G. RIZZONI, *Art. 49*, cit., p. 996 (che, sul punto, rimanda alle riflessioni di C. MORTATI, *Note introduttive a uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, in AA.VV., *Scritti giuridici in memoria di V.E. Orlando*, II, CEDAM, Padova, 1956, p. 130). Né la Costituzione, né i regolamenti parlamentari disciplinano i rapporti fra partiti e gruppi parlamentari fino a sancirne un vincolo di dipendenza formale: tali rapporti si danno, in un certo senso, per "presupposti". La mancanza di disciplina consente la nascita di partiti "puramente parlamentari" e di gruppi che assolvono la funzione di "incubatori" di nuovi partiti. Gli stessi statuti di partito non intervengono a segnare il rapporto di dipendenza organica del partito dal rispettivo gruppo parlamentare preferendo valorizzare, piuttosto, la necessaria presenza dei responsabili dei gruppi negli organi direttivi di partito. Sui gruppi politici di assemblea legislativa come punti di contatto fra partiti e istituzioni, E. GIANFRANCESCO, *"Doppiare Capo Horn". I gruppi consiliari (e parlamentari) tra diritto e politica*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3, 2014, pp. 597 ss.

³¹ G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, F. PALLANTE, *Lineamenti di Diritto costituzionale*, IV ed., Le Monnier Università, Mondadori Education, Milano, 2023, p. 324.

che è stato efficacemente definito «costituzionalismo dei bisogni»³², arrivando a cogliere il nesso fondamentale e inscindibile fra democrazia sociale e democrazia politica. L'esigenza di investire sui partiti e su un progetto che valga a recuperare la democrazia interna acquista, dunque, una portata ben più pregnante: quella di «fattore primario di inclusione politica». Sono, infatti, i partiti «che, in qualunque democrazia matura continuano a ricoprire un ruolo cruciale per l'aggregazione degli interessi di un territorio, il coagulo di tali interessi in indirizzi, e il sostegno di questi ultimi nelle sedi istituzionali, sino alla realizzazione della decisione politica»³³. I partiti infondono o, meglio, debbono infondere democraticità ai sistemi rappresentativi, per cui «non c'è democrazia senza partiti»³⁴.

3. Lo statuto giuridico dei partiti fra diritto pubblico e diritto privato

I partiti sono formazioni sociali *private*, delle formule aggregative che nascono dall'iniziativa *spontanea* di più persone accomunate dal bisogno di una progettualità finalizzata a intercettare (e a interpretare) le istanze emergenti all'interno della realtà sociale e a reindirizzarle in una proposta di programmazione politica³⁵. Essi si pongono, in definitiva, come mezzi di collegamento fra società civile ed istituzioni, a garanzia del carattere democratico del sistema rappresentativo: una peculiarità che si esprime, secondo i più, nella partecipazione alle elezioni, canale privilegiato ai fini della determinazione della politica nazionale³⁶ ed espressione della dimensione pubblicistica e della rilevanza costituzionale dell'azione svolta³⁷.

In quanto formazioni sociali, i partiti sono riconducibili alla fattispecie *generale* di cui all'art. 2 Cost. che ne vincola il riconoscimento a obiettivi di svolgimento della personalità individuale: non importa quali siano la fisionomia e gli scopi che vanno ad assumere, ciò che conta è che non compromettano i diritti di autorealizzazione personale del singolo. In quanto fattispecie associative, rientrano sì nel *genus* delle associazioni *ex art. 18 Cost.*, ma, essendo preordinate ad una specifica finalità, quella di concorrere alla

³² L'espressione «costituzionalismo dei bisogni» è stata elaborata da S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Roma-Bari, 2012, spec. pp. 94 ss., ed è stata poi ripresa, fra gli altri, da M. FIORILLO, *Dalla partecipazione militante all'astensionismo indifferente. Appunti su origine e linee di sviluppo della forma di governo repubblicana*, cit., p. 94.

³³ *Ibidem*.

³⁴ S. CURRERI, *Articolo 49*, cit., p. 326.

³⁵ Ciò consente di distinguere i partiti da altre associazioni, anche di carattere politico. I partiti sono destinati ad operare «in generale», all'interno della vita politica del Paese. Essi sono espressione di quella che la dottrina classica definisce «parte totale» (così, secondo C. MORTATI, *Note introduttive a uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, cit., p. 375, e V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in AA.VV., *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente*, II, Vallecchi, Firenze, 1969, p. 118): formazioni sociali che, nell'offrire una visione del mondo ideologicamente orientata, si mostrano in ogni caso capaci di proporre una sintesi politica degli interessi generali espressi dalla società (G. RIZZONI, *Art. 49*, cit., p. 985; cfr. S. CURRERI, *Articolo 49*, cit., p. 326).

³⁶ Per tutti, V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, cit., p. 120.

³⁷ In tal senso, i partiti svolgono una funzione *strumentale* rispetto al diritto di partecipazione dei cittadini (fra gli altri, F. PIZZOLATO, A. MICHIELI, *Partecipazione e formazioni sociali: la questione dei partiti e dei sindacati*, cit., p. 57).

determinazione della politica nazionale (in nome della sovranità popolare)³⁸, appartengono alla *species* dell'art. 49 Cost., sottostando al regime giuridico ivi previsto³⁹. A fronte, quindi, degli spazi di libertà che la Costituzione riconosce assicurando ampi margini di autonomia, la preordinazione al raggiungimento di precise finalità pubblicistiche di matrice politica impone l'applicazione di un regime *ad hoc*, risultante dal combinato disposto dell'art. 49 Cost. con la XII disp. trans.: posto il divieto di ricostituire il Partito Nazionale Fascista, i partiti accompagnano i cittadini a concorrere alla determinazione della politica nazionale nel limite del rispetto del «metodo democratico». I partiti, in definitiva, sono un'estrinsecazione di quei principi di libertà, di pluralismo e di partecipazione che trovano espresso riconoscimento negli artt. 1, 2, 18 e 49 Cost., ma che valgono a permeare l'intera Carta fondamentale⁴⁰.

I partiti hanno, invero, una “doppia anima”: una di matrice pubblicistica e l'altra di matrice privatistica⁴¹. La dimensione pubblicistica si esprime nella loro origine come libera associazione di persone che intendono promuovere un progetto comune di ispirazione politica, sottoponendola all'attenzione degli elettori: un progetto che si propone quale potenziale espressione dell'indirizzo politico di governo (e che comunque, in caso di sconfitta, giocherà un ruolo fondamentale nello scambio dialettico con la maggioranza in sede parlamentare). Tipologia di azione e finalità, intimamente connesse con il principio di libera partecipazione alla “cosa pubblica” ed il funzionamento del sistema istituzionale, concorrono a imprimere loro una rilevanza sul piano costituzionale.

La dimensione privatistica affiora dalla loro connotazione quali fattispecie aggregative a base spontanea, fondate sull'accordo fra associati, un accordo entro il quale debbono poter esprimere la loro autonomia (anzitutto, organizzativa e progettuale). Ciò vale ai partiti lo *status* di «associazioni non riconosciute» ai sensi degli artt. 36-38 c.c., regime giuridico da alcuni considerato “blando”⁴², ma assolutamente coerente con l'ispirazione liberale dell'art. 49 Cost.

³⁸ Per tutti, M. CERMEL, *La democrazia nei partiti*, I. *Dal periodo costituente all'insuccesso della formula maggioritaria (1943-1953)*, cit., p. 111.

³⁹ Sulle peculiarità del regime giuridico dei partiti, E. BETTINELLI, *Alla ricerca del diritto dei partiti politici*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4, 1985, pp. 1001 ss.

⁴⁰ «L'ordinamento non può contentarsi, come avviene rispetto ad altre associazioni (art. 18 Cost.), che i partiti non perseguano fini vietati ai singoli dalla legge penale. Esso deve garantire la democraticità interna e l'apertura esterna ai partiti, e cioè i profili in cui si articola l'idea del “concorso”. La ragione principale di questa “specialità” sta nella circostanza per cui ai partiti sono affidate dall'ordinamento funzioni di rilievo pubblicistico, che cioè, quanto a effetti, fuoriescono dalla sfera degli associati e hanno ricadute sulla generalità dei consociati» (così, F. PIZZOLATO, *Introduzione. Questione democratica e democrazia nei partiti*, in E. ROSSI, E. BALBONI, L. CAIMI, A. MATTIONI, V. ONIDA, F. PIZZOLATO, *Democrazia nei partiti*, cit., pp. 18 s.; cfr. anche A. MATTIONI, *Metodo democratico e struttura interna del partito politico*, cit., p. 89).

⁴¹ A introduzione di questo tema, C. MORTATI, *Concetto e funzione dei partiti politici* (1949), scritto che riproduce una lezione, tenuta nello stesso anno, su *Partiti e Stato moderno*, ai giovani della F.U.C.I. (Federazione Universitaria Cattolica Italiana), inserito nella *Raccolta di Scritti*, I, Giuffrè, Milano, 1972, e poi ripubblicato, di recente, in *Nomos – Le attualità del diritto*, n. 2, 2015, pp. 5 ss.

⁴² Cfr., fra gli altri, G. RIZZONI, *Art. 49*, cit., p. 984, per cui tale regime si riferisce «ad enti dalla strutturazione estremamente debole», quali le associazioni di carattere ricreativo e culturale; nel diritto privato, *ex plurimis*, F. GALGANO,

La duplicità che caratterizza la formazione partitica esprime una complessità foriera di dilemmi (talora indissolubili) nel diritto pubblico come nel diritto privato⁴³. Riconoscere la «genesi privatistica» dei partiti non può, tuttavia, condurre all'automatica esclusione della sua funzione pubblica: i partiti hanno funzioni pubbliche, perché determinano conseguenze sul piano politico-istituzionale. Le due dimensioni non sono inconciliabili⁴⁴. V'è uno spazio d'incontro fra le due "anime", un punto nel quale le due dimensioni convergono: quello dell'autonomia privata, un'autonomia che è espressione di libertà, di autodeterminazione del gruppo⁴⁵ (e di sottrazione, in via di principio, a forme di controllo ad opera dello Stato)⁴⁶; un'autonomia che, in passato, ha contribuito a giustificare, in una certa misura, la sovraordinazione degli interessi collettivi rispetto agli interessi dei singoli. Tale autonomia, invero, deve poter essere reinterpreta nel quadro costituzionale: i diritti dei singoli e delle minoranze non possono essere sistematicamente sacrificati in dispregio delle più elementari esigenze di salvaguardia del «metodo democratico». Tanto più che il *deficit* riscontrato finisce inevitabilmente per riverberarsi sulla tenuta dello stesso ordinamento⁴⁷.

Risolutivo in tal senso pare quanto affermato da Antonio Ruggeri a proposito del riconoscimento in Costituzione di una autonomia «a servizio della collettività», dove il termine collettività, in questo caso, va inteso in senso duplice: come insieme degli individui che formalmente appartengono al gruppo o comunque lo sostengono in veste di simpatizzanti o elettori (la «comunità-partito») e come espressione della comunità in generale, le cui esigenze formano oggetto di attenzione da parte delle associazioni partitiche (quella che si potrebbe definire la collettività generale). Il *discrimen* nell'atteggiarsi dell'autonomia all'interno della formazione partitica rispetto ad altre formazioni sociali è dato, poi, dal limite/vincolo del «metodo democratico»: limite/vincolo che la Costituzione ha imposto proprio in ragione della preordinazione del partito allo svolgimento di attività di interesse pubblico-istituzionale, una sorta di argine contro il rischio di possibili degenerazioni a danno della collettività così intesa.

Le associazioni, le fondazioni e i comitati, CEDAM, Padova, 1987 (cfr., più di recente, G. IORIO, *Profili civilistici dei partiti politici. Statuti, prassi, tecniche legislative*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2018).

⁴³ Su questioni «vecchie» e nuove, si vedano i tanti contributi pubblicati in G. IORIO, P. ZICCHITTO (a cura di), *Lo statuto dei partiti politici tra diritto pubblico e diritto privato*, Giappichelli, Torino, 2021.

⁴⁴ A. POGGI, *La democrazia nei partiti*, cit., pp. 15 s.

⁴⁵ Così C.E. TRAVERSO, *Partito politico e ordinamento costituzionale*, cit., 52 ss., riporta la definizione di partito politico alla dimensione di ordinamento spontaneo i cui caratteri intrinseci si esprimono nell'*originarietà*, trovando in se stesso, e non nello Stato, la giustificazione della propria esistenza, e nella *volontarietà*, giacché il partito deve la sua esistenza e il suo esistere nel tempo «alla libera volontà di coloro che lo hanno costituito e vi sin sono aggregati».

⁴⁶ A. AMORTH, *Garanzie democratiche di fronte all'azione dei partiti*, in *Iustitia*, n. 4, 1958, pp. 389 ss.

⁴⁷ L'attuazione del «metodo democratico» nei rapporti fra partiti e individui implica, secondo S. BARTOLE, voce *Partiti politici*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, X, UTET, Torino, 1995, p. 710, il riconoscimento in capo agli associati di diritti di uguale e libera partecipazione alle decisioni del partito. Sui partiti quali realtà nei quali debbono conciliarsi i diritti individuali e gli interessi collettivi, A. GRATTERI, *Formare un partito: iscritti, simpatizzanti, elettori ed eletti*, cit., pp. 105 ss.

Messa da canto qualunque interpretazione in senso funzionalistico di tale autonomia, lettura che interferirebbe inevitabilmente con la natura intrinsecamente spontanea della fattispecie associativa, resta fermo, anzitutto, che il partito è, e deve essere, un luogo di realizzazione della personalità individuale, un luogo dove l'autonomia del gruppo «può (e deve) realizzarsi con la (e cioè per il tramite della) salvaguardia dei diritti, non già del loro sacrificio, comunque insopportabile in uno Stato di diritto autenticamente costituzionale; laddove, invece, ciò dovesse aver luogo, nessun dubbio che i diritti fondamentali debbano essere comunque messi al riparo di ogni loro possibile incisione»⁴⁸.

In tale cornice il dilemma sulla portata del limite/vincolo del «metodo democratico», se debba esprimersi, cioè, all'interno o all'esterno del partito, trova un altro possibile argomento di risoluzione: l'esigenza di salvaguardare i diritti fondamentali dei singoli che ruotano intorno al partito è una componente, altresì, del carattere democratico dell'ordinamento e, come tale, ben può risolversi nella pretesa di standard *minimi* di tutela che debbono essere osservati all'interno del partito stesso⁴⁹. Tutto sta a conciliare tale pretesa con il rispetto di quell'autonomia che legittimamente si riconosce in capo al partito sul piano organizzativo e funzionale⁵⁰.

Fino a che punto può intervenire il legislatore? La risposta a questo interrogativo presuppone una ricostruzione, sia pur sintetica, del dibattito sull'attuazione dell'art. 49 Cost. e sulla portata del «metodo democratico».

4. L'attuazione dell'art. 49 Cost. e il dilemma del «metodo democratico»

La *querelle* sul significato e la portata dell'art. 49 Cost. si regge fondamentalmente su questo interrogativo: cosa vuol dire che i partiti concorrono «con metodo democratico a determinare la politica nazionale»?

Il riferimento sottintende, anzitutto, l'intento di contenere *all'esterno* l'azione dei partiti: essi sono tenuti a rispettare le regole della competizione elettorale e del confronto dialettico in sede parlamentare; devono, inoltre, astenersi da qualunque atto di natura violenta o, appunto, anti-democratica⁵¹. Nessun limite deriva

⁴⁸ A. RUGGERI, *Costituzione e formazioni sociali: modello ed esperienze a confronto (note minime, introduttive ad un dibattito)*, in A. CIANCIO (a cura di), *Pensare o "rinnovare" le formazioni sociali? Legislatori e giudici di fronte alle sfide del pluralismo sociale nelle democrazie contemporanee*, cit., p. 19.

⁴⁹ Esigenza, questa, che pare estensibile, più in generale, come si vedrà, all'esercizio di funzioni di rilievo giuspubblicistico, quali la selezione delle candidature, il finanziamento dei partiti, l'organizzazione dei gruppi parlamentari: così, F. PIZZOLATO, *Introduzione. Questione democratica e democrazia nei partiti*, cit., p. 19.

⁵⁰ Fra le ragioni portate a giustificazione dello scetticismo in merito all'adozione di una legge sui partiti, v'è, anzitutto, il timore di una interferenza del legislatore in ambiti riservati all'autonomia dei soggetti privati: E. ROSSI, *Proposte per una disciplina legislativa dei partiti politici*, cit., pp. 40 s.

⁵¹ Contro gli avversari politici o l'ordinamento, secondo quanto precisato dalla sent. Corte cost., 12 luglio 1967, n. 114, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4, 1967, pp. 1249 ss. (con nota di P. BARILE, *La salutare scomparsa del potere prefettizio di scioglimento delle associazioni*): «in uno stato di libertà, qual è quello fondato dalla nostra Costituzione, è consentita l'attività di associazioni che si propongano anche il mutamento degli ordinamenti politici esistenti, purché questo proposito sia perseguito con metodo democratico, mediante il libero dibattito e senza ricorso, diretto o indiretto, alla violenza». V. G. RIZZONI, *Art. 49*, cit., p. 990. Cfr., fra gli altri, S. CURRERI, *Articolo 49*, cit., pp. 327 s.

all'orientamento ideologico professato, come impongono, a contrario, gli ordinamenti a “democrazia protetta”, quale quello tedesco⁵²: il nostro, infatti, è un modello di «democrazia aperta»⁵³. È esclusa, così, qualunque forma preventiva di controllo sugli scopi e le ispirazioni ideologiche delle associazioni, sebbene non sia mancata qualche voce volta a introdurlo⁵⁴. L'interpretazione si esprime coerentemente con il principio del pluralismo politico e, per ciò solo, non ha mai incontrato obiezioni né nel dibattito pubblico, né nel dibattito scientifico⁵⁵.

Il richiamo, d'altra parte, potrebbe esplicitare anche una valenza *all'interno* del partito, incidendo sulle regole che lo stesso partito si dà sul piano organizzativo e progettuale. Soluzione, questa, che è sempre stata vista con sospetto, fin dal dibattito in sede costituente⁵⁶: ogni tentativo di introdurre riserve di legge in materia venne, infatti, criticato, perché si temeva potesse legittimare i futuri Governi a ingerirsi dell'organizzazione e delle finalità dei partiti di opposizione⁵⁷. Anche la proposta dell'On. Lelio Basso che riconosceva ai cittadini il diritto di organizzarsi liberamente e *democraticamente* in partiti non scongiurava il rischio di controlli ad opera degli organi di pubblica sicurezza⁵⁸. La formula dell'On. Carlo Ruggiero che pur spostava l'attenzione sul «metodo democratico» non eliminò il timore che per questa via si arrivasse a mettere fuori legge il Partito Comunista⁵⁹. La proposta successiva degli Onorevoli Carlo Ruggiero e

⁵² La legittimità del partito politico non viene meno per il perseguimento del fine di modificare l'assetto istituzionale dello Stato quale delineato dalla Costituzione. Nel nostro Paese, i partiti che si sono prefissati il perseguimento di obiettivi programmatici non compatibili con i principi costituzionali non sono mai stati dichiarati illegittimi: si pensi anche solo ai partiti monarchici che si contrapponevano all'irriducibilità della forma repubblicana dello Stato, alla Lega Nord che ha messo in discussione il principio di unità e indivisibilità della Repubblica *ex art. 5 Cost.* e al Movimento Sociale Italiano, partito di estrema destra della cui legittimità non si è mai dubitato, nonostante la previsione contenuta nella XII disp. trans. (F. RIGANO, M. TERZI, *Lineamenti dei diritti costituzionali*, II ed., Franco Angeli, Milano, 2021, p. 308).

⁵³ R. BIFULCO, *Lezioni di diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 439.

⁵⁴ Così, C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, cit., pp. 215 ss., che spiega l'esigenza di istituire una simile forma di controllo a partire dalla XII disp. trans., intesa come divieto (più generale) di fondare partiti finalizzati all'abbandono dei principi democratici. Cfr. R. LUCIFREDI, *La nuova Costituzione italiana*, Società editrice italiana, Milano, 1952, p. 278, e P. BARILE, *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, CEDAM, Padova, 1953, p. 20.

⁵⁵ Fra i primi, P. VIRGA, *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Giuffrè, Milano, 1948, pp. 208 ss.; A. PREDIERI, *I partiti politici*, in P. CALAMANDREI, A. LEVI (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, I, Barbera, Firenze, 1950, pp. 202 ss., e P. BISCARETTI DI RUFFIA, *I partiti politici nell'ordinamento costituzionale*, in *Il Politico*, n. 1, 1950, pp. 20 ss.

⁵⁶ Diversamente da quanto sancito per i sindacati a norma dell'art. 39 Cost., per i quali è previsto, ai fini della registrazione, l'obbligo di dotarsi di uno statuto che sancisca «un ordinamento interno a base democratica»: «la specialità di taluni “ordinamenti” (quello sindacale, tra gli altri) può legittimare una certa autonomia o flessibilità di traduzione del metodo democratico, nel senso che non può esistere uno schema rigido da seguire automaticamente con il rischio di controlli troppo pressanti sulle associazioni sindacali, ma non una negazione del principio in nome di una (malintesa) libertà organizzativa che finirebbe col tradire la logica finalistica più profonda, quella di funzionare da strumento di svolgimento e di realizzazione della persona e dei suoi diritti fondamentali» (così, A. D'ALOIA, *Art. 39*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 806).

⁵⁷ Per una ricostruzione del dibattito in sede costituente, v., per tutti, M. CERMEL, *La democrazia nei partiti*, I. *Dal periodo costituente all'insuccesso della formula maggioritaria (1943-1953)*, cit., pp. 47 ss.

⁵⁸ Il timore che i partiti giungano inevitabilmente a porre in essere una «lotta non pacifica» portò, infatti, l'On. Carmelo Caristia a considerare che mai il nostro ordinamento avrebbe potuto fare a meno di una legge di pubblica sicurezza che regolasse la lotta politica (I Sottocommissione, Seduta del 19 novembre 1946, p. 705) (M. CERMEL, *La democrazia nei partiti*, I. *Dal periodo costituente all'insuccesso della formula maggioritaria (1943-1953)*, cit., p. 57).

⁵⁹ Questa, perlomeno, la preoccupazione espressa dall'On. Concetto Marchesi in sede di I Sottocommissione (*ivi*, p. 64).

Costantino Mortati, che cercava di circoscrivere ulteriormente la portata del vincolo sia pur in riferimento all'organizzazione interna e all'azione dei partiti, per poi affidare la funzione di controllo degli statuti alla Corte costituzionale, fu del pari rifiutata⁶⁰. La formula finale che rifugge, in definitiva, ogni riferimento esplicito del metodo democratico alla dimensione organizzativa ha escluso sul piano formale l'immediatezza della pretesa, ma non ha eliminato del tutto la possibilità di una opzione interpretativa che ne ampliasse la portata in questa direzione. Restava inteso, e auspicabilmente dovrebbe rimanere inteso ancora oggi, quanto sosteneva già allora Mortati, ovvero che le regole del gioco democratico si devono affermare *tra* i partiti e non *nei* partiti⁶¹. In Assemblea costituente fu avvertita come preminente «l'esigenza che le istituzioni di rappresentanza politica fossero integrale espressione della libera competizione elettorale tra i partiti, ritenuti soggetti naturalmente privilegiati e insostituibili della elaborazione degli indirizzi legislativi e dei programmi di governo, della selezione dei dirigenti politici, e della stessa mobilitazione elettorale. L'art. 49 della Costituzione è la più evidente manifestazione di questa visione: i cittadini, in massa, avrebbero dovuto (e dovrebbero) trovare nel sistema dei partiti una stabile opportunità di incontro e di partecipazione» ai fini della determinazione della politica nazionale⁶². D'altro canto, è indubbio che lo sbilanciamento dell'attuazione dell'art. 49 Cost. a favore del concorso *dei* partiti nella determinazione della politica nazionale abbia finito per «assorbire» il concorso *dei* cittadini all'attività dei partiti con le conseguenze ormai note⁶³. Secondo Giuliano Amato, il perpetrarsi dell'inerzia legislativa ha reso i partiti liberi di occupare le istituzioni, indebolendole: l'effetto è stato quello di «corrodere esattamente quelle basi fiduciarie che, grazie alla passione per la partecipazione alla vita politica, avvicinano i singoli a un partito e spingono a prendere parte alla sua vita interna, consentendo ad esso di svolgere quella che sarebbe la sua funzione primigenia, favorire la partecipazione e l'accesso di tutti alla possibilità di determinare la vita politica di una collettività»⁶⁴. Il bisogno di ripristinare la dimensione partecipativa della vita politica non può che partire, insomma, dal riconoscimento del ruolo che la Costituzione assegna ai partiti e dal recupero del sentimento di fiducia dell'elettore nei loro confronti, un sentimento di fiducia che affonda necessariamente nella percezione di un maggiore coinvolgimento nelle dinamiche interne, dunque, almeno in parte, nella loro organizzazione. Posizione, questa, che, per vero, era condivisa fra i Costituenti, come si evince dalle parole dell'On. Piero Calamandrei: «una democrazia

⁶⁰ *Ivi*, pp. 65 ss. Cfr. S. BONFIGLIO, *I partiti e la democrazia. Per una rilettura dell'art. 49 della Costituzione*, cit., p. 55.

⁶¹ C. MORTATI, *La Costituente*, Darsena, Roma, 1945, p. 298; cfr. R. MICHELS, *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie*, Werner Klinkhardt, Leipzig, 1911 (trad. it., *La sociologia del partito politico nella democrazia moderna*, il Mulino, Bologna, 1966).

⁶² E. BETTINELLI, *La Costituzione della Repubblica italiana. Un classico giuridico*, BUR, Milano, 2006, pp. 43 s.

⁶³ Così, P. RIDOLA, *L'evoluzione storico-costituzionale del partito politico*, cit., spec. pp. 16 ss.

⁶⁴ G. AMATO, *Analisi e orientamenti sulla disciplina dei partiti per l'attuazione dei principi di cui all'art. 49 della Costituzione, sul loro finanziamento, nonché sulle forme esistenti di finanziamento pubblico, in via diretta o indiretta, ai sindacati*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4, 2012, pp. 751 ss.

non può essere tale se non sono democratici anche i partiti in cui si formano i programmi e in cui si scelgono gli uomini che poi vengono esteriormente eletti con sistemi democratici. L'organizzazione democratica dei partiti è un presupposto indispensabile perché si abbia anche fuori di essi vera democrazia»⁶⁵. Non è un caso che, nel tempo, siano seguite molteplici proposte di legge in materia.

Tutto dipende, a nostro avviso, da quale tipo di intervento si pretende dal legislatore: l'introduzione di forme di controllo in sede di costituzione del partito può far sorgere dubbi di legittimità se, e nella misura in cui, si traducano in provvedimenti di autorizzazione preventiva, di per sé radicalmente incompatibili con il riconoscimento di un diritto di libertà⁶⁶. Lo stesso Carlo Esposito non escludeva a priori l'ammissibilità di controlli sulle modalità di costituzione dei partiti, a patto che il "momento associativo" e, dunque, la spontaneità dell'iniziativa di aggregazione a fini politici, rimanesse intangibile⁶⁷. Nel tempo, si è passati a sottolineare l'insostenibilità dell'inattuazione dell'art. 49 Cost. proprio perché la mancanza di un *minimum* di disciplina legislativa finirebbe per creare delle occasioni di pregiudizio per la democraticità dei partiti⁶⁸ (e con essa per la democraticità dello stesso ordinamento)⁶⁹. Un'esigenza, invero, maturata di pari passo con l'insorgere di una certa insofferenza nel passaggio dallo Stato di democrazia pluralistica, e dei partiti di massa, allo «Stato dei partiti», ove la verticalizzazione dell'organizzazione partitica, all'interno del "partito-persona", ha privato di qualunque potere di scelta gli associati⁷⁰. Vi è poi il sopraggiungere di una rinnovata consapevolezza sulle implicazioni che tale vuoto

⁶⁵ Così, l'On. Piero Calamandrei nel suo intervento, pubblicato in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente. Discussione sul progetto di Costituzione*, Seduta del 4 marzo 1947, Camera dei deputati – Segretariato generale, Roma, 1970, pp. 154 ss.

⁶⁶ Per tutti, A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, II, CEDAM, Padova, 1988, pp. 357 ss. Da tale principio, secondo E. ROSSI, *Proposte per una disciplina legislativa dei partiti politici*, cit., p. 41, discende che un'eventuale legislazione può operare sul piano delle possibili agevolazioni ma non su quello autorizzatorio dell'esistenza.

⁶⁷ C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, cit., pp. 215 ss.; cfr. V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, cit., pp. 105 ss.

⁶⁸ Cfr., *ex plurimis*, P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, cit., p. 116, e ID., *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 59; C. ROSSANO, voce *Partiti politici*, in *Enciclopedia giuridica*, XXII, Treccani, Roma, 1990, p. 3; E. ROSSI, *La democrazia interna nei partiti politici*, cit., pp. 1 ss. Per una riflessione a partire dal confronto con la giurisprudenza costituzionale, E. BETTINELLI, *Il "metodo politico" secondo la giurisprudenza costituzionale*, in *Politica del diritto*, n. 4, 1981, pp. 477 ss. Per una prospettiva di intervento non soltanto legislativo, ed altri richiami bibliografici, S. ILLARI, *La disciplina giuridica dei partiti politici: facoltà del legislatore ordinario ovvero necessità di regole costituzionali*, in F. RIGANO (a cura di), *La Costituzione in officina. Il primo intervento urgente*, cit., pp. 13 ss., che sostiene preferibile, per vero, una revisione costituzionale. Sull'esigenza di una riforma costituzionale, v., altresì, A. RUGGERI, *Note minime in tema di democrazia interna dei partiti politici*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2011, pp. 1 ss.

⁶⁹ Per una ricostruzione del dibattito in una prospettiva di più ampio respiro, M. GREGORIO, *Parte totale. Le dottrine costituzionali del partito politico in Italia tra Otto e Novecento*, Giuffrè, Milano, 2013.

⁷⁰ Per S. CURRERI, *Articolo 49*, cit., p. 329, la mancanza di una legge sui partiti politici, che ne regoli, oltre che l'attività, l'organizzazione interna, è tanto più grave proprio perché i partiti sono cambiati. «Oggi non vi sono più partiti di massa, fortemente ideologizzati, rigidamente strutturati e radicati nel territorio e nella società, la cui articolazione politica interna (correnti, strutture territoriali, organizzazioni collaterali), garantiva una dialettica interna e un controllo reciproco. Piuttosto, vi sono partiti di opinione, snelli, leaderistici se non personali [...], in cui il problema della democrazia interna e della tutela del dissenso si pone in termini più acuti, specie quando si tratti di eleggere gli organi direttivi o di selezionare le candidature a cariche elettive, tanto più se bloccate [...], come provano i sempre più frequenti ricorsi al giudice civile». Cfr., fra i tanti, G. RIZZONI, *Art. 49*, cit., pp. 998 s.

può avere sul carattere democratico delle istituzioni europee: bisogno che ha stimolato l'intervento delle fonti dell'Unione europea, fra cui il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e il Regolamento CE n. 1141/2014 del 22 ottobre 2014 che detta le regole sullo statuto ed il finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee⁷¹.

Entro quali limiti, in definitiva, è ammesso l'intervento del legislatore? Una riflessione su questo tema non può non tenere conto delle proposte di legge presentate ad oggi in sede parlamentare.

5. Le proposte di legge all'esame del Parlamento

Delle proposte di legge presentate nel corso della XIX Legislatura, alcune intervengono a parziale riforma della legislazione vigente, promuovendo interventi "settoriali" che investono specifici aspetti quali la trasparenza e il finanziamento; altre muovono da un'esigenza di revisione organica della disciplina e mirano alla creazione di un Testo unico in materia di partiti.

5.1 Alcune proposte di revisione organica (e di sistematizzazione) della legislazione vigente

Fra le iniziative volte a riformare complessivamente l'assetto attuale, l'A.S. 207, presentato dal Sen. Andrea Giorgis e al., e l'A.C. 533, proposta dall'On. Stefano Vaccari, introducono delle modifiche al d.l. 28 dicembre 2013, n. 149 (come conv. dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13), a rafforzamento delle garanzie statutarie della democrazia interna dei partiti: si esige l'esplicitazione dei principi politici che valgono ad ispirare l'azione del partito e delle misure destinate ad assicurarne il rispetto; le procedure previste in sede statutaria per approvare gli atti del partito debbono connotarsi in senso democratico, vincolando così, si ritiene, al rispetto di standard minimi di pubblicità, confronto dialettico, tutela (dei singoli e) delle minoranze; sono introdotte misure a tutela degli iscritti e a garanzia della partecipazione delle minoranze – non più della mera presenza – negli organi collegiali non esecutivi; ogni modifica destinata ad investire lo statuto, il simbolo o la denominazione del partito deve essere approvata tramite procedura «rafforzata», a promozione, anzitutto, del coinvolgimento delle istanze minoritarie⁷².

⁷¹ Cfr., fra gli altri, A. CIANCIO, *I partiti europei e il processo di democratizzazione dell'Unione*, in *federalismi.it*, n. 9, 2009, pp. 1 ss.; G. GRASSO, *Partiti politici europei*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, Agg. III, UTET, Torino, 2008, pp. 609 ss.; ID., *Democrazia interna e partiti politici a livello europeo: qualche termine di raffronto per l'Italia?*, in *Politica del diritto*, n. 4, 2010, pp. 609 ss., e ID., *Partiti politici europei e disciplina costituzionale nazionale*, in *Nomos – Le attualità del diritto*, n. 3, 2017, pp. 1 ss.; M.R. ALLEGRI, *I partiti politici a livello europeo fra autonomia politica e dipendenza dai partiti nazionali*, in *federalismi.it*, n. 22, 2013, pp. 1 ss.; ID., *Il nuovo regolamento sullo statuto e sul funzionamento dei partiti politici europei: una conclusione a effetto ritardato*, in *Osservatorio AIC*, n. 2, 2014, pp. 1 ss., e ID., *Ancora sui partiti politici europei: cosa c'è di nuovo in vista delle elezioni europee 2019*, in *federalismi.it*, n. 9, 2019, pp. 1 ss.; O. PORCHIA, *Partiti politici europei*, in *Enciclopedia del diritto*, Ann., VIII, Giuffrè, Milano, 2014, pp. 795 ss.; V., altresì, F. SCUTO, *I partiti politici come formazioni sociali e il difficile equilibrio tra esigenze di tutela dei diritti degli associati e funzionamento interno del partito*, cit., pp. 121 ss., spec. pp. 148 ss.

⁷² Così, l'art. 1 dell'A.S. 207 e, specularmente, l'art. 1 dell'A.C. 533.



Considerata la pervasività della Rete quale veicolo privilegiato della comunicazione politica, e per venire incontro delle esigenze di trasparenza (e semplificazione), le due proposte di legge intervengono poi direttamente sui contenuti dei siti internet istituzionali dei partiti: essi, infatti, dovranno riportare ogni informazione riguardante la composizione e le attribuzioni degli organi deliberativi, esecutivi e di controllo, le modalità della loro elezione e la durata in carica dei loro componenti⁷³.

Altre modifiche mirano ad incrementare le risorse pubbliche che possono essere destinate dai cittadini ai partiti, riducendo contemporaneamente l'influenza della ricchezza privata dei singoli contribuenti e, in particolare, di coloro che intendono sostenere l'azione dei partiti stessi. Così, se, da un lato, si propone di ridurre il limite di importo attualmente previsto per le erogazioni liberali delle persone giuridiche, portandolo da 100000 a 50000 euro l'anno, dall'altro lato, si propone di incrementare l'autorizzazione di spesa relativa al fondo *ex art. 12*, quarto comma, del d.l. 149/2013, per il contributo volontario del due per mille della quota parte dell'IRPEF portandola da 25,1 a 45,1 milioni di euro l'anno (come previsto originariamente dallo stesso art. 12, a decorrere dall'anno 2017). Inoltre si propone di estendere ai partiti un meccanismo di ripartizione analogo a quello previsto per il sostegno delle confessioni religiose, attenuando l'incidenza della ricchezza del privato sull'ammontare complessivo che ciascun partito riceve⁷⁴.

In chiusura, le due proposte di legge recano una delega al Governo per l'adozione di un Testo unico in materia di partiti e movimenti politici, che, tuttavia, pare destinato a svolgere una mera opera di coordinamento della legislazione vigente: al centro, la disciplina in materia di trasparenza e democraticità dei partiti e dei movimenti politici, la pubblicità delle spese per le campagne elettorali e delle situazioni patrimoniali dei titolari delle cariche elettive, lo svolgimento delle campagne elettorali⁷⁵.

A queste due proposte avanzate in seno al Centro-sinistra se ne aggiungono due: una elaborata nelle fila di Fratelli d'Italia e l'altra del Movimento 5 Stelle.

La prima, A.S. 549, si risolve in una proposta di legge-delega al Governo finalizzata all'approvazione di un Testo unico che intervenga organicamente sulla materia e sappia ripristinare l'attitudine dei partiti a venire incontro alle istanze sociali, favorendo la partecipazione dei cittadini alla vita politica del Paese⁷⁶. Si propongono una serie di interventi, alcuni dei quali sovrapponibili, per vero, a quelli già previsti dalla legislazione vigente, ma tutti orientati a favorire la democrazia interna e la trasparenza dei partiti: veicolo principale di quest'opera di rinnovamento è lo statuto, che viene rivisto nel suo contenuto essenziale, ovvero per ciò che concerne i principi che ispirano l'azione del partito e le misure destinate ad assicurarne

⁷³ Così, l'art. 2 dell'A.S. 207 e, specularmente, l'art. 2 dell'A.C. 533.

⁷⁴ Così, l'art. 3 dell'A.S. 207 e, specularmente, l'art. 3 dell'A.C. 533 (e le rispettive relazioni di accompagnamento).

⁷⁵ Così, l'art. 4 dell'A.S. 207 e, specularmente, l'art. 4 dell'A.C. 533.

⁷⁶ Così, l'art. 1 dell'A.S. 549 (e la rispettiva relazione di accompagnamento).

il rispetto; la connotazione in senso democratico delle procedure richieste per l'approvazione degli atti che impegnano il partito; l'individuazione degli organi dirigenti del partito, le loro attribuzioni, le modalità di elezione, la durata degli incarichi e le cause di incompatibilità; i diritti e i doveri degli iscritti e le modalità della loro partecipazione all'attività del partito; gli organi di garanzia e le procedure previste per l'irrogazione di provvedimenti disciplinari; le procedure di modifica, oltre che dello statuto, del simbolo e della denominazione del partito. Sono previste l'introduzione di un codice etico che valga ad ispirare i comportamenti individuali e collettivi; la facoltà, non l'obbligo, di introdurre le elezioni primarie per la scelta dei candidati alle elezioni politiche e amministrative, nel rispetto di regole che assicurino la trasparenza delle procedure e la partecipazione degli elettori; ed altre disposizioni in tema di trasparenza che concernono i principali atti della vita del partito⁷⁷.

Pur condividendo i medesimi obiettivi in tema di sistematizzazione della disciplina e di rafforzamento della democrazia interna, le prime proposte, che pur non contemplano espressamente meccanismi di organizzazione *dal basso* del partito, appaiono forse più incisive di quest'ultima: esse, infatti, insistono su molteplici aspetti, ben oltre i contenuti essenziali dello statuto. Una constatazione, questa, che non deve sorprendere: la scelta sottintesa alla proposta appena esaminata si esprime in piena coerenza con l'esaltazione della dimensione liberale che connota l'associazione partitica, ribadita fin dalla disposizione di apertura dell'art. 2.

Diverso l'approccio che ha animato l'elaborazione della proposta in seno al Movimento 5 Stelle, l'A.S. 881, che trae spunto, per vero, da due testi presentati nel corso della Legislatura precedente. L'intervento si colloca, come gli altri, nella più ampia cornice dell'attuazione dell'art. 49 Cost. e del rafforzamento della dimensione partecipativa della vita politica, con un investimento particolare sul tema del finanziamento: ciò detto, l'opera di riorganizzazione (e sistematizzazione) della disciplina, che passa attraverso il conferimento di una delega al Governo, trae ispirazione direttamente dalle fonti europee in materia, anzitutto dal Regolamento UE n. 1141/2014. Segno della sopravvenuta esigenza di rivedere la fisionomia dei partiti nazionali nella prospettiva di una loro proiezione in forma associata in seno al Parlamento dell'Unione: quelli che si definiscono, in modo un po' troppo semplificato, "partiti europei" altro non sono, infatti, che associazioni di partiti nazionali⁷⁸. Ciò che non convince, almeno a prima impressione, è che la normativa europea, qui assunta a fonte di ispirazione, presenta il medesimo limite della legislazione nazionale, ovvero la tendenza ad investire principalmente la questione del finanziamento e non invece

⁷⁷ Così, l'art. 2 dell'A.S. 549.

⁷⁸ Cfr. M.R. ALLEGRI, *Ancora sui partiti politici europei: cosa c'è di nuovo in vista delle elezioni europee 2019*, cit., pp. 1 ss.

l'organizzazione interna. Sappiamo, invece, quanto sia diventato prioritario, almeno nel panorama attuale, riportare l'attenzione sul diritto di associazione e sulla partecipazione *dal basso*⁷⁹.

Nel segno di tale scelta sono previste una serie di norme di principio e di carattere generale sullo *status* dei partiti ed i rispettivi statuti. I partiti assurgono a associazioni *riconosciute* dotate di personalità giuridica secondo quanto previsto dall'art. 2, secondo comma, del d.p.r. 10 febbraio 2000, n. 361. Sono dotati di uno statuto che deve prevedere obbligatoriamente alcuni contenuti: dall'anagrafica al programma politico; dalle procedure amministrative e finanziarie connesse alla formazione politica alla composizione e alle attribuzioni degli organi direttivi, per i quali debbono essere specificati i criteri di selezione; dalla posizione degli iscritti alle forme dei processi decisionali interni, con particolare attenzione all'esercizio del diritto di voto e ai *quorum*; dalle garanzie di trasparenza e di tutela della vita privata e della protezione dei dati personali alla procedura di modifica dello statuto.

Lo statuto deve contenere una serie di disposizioni finalizzate ad assicurare la democrazia interna dei partiti. Anche in questo caso l'intervento legislativo è piuttosto capillare, incidendo su molteplici aspetti: la promozione del dialogo (e del confronto) *nel* partito e *fuori del* partito; la previsione di un codice etico che assicuri agli iscritti un'effettiva partecipazione alla sua azione politica; l'utilizzo mirato delle nuove tecnologie per favorire il coinvolgimento costante degli associati. Lo statuto deve richiamare al rispetto dei principi di trasparenza e di partecipazione democratica, da un lato, e della legislazione in tema di riservatezza e protezione dei dati personali, dall'altro. Deve riconoscere una serie di diritti in capo agli iscritti, qui enunciati nel dettaglio, e deve provvedere all'istituzione di appositi organi e modalità democratiche per eleggere gli organi di vertice ed approvare eventuali modifiche, oltre che delle sue disposizioni, anche del codice etico⁸⁰.

V'è, infine, nella proposta di legge, un'intera parte che regola analiticamente la trasparenza finanziaria, la cui violazione comporta l'applicazione ai partiti di apposite sanzioni amministrative pecuniarie⁸¹.

L'intento che sembra animare tale proposta è, dunque, di andare *oltre* la normativa europea: o, almeno, questo è ciò che si percepisce dal carattere dettagliato dell'articolato. Ciò che desta perplessità, nella minuziosità della disciplina – la cui legittimità, a nostro avviso, andrebbe indagata per la significativa riduzione degli spazi di autonomia statutaria che residuano in capo ai partiti – è l'eccesso di timidezza con cui, all'opposto, si interviene su una questione cruciale, ovvero la designazione degli organi di vertice e la selezione delle candidature. Sul punto, infatti, non è previsto nient'altro che il riconoscimento in capo

⁷⁹ V., ampiamente, F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, cit., pp. 227 ss., e ID., *I partiti politici come formazioni sociali e il difficile equilibrio tra esigenze di tutela dei diritti degli associati e funzionamento interno del partito*, cit., spec. pp. 153 s. Cfr., in uno scritto pur anteriore alla più recente normativa, G. GRASSO, *Democrazia interna e partiti politici a livello europeo: qualche termine di raffronto per l'Italia?*, cit., pp. 609 ss.

⁸⁰ Così, l'art. 3 dell'A.S. 881.

⁸¹ Così, gli artt. 4-7 dell'A.S. 881.

a ciascuno degli iscritti di presentare la propria candidatura, sia pur nel rispetto dei requisiti e delle procedure deliberative previste dagli statuti⁸².

5.2 Interventi di riforma “parziale”: sulla democrazia interna dei partiti...

V'è poi un'altra proposta di interesse, che, pur nell'ampiezza dell'intervento, si limita a modificare (e a integrare) la legislazione vigente: l'A.S. 333, firmata dal Sen. Dario Parrini. Nel caso di specie, non si ambisce ad una riforma organica della materia, che deve comunque rimanere regolata nel rispetto dell'autonomia delle associazioni partitiche: essa si propone, piuttosto, come riforma della disciplina in vigore nella direzione di una promozione (e di un rafforzamento) della democrazia interna dei partiti, a partire dalle modalità di selezione delle candidature per le cariche elettive, questione che, si ribadisce, occupa una posizione centrale, se non decisiva, nella riflessione sul recupero del rapporto fra partiti e società civile. Nel riformare lo *status* dei partiti quali associazioni *riconosciute* dotate di personalità giuridica, due sono le principali linee di intervento⁸³: da un lato, una revisione della disciplina degli statuti che favorisca «la partecipazione degli iscritti alle scelte politiche del partito e ne garantisca un funzionamento interno democratico»⁸⁴; dall'altro, l'attuazione del «metodo democratico» tramite il ripensamento della selezione delle candidature⁸⁵.

L'A.S. 333 indica il «contenuto minimo degli statuti» entrando, invero diffusamente, sulla vita interna dell'associazione: parlare di contenuto *minimo*, dunque, suona piuttosto contraddittorio. Alcuni contenuti si ripropongono: principi politici e mezzi di garanzia; organi di vertice e organi rappresentativi con le rispettive attribuzioni; procedure democratiche per l'approvazione di atti che impegnano il partito; diritti e doveri degli iscritti; procedure aggravate di revisione dello statuto; la previsione di un simbolo e di un codice etico. Altri contenuti, nelle altre proposte di legge oggetto di mera enunciazione, in questo progetto trovano una più compiuta definizione: è il caso del voto (anche elettronico) che la proposta mira ad assicurare nella sua regolarità, trasparenza e democraticità, garantendo segretezza e rispetto del genere; ed è anche il caso della tutela delle minoranze, la cui presenza negli organi collegiali non esecutivi del partito deve rimanere assicurata. Le modalità di selezione democratica delle candidature (ed il rispetto della parità di genere) debbono formare pure oggetto dello statuto, secondo la disciplina dettata, nel dettaglio, dagli artt. 5-7. Sono previste la facoltà per il partito di optare per elezioni “primarie” «trasparenti» per la selezione dei candidati alle assemblee rappresentative e alle cariche di sindaco e di Presidente di Regione (art. 6); e, in alternativa, la facoltà di affidare la designazione dei candidati alle

⁸² Così, l'art. 3, secondo comma, lett. *b*).

⁸³ Così, l'art. 2, primo comma, dell'A.S. 333.

⁸⁴ Su cui gli artt. 2 e 3 dell'A.S. 333.

⁸⁵ Su cui gli artt. 5-7 dell'A.S. 333.

assemblee rappresentative degli iscritti (art. 7). I legali rappresentanti del partito richiedono all'ufficio elettorale competente di indire le elezioni primarie o viceversa le elezioni di un'assemblea di delegati degli iscritti al partito, trasmettendo un apposito regolamento il cui contenuto è definito in parte all'interno della disciplina. La scelta delle procedure di selezione «democratica» delle candidature rimane comunque delimitata nella sfera delle opzioni indicate dal legislatore: una questione su cui, a nostro avviso, varrebbe la pena riflettere, finendo inevitabilmente per impattare sulla sfera di autonomia rimessa al partito.

L'A.S. 333 affronta poi il tema della posizione dell'eletto nei confronti del partito, questione che forse le altre proposte hanno lasciato un po' in ombra⁸⁶. Vigè qui il principio della responsabilità politica *diffusa* per tutta la durata del mandato, vale a dire: l'eletto può essere esposto a critiche e manifestazioni di biasimo da parte del partito di appartenenza per le opinioni espresse ed i voti dati nell'esercizio delle funzioni rappresentative, ma non può essere destinatario di provvedimenti sanzionatori, né di misure che tendano surrettiziamente a legarlo alle direttive di partito (e alle aspettative dei «suoi» elettori)⁸⁷, pregiudicando così il divieto di mandato imperativo *ex art. 67 Cost.*⁸⁸ Ciò, beninteso, non vuol dire che il parlamentare non può subire condizionamenti in assoluto nel corso del suo mandato: ciò che si vuole evitare, piuttosto, è che subisca condizionamenti di carattere «patologico», non essendo escluso che i partiti continuino ad esercitare la loro influenza nei suoi confronti⁸⁹. Si tratta di evitare, in definitiva, che la sua libertà di coscienza sia «troppo imbrigliata», mettendolo «al riparo da eventuali sanzioni o ritorsioni»⁹⁰.

⁸⁶ Così, l'art. 4 dell'A.S. 333.

⁸⁷ Sulla differenza fra responsabilità politica «istituzionale», che contempla comunque la possibilità di rimozione del soggetto riconosciuto responsabile, e responsabilità politica «diffusa», che, all'opposto, non prevede l'applicazione di misura alcuna, v., anzitutto, G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 1967, spec. pp. 113 ss., e ID., voce *Responsabilità (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIX, Giuffrè, Milano, 1988, pp. 1341 ss. Cfr., fra gli altri, V. ANGIOLINI, *Le braci del diritto costituzionale ed i confini della responsabilità politica*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1998, pp. 57 ss.

⁸⁸ Per approfondimenti, fra i tanti, N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1991, e ID., *Il divieto di mandato imperativo e la rappresentanza nazionale: autopsia di due concetti*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Pervorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, cit., pp. 131 ss.; cfr., altresì, A. MORELLI, *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018.

⁸⁹ Così, G. MATUCCI, *Lo status del parlamentare fra dovere di rappresentanza e libero esercizio del mandato*, in F. RIGANO (a cura di), *La Costituzione in officina. Il primo intervento urgente*, cit., p. 115., che rimanda, anzitutto, a V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, ora in ID., *Stato, popolo, Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1985, pp. 147 ss., e ID., *La Costituzione della Repubblica italiana e il controllo democratico dei partiti*, in *Studi politici*, n. 3, 1960, spec. p. 269 e 273 s.

⁹⁰ E. BETTINELLI, *La Costituzione della Repubblica italiana. Un classico giuridico*, cit., p. 58. La stessa sent. Corte cost., 7 marzo 1964, n. 14, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 9, 1964, pp. 129 ss. (con note di M. BON VALSASSINA, *Considerazioni sulla sentenza n. 14 della Corte costituzionale*, e di L. PALADIN, *Il sindacato della Corte costituzionale sulla «utilità delle leggi»*), ha precisato che «nessuna norma potrebbe disporre che derivino conseguenze a carico del parlamentare per il fatto che abbia votato contro le direttive del partito».

5.3 ...e in tema di trasparenza dei programmi elettorali

Un cenno merita, infine, l'A.S. 550, presentato dal Sen. Carlo Cottarelli, che ambisce a recuperare il rapporto di fiducia fra partiti e società muovendo da un rafforzamento delle misure volte ad assicurare la trasparenza (economica) dei programmi elettorali. L'idea, infatti, è che gli elettori riescano a pervenire a una scelta più serena e consapevole soltanto laddove riescano ad acquisire informazioni più precise sulle intenzioni dei partiti: in particolare, sul costo delle misure espansive proposte, sulle relative coperture e sulle implicazioni di queste misure e coperture per gli andamenti futuri della finanza pubblica⁹¹. Va da sé che il rafforzamento di tali misure riuscirà a sortire i risultati sperati soltanto se, e nella misura in cui, l'informativa inserita nei programmi soddisfi *standard* minimi di chiarezza e di accessibilità: non si può dare per scontato, infatti, che tutti gli elettori abbiano un *background* culturale sufficiente per cogliere la complessità degli aspetti economico-finanziari.

5.4 Considerazioni a margine

Nella pluralità delle proposte presentate, cresce, dunque, il bisogno di investire sulla democrazia interna dei partiti a partire, anzitutto, dagli statuti e dalle esigenze di trasparenza finanziaria, mentre resta forse un po' trascurato l'obiettivo della ricostruzione *dal basso* dell'organizzazione interna del partito, attraverso la regolazione della designazione degli organi di vertice e della selezione delle candidature. Un dato che, per certi versi, continua a sorprendere: si tratta, infatti, di due momenti rispetto ai quali gli associati ben possono rivendicare il diritto di far sentire la propria voce, trattandosi di far convergere la scelta sulle personalità che si fanno portatrici della ideologia del partito, che lo rappresentano, all'interno della comunità nazionale come in sede parlamentare. La stessa Corte costituzionale, nell'intervenire sulla legge 6 maggio 2015, n. 52 (il cd. *Italicum*)⁹², ha, infatti, molto insistito sulla funzione dei partiti nella presentazione e nella selezione delle candidature, inquadrandola nel ruolo *promozionale* loro assegnato dalla Costituzione rispetto agli obiettivi di partecipazione dei cittadini alla determinazione della politica nazionale⁹³.

D'altro canto, non si può pensare che per via legislativa sia sancito l'obbligo di fare ricorso a strumenti di ispirazione (apparentemente) democratica come le "primarie"⁹⁴, in Italia utilizzate (per lo più) allo scopo

⁹¹ Così, nella relazione di accompagnamento all'A.S. 550.

⁹² Legge 6 maggio 2015, n. 52 («Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati»).

⁹³ Sul punto, si veda il par. 11.3 del *Considerato in diritto* della sent. Corte cost., 9 febbraio 2017, n. 35, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 2017, pp. 225 ss., con note di A. ANZON DEMMIG, *La dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'«Italicum» e il persistente immobilismo del legislatore*; M. ESPOSITO, *Diritto di voto e sistema elettorale: riflessioni a margine della sent. n. 35/2017 della Corte costituzionale*; R. MANFRELLOTTI, *Il fantasma della governabilità e la rigidità costituzionale*, e M. VILLONE, *Democrazia, eguaglianza, autonomia: il dilemma delle formule elettorali per la composizione degli organi regionali*.

⁹⁴ Dubbio in tal senso G. GRASSO, *Democrazia interna e partiti politici a livello europeo: qualche termine di raffronto per l'Italia?*, cit., p. 662, che, nella prospettiva di una legge sui partiti dai toni *soft*, ritiene comunque preliminare una valutazione sulla conformità di tale soluzione a Costituzione.

di designare i segretari di partito⁹⁵. Le “primarie” non possono certo risolvere da sole la crisi che ha investito il sistema partitico. La prassi, infatti, genera non poche perplessità⁹⁶. Al di là delle critiche sulla vanità della loro portata garantistica, messa in dubbio per il loro carattere plebiscitario e populistico⁹⁷ (e per il rischio di “inquinamento” che deriverebbe dalla partecipazione dei simpatizzanti di altro schieramento politico), non sembrano nemmeno trascurabili le osservazioni di chi ritiene che per questa via sia lasciato eccessivo spazio agli elettori, parificati dalle disposizioni statutarie agli stessi iscritti⁹⁸, “svuotando” di fatto il ruolo dei partiti nella determinazione della politica nazionale⁹⁹. Altri problemi si palesano, poi, nella mancanza di trasparenza che caratterizza il ricorso alle votazioni su piattaforma digitale: pur in presenza di un’elezione riservata agli iscritti al partito, la designazione di Luigi Di Maio a Capo politico del Movimento 5 Stelle è passata con un numero di votanti nettamente inferiore agli aventi diritto, svelando, così, come la votazione nascondesse, in realtà, «una scelta oligarchica già assunta verticisticamente»¹⁰⁰.

Ancor più delicato il momento della selezione delle candidature, sul quale i partiti esercitano da tempo un «potere quasi monopolistico»¹⁰¹: da qui la proposta avanzata, in passato, dalla dottrina di estendere ai partiti italiani il modello delle “primarie” americane “aperte”. La sola esperienza assimilabile, invero, è quella delle cd. “parlamentarie”, utilizzate, nel dicembre del 2012, dal Movimento 5 Stelle per individuare i futuri candidati alle elezioni politiche: lo scopo era, appunto, di coinvolgere gli iscritti nella composizione delle liste elettorali senza l’intermediazione dei partiti. Anche per questo modello, tuttavia, v’è il dubbio che, a monte della fase di consultazione, vi sia comunque una selezione “pilotata” dai vertici di partito. Merita un cenno, infine, la mancata contemplazione ad opera delle proposte esaminate del ricorso a strumenti di democrazia diretta all’interno dei partiti, quali il referendum e, in generale, le forme di

⁹⁵ In argomento, L. GORI, *Le elezioni primarie nell’ordinamento costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018; cfr., altresì, E. ROSSI, L. GORI, *Le «primarie» in Italia: dalla prassi alle regole*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2009, pp. 619 ss.

⁹⁶ Fortemente critica R. CALVANO, *Dalla crisi dei partiti alla loro riforma, senza fermarsi... voyage au bout de la nuit?*, cit., pp. 45 ss., cui si rinvia per altri richiami bibliografici.

⁹⁷ Fra gli altri, P. MARSOCCI, *Le primarie: i partiti italiani alle prese col metodo democratico*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2011, pp. 1 ss.

⁹⁸ Così, l’art. 4 dello Statuto del Partito democratico (in opposizione all’art. 29 dello Statuto della Lega per Salvini Premier che, invece, riconosce i diritti di elettorato attivo e passivo in capo ai soci ordinari militanti e non ai soci sostenitori).

⁹⁹ Dà conto di queste criticità I. PELLIZZONE, *Organizzazione e funzioni dei partiti: quale democrazia interna?*, in S. STAIANO, G. FERRAIUOLO, A. VUOLO (a cura di), *Partiti politici e dinamiche della forma di governo*, cit., pp. 195 s. L’art. 49 Cost., invero, ricorda G. GRASSO, *Democrazia interna e partiti politici a livello europeo: qualche termine di raffronto per l’Italia?*, cit., p. 661, parla di cittadini che concorrono a determinare la politica nazionale: «quindi le funzioni degli iscritti, membri dell’associazione, sembrano destinate a rimanere qualitativamente e quantitativamente diverse da quelle dei simpatizzanti/elettori del partito, qualsivoglia ruolo si vada a riconoscere agli uni e agli altri nell’ambito dell’autonomia statutaria di un singolo partito politico».

¹⁰⁰ È il caso, ad esempio, del Movimento 5 Stelle per i cui numeri si rinvia I. PELLIZZONE, *Organizzazione e funzioni dei partiti: quale democrazia interna?*, cit., p. 196.

¹⁰¹ G. RIZZONI, *Art. 49*, cit., p. 994.

consultazione: queste, infatti, meriterebbero comunque un minimo di disciplina onde scongiurare il rischio di opacità nel loro utilizzo¹⁰².

6. Per concludere

La percezione dei partiti (e delle istituzioni rappresentative) come entità sempre più distanti dalla comunità ha portato alla graduale emersione di una grave crisi in termini di partecipazione e di democraticità del sistema. I partiti (e i gruppi parlamentari) si svelano spesso incapaci di venire incontro alla molteplicità delle istanze presenti nella realtà sociale e le dinamiche che interessano la vita istituzionale spesso appaiono incomprensibili ai più, mancando anche una consapevolezza civica adeguata circa il funzionamento degli organi dello Stato e, in particolare, dei rapporti fra Governo e Parlamento. Sorge così il bisogno di ripristinare la fiducia della società civile, in primo luogo, nei confronti dei partiti come luogo di intermediazione politica muovendo, anzitutto, dalla ricostruzione della dimensione partecipativa che caratterizza la loro vita interna. Lo scetticismo che investe il rapporto fra rappresentati e rappresentanti si annida, infatti, in una grave sensazione di impotenza derivante, in parte, dall'inibizione di occasioni di partecipazione *attiva* in momenti cruciali della vita del partito (quando si tratta, in particolare, di selezionare i vertici ed i potenziali candidati alle elezioni) e, in parte, dall'impossibilità di intervenire fattivamente sulle dinamiche istituzionali, di cui spesso, peraltro, si ignorano le regole.

Lo *status* dei partiti quali formazioni sociali spontanee, destinate allo svolgimento di attività politica, li colloca in una dimensione ibrida, all'incrocio fra diritto privato e diritto pubblico, imponendo la necessità di trovare un temperamento fra l'esigenza di salvaguardarne gli spazi di libertà e di autonomia ed il bisogno di assicurare che tali spazi si esprimano nel rispetto dei principi costituzionali: primo fra tutti, il «metodo democratico». La resistenza che storicamente ha accompagnato l'attivazione legislativa in una direzione capace di assicurare la democrazia *all'interno* dei partiti ha lasciato via via spazio al bisogno di riportare i partiti al loro ruolo originario di «mediatori» fra società civile ed istituzioni, assicurando *standard* minimi di tutela sul piano della trasparenza e della partecipazione¹⁰³, non senza dimenticare l'esigenza di farne salva l'autonomia, espressione, a sua volta, della libertà di autodeterminarsi sul piano organizzativo e progettuale¹⁰⁴. La disciplina ad oggi adottata risponde solo in parte a questo bisogno: l'iscrizione nel

¹⁰² Riflessioni analoghe sono espresse I. PELLIZZONE, *Organizzazione e funzioni dei partiti: quale democrazia interna?*, cit., pp. 220 ss. a proposito della legislazione vigente.

¹⁰³ Non senza che venisse sollevato qualche dubbio a proposito della inevitabile parzialità delle leggi da adottare: alcuni requisiti minimi, infatti, potrebbero adattarsi meglio ad alcune fattispecie associative piuttosto che ad altre: cfr. C. PINELLI, *Il dibattito sui partiti: disciplina e qualità della democrazia*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2006, pp. 770 ss.

¹⁰⁴ Cfr. I. PELLIZZONE, *Organizzazione e funzioni dei partiti: quale democrazia interna?*, cit., p. 201, per cui la Costituzione non obbliga al rispetto del metodo democratico come criterio di organizzazione interna, ma lo consente e (forse) lo incentiva. Il legislatore ben può indicare, allora, requisiti minimi di democraticità senza assorbire, però, lo spazio per scelte organizzative interne autonome, coerentemente con l'identità che il partito si è data.

Registro nazionale e la pubblicazione dello statuto sulla Gazzetta Ufficiale vengono certamente incontro alle esigenze di pubblicità (e di vigilanza) sulle regole fondamentali della vita interna dei partiti; la distinzione fra organi deliberativi, esecutivi e di controllo, la dichiarazione della cadenza con cui si svolgono le assemblee congressuali, la definizione delle procedure attraverso le quali si perviene all'approvazione degli atti che impegnano il partito, l'esplicitazione dei diritti e dei doveri degli iscritti e la tutela delle minoranze negli organi collegiali non esecutivi soddisfano requisiti minimi di trasparenza sul piano della distribuzione dei poteri e, pur non contenendo riferimenti espliciti, dovrebbero orientare i partiti a osservare il «metodo democratico»¹⁰⁵. Le criticità, tuttavia, sono evidenti e ci si domanda se, e in che misura, possano essere ovviate attraverso un ulteriore intervento del legislatore. Ecco, dunque, che la questione diventa: quali i profili su cui insistere? Fino a che punto il legislatore può intervenire, senza valicare il limite imposto dal riconoscimento del diritto di libertà? Molto dipende, si è visto, dal significato che s'intende attribuire al «metodo democratico»: l'interpretazione meglio in grado di soddisfare le esigenze di bilanciamento è forse quella che esclude un controllo sui programmi e sui fini (fermi restando, naturalmente, i casi estremi in cui un partito integri la fattispecie dell'associazione a delinquere o violi la XII disp. trans.)¹⁰⁶.

Ripristinare la democrazia *interna* dei partiti può voler dire tante cose: investire sulla trasparenza (dei programmi, delle fonti di finanziamento, nei rapporti coi *media*); assicurare il dialogo e la tutela del dissenso dentro e fuori il partito¹⁰⁷; promuovere la salvaguardia dei diritti dei singoli e delle minoranze, in un quadro pur sempre ispirato al principio maggioritario¹⁰⁸; stimolare il ripensamento dell'organizzazione interna, favorendo, in via di principio, la partecipazione *dal basso* e, dunque, assicurando il coinvolgimento di iscritti, simpatizzanti ed elettori nella selezione degli organi di vertice e dei candidati alle elezioni;

¹⁰⁵ *Ivi*, pp. 226 ss. Cfr. F. SCUTO, *I partiti politici come formazioni sociali e il difficile equilibrio tra esigenze di tutela dei diritti degli associati e funzionamento interno del partito*, cit., spec. pp. 131 ss. e 140 ss.

¹⁰⁶ V. ONIDA, *Plausibilità di un intervento legislativo*, in E. ROSSI, E. BALBONI, L. CAIMI, A. MATTIONI, V. ONIDA, F. PIZZOLATO, *Democrazia nei partiti*, cit., p. 103.

¹⁰⁷ Sebbene anche questo profilo presenti una sua complessità, difficile da sciogliere. Lo stesso C. MORTATI, *Concetto e funzione dei partiti politici*, cit., p. 10, già rilevava che «[i]l dissenso incide sull'aspetto più delicato dell'organizzazione dei partiti, ed esso appare espressione di due esigenze contrastanti, ciascuna delle quali possiede un suo lato di verità»: da una parte, la competizione fra partiti esige una saldezza organizzativa e una rapidità di azione che potrebbero essere compromesse da un "eccesso" di critica ad opera delle correnti di minoranza; dall'altra, impedire alle opposizioni di esprimersi «esporrebbe al pericolo di un infeudamento oligarchico dei gruppi dominanti», interferendo con «quel dinamismo dell'azione di partito, che è condizione per la sua vitalità». Ecco perché occorre conciliare il più possibile le due opposte esigenze. Fermo restando il limite generale del rispetto dei principi e dei valori espressi dal partito, ogni iscritto deve poter esprimere liberamente la propria opinione e deve pure essere consentito l'instaurarsi di un minimo di rapporti associativi fra gli aderenti alle correnti minoritarie.

¹⁰⁸ Cfr. A. GRATTERI, *Formare un partito: iscritti, simpatizzanti, elettori ed eletti*, cit., p. 110, che, pur auspicando l'osservanza di un modello democratico-egualitario, rammenta la varietà delle soluzioni praticabili: la prassi, conosce, infatti, forme di legittimazione degli organi di partito "staccate" da un principio democratico fondato sull'eguale partecipazione al voto degli aderenti. Ciò che importa è che nel momento in cui si crea il legame associativo vi sia una qualche forma di legittimazione degli organi decisionali. Ci si domanda, tuttavia, se sia sufficiente anche solo una legittimazione "carismatica", secondo la nota tripartizione di Max Weber.

valorizzare il rapporto col territorio, nella consapevolezza che la consistenza dei bisogni può essere saggiata solo ascoltando *da vicino* chi questi bisogni li esprime¹⁰⁹. Tutto questo presuppone che sia il legislatore a ispirare, almeno in parte, i contenuti dello statuto, senza mai, però, imporre uno statuto-tipo che finirebbe inevitabilmente per “imbrigliare” quegli spazi di autonomia che debbono essere salvaguardati¹¹⁰, e presuppone anche l’istituzione di forme di controllo che, si diceva, non possono tradursi in provvedimenti di natura autorizzativa, ma che piuttosto si risolvano nella verifica di requisiti *formali minimi* capaci di soddisfare quelle esigenze di trasparenza e di partecipazione attiva che fanno del partito una formazione sociale ad impronta democratica¹¹¹. Un’esigenza, questa, che appare prioritaria per restituire la fiducia dell’elettore nei confronti del partito, prima, e degli eletti (e delle istituzioni), poi. Col che si pone poi l’altra questione di quali siano gli organi a cui affidare questi compiti di accertamento (ferma restando l’esigenza della loro indipendenza istituzionale)¹¹².

Altro profilo da non trascurare è quello del controllo giurisdizionale sui partiti, tema che ha visto rinnovarsi l’interesse della dottrina costituzionalistica e di diritto privato proprio negli ultimi anni, in occasione di alcune vicende giudiziarie riguardanti, anzitutto, il Movimento 5 Stelle¹¹³. Lo spazio di intervento dell’autorità giudiziaria sulla vita dei partiti è sempre stato oggetto di discussione per tante ragioni: anzitutto, per la mancanza di una disciplina puntuale, cosa che ha portato i giudici a contenere l’esercizio dei propri poteri entro i confini di un controllo di mera legittimità, legato al rispetto del Codice

¹⁰⁹ Il processo di digitalizzazione che ha interessato il sistema partitico ha creato l’illusione di poter realizzare un effettivo avvicinamento del partito alla comunità: i rischi di degenerazione della “democrazia diretta digitale”, tuttavia, allarmano non poco. Questo modello non può che funzionare, infatti, attraverso la formulazione di domande sottoposte ai cittadini, ma la predisposizione di domande finisce inevitabilmente per orientare la decisione in una precisa direzione (F. RIGANO, M. TERZI, *Lineamenti dei diritti costituzionali*, cit., p. 314). Ciò detto, non v’è dubbio che la Rete non sia in grado di sostituirsi alla dimensione del confronto “reale” tra le persone. Il partito digitale non può prendere il posto dei tradizionali modelli organizzativi: può, se mai, essere utilizzato come strumento di innovazione sul piano organizzativo per favorire l’ampliamento della partecipazione politica a norma dell’art. 49 Cost. (F. SCUTO, *I partiti politici come formazioni sociali e il difficile equilibrio tra esigenze di tutela dei diritti degli associati e funzionamento interno del partito*, cit., p. 152). Per altre considerazioni con riguardo specifico al Movimento 5 Stelle, R. BIFULCO, *La democrazia è un mezzo o un fine? Le risposte del M5S*, in *Astrid Rassegna*, n. 5, 2019, pp. 1 ss. Sulle criticità dei partiti cd. “digitali” in generale: G. DI COSIMO, *In origine venne Rousseau. Le regole dei partiti sull’uso delle tecnologie digitali*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2012, pp. 969 ss.

¹¹⁰ Cfr. G. PASQUINO, *La democrazia nei partiti (degli altri)*, in *il Mulino*, n. 6, 2019, p. 914.

¹¹¹ Secondo C. MORTATI, *Concetto e funzione dei partiti politici*, cit., p. 13, oggetto di accertamento dovrebbe essere lo statuto e dovrebbe avere contenuto negativo, limitandosi a constatare l’assenza di norme in contrasto con i principi dell’ordinamento democratico, senza spingersi a richiedere l’adesione positiva e esplicita a questi. Il controllo dovrebbe essere esteso alle garanzie di pubblicità, alle condizioni di validità delle deliberazioni e alle entrate e alle spese dei partiti.

¹¹² Non si potrebbe, dunque, pensare di rimettere questa funzione all’autorità amministrativa: si dovrebbe trattare, se mai, di un organo dotato di indipendenza, che offre garanzie di pubblicità e di contraddittorio (*ibidem*, con riferimento esplicito all’autorità giudiziaria o alla Corte costituzionale).

¹¹³ Fra gli altri, E. CATERINA, *Il giudice civile e l’ordinamento interno dei partiti politici: alcune considerazioni sulle recenti ordinanze dei Tribunali di Napoli e di Roma*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2016, pp. 1 ss.; F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, cit., pp. 93 ss., 163 ss. e 211 ss., e ID., *I partiti politici come formazioni sociali e il difficile equilibrio tra esigenze di tutela dei diritti degli associati e funzionamento interno del partito*, cit., pp. 136 ss.; C. PERLINGIERI, *Nuove forme di partecipazione politica e metodo democratico*, in *Rassegna di diritto civile*, n. 3, 2018, pp. 873 ss., e G. GRASSO, *Il controllo giurisdizionale della democrazia dei partiti: le più recenti tendenze nella lente del Movimento 5 Stelle*, in *Diritti comparati*, n. 3, 2019, pp. 57 ss.

civile e delle norme statutarie¹¹⁴. Di diverso tenore, com'è noto, sono stati gli indirizzi espressi dalla più recente giurisprudenza in occasione di alcune vicende giudiziarie concernenti i provvedimenti di espulsione dal Partito Democratico di Luigi Lusi e di alcuni iscritti al Movimento 5 Stelle: in entrambi i casi, si denota una significativa apertura verso l'intervento del giudice sulla vita dei partiti, complice probabilmente una normativa interna piuttosto carente¹¹⁵. È stato, inoltre, ampiamente sottolineato quanto "disordinate" apparissero, al tempo, le fonti interne del Movimento 5 Stelle¹¹⁶. Sebbene qualcuno sostenga la possibilità di invocare l'applicazione diretta dell'art. 49 Cost.¹¹⁷, ciò comprova l'esigenza di un intervento del legislatore che quantomeno chiarisca entro quali limiti il sindacato giurisdizionale possa esprimersi nel rispetto dell'autonomia dei partiti¹¹⁸.

Ripristinare la democrazia *interna* dei partiti vuol dire poi, da ultimo ma non per importanza, rivedere il loro *status* giuridico tenendo conto della loro proiezione nel contesto europeo, rimettendo, ad esempio, ai cittadini la scelta dei candidati destinati a ricoprire eventualmente il ruolo di rappresentanti nel Parlamento europeo, evitando così l'imposizione di "finte" candidature che a null'altro servono se non a raccogliere voti per il partito di appartenenza¹¹⁹. Significa poi, nella consapevolezza della variabilità delle contingenze politiche, pretendere un minimo di trasparenza sulle eventuali alleanze che potrebbero scaturire in fase post-elettorale¹²⁰.

Nell'illustrare i possibili istituti di garanzia della democrazia interna dei partiti, occorre comunque ribadire quanto sostenuto da Costantino Mortati prima¹²¹ e, fra gli altri, da Giovanni Sartori poi, ovvero che ciò

¹¹⁴ F. SCUTO, *I partiti politici come formazioni sociali e il difficile equilibrio tra esigenze di tutela dei diritti degli associati e funzionamento interno del partito*, cit., p. 136.

¹¹⁵ Nel caso "Lusi", l'annullamento del provvedimento non è stato motivato sulla base della violazione del Codice civile o delle disposizioni statutarie, ma a partire dal contrasto con i principi costituzionali e, in particolare, con il criterio del metodo democratico *ex art. 49 Cost.* Nel caso che ha visto coinvolti alcuni iscritti al Movimento 5 Stelle, l'autorità giudiziaria ha disposto una sospensione dei provvedimenti, soffermandosi su due aspetti centrali della vita dei partiti, ovvero la selezione delle candidature e, appunto, le espulsioni. Operando in questa direzione, il giudice ha seguito, tuttavia, il percorso tracciato dal Codice civile, verificando, dapprima, l'esistenza di norme interne di dettaglio e, in caso contrario, procedendo all'applicazione analogica delle norme sulle associazioni riconosciute. Ove le norme interne fossero state esaurienti, è assai probabile che il giudice avrebbe assunto un atteggiamento più cauto (*ivi*, pp. 137 s.).

¹¹⁶ Così, G. GRASSO, *Il controllo giurisdizionale della democrazia dei partiti: le più recenti tendenze nella lente del Movimento 5 Stelle*, cit., pp. 65 s., nel richiamare la casistica in merito.

¹¹⁷ Fra gli altri, E. CATERINA, *Le espulsioni del Movimento 5 stelle davanti al giudice civile*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2016, pp. 793 ss., e A. LANZAFAME, *Sui livelli essenziali di democrazia nei partiti*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2017, pp. 1 ss.

¹¹⁸ Per G. GRASSO, *Il controllo giurisdizionale della democrazia dei partiti: le più recenti tendenze nella lente del Movimento 5 Stelle*, cit., p. 91, la misura di una legge sui partiti, che mai potrebbe avvicinarsi, invero, al modello tedesco del *Parteengesetz* (fin più profondo di quanto proponeva K. HESSE, *Die Verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat*, trad. it., *La posizione costituzionale dei partiti politici nello Stato moderno*, Herrenhaus, Seregno, 2012), dovrebbe comunque andare «ben oltre lo spazio di una disciplina minima(le) ed essere così capace ad orientare lo stesso controllo giurisdizionale e tutte le sue eventuali ambiguità».

¹¹⁹ Il riferimento è a quei *leader* di partito che in sede di candidatura hanno espressamente dichiarato che, in caso di elezione, non sarebbero comunque andati a ricoprire il ruolo di parlamentare europeo.

¹²⁰ Cfr. F. SCUTO, *I partiti politici come formazioni sociali e il difficile equilibrio tra esigenze di tutela dei diritti degli associati e funzionamento interno del partito*, cit., p. 139.

¹²¹ V. *supra*, nt. 55.

che più conta non è la democrazia *nei* partiti, in *quello* specifico partito, ma la democrazia *fra* i partiti, che si esplica nella «concorrenza» fra di essi¹²². Gli esiti negativi della concorrenza politica ed elettorale possono sollecitare pratiche democratiche presso alcuni partiti: sostituzione totale o parziale dei dirigenti; più ampio coinvolgimento degli iscritti nella selezione dei candidati alle elezioni e, più in generale, nell'elaborazione del programma e delle decisioni prese via via all'interno dei partiti. Esiste, insomma, la possibilità, per dirla con Gianfranco Pasquino, che «la concorrenza “con metodo democratico” fra i partiti, comunque elemento imprescindibile della democrazia nel sistema politico, stimoli e produca pratiche democratiche anche all'interno dei partiti. Tuttavia [...] ciascuna e tutte queste pratiche *non* sono imposte per legge, ma dipendono essenzialmente dalla valutazione e dalla volontà dei dirigenti e degli iscritti, delle loro interazioni. Saranno loro a scegliere quali pratiche utilizzare, come e quando»¹²³.

Detto questo, occorre fare i conti con un dato di fatto. Che ormai, almeno per una parte della popolazione, la democrazia è assimilata esclusivamente alla scelta di “chi comanda”¹²⁴. In ciò si esprime il fenomeno di “doppia verticalizzazione” del sistema partitico, accettato e, in qualche misura, favorito dagli stessi sostenitori del movimento politico: i partiti non ambiscono più a formare maggioranze parlamentari, ma, piuttosto, ad essere partiti “di Governo”, volti a esprimere e sostenere un *leader*, aspirante Capo del Governo¹²⁵. Sulla stessa direttrice si collocano, poi, le tante proposte di riforma che si sono susseguite promuovendo il ripensamento della forma di governo, senza troppo considerare le esigenze di bilanciamento, ed il bisogno più volte reclamato di intervenire a livello di legge elettorale in una direzione che assicuri salde maggioranze al potere. Ciò che oggi è in discussione, però, non è il sistema maggioritario o proporzionale: «[q]uesti temi sono in realtà la proiezione di un diffuso disagio dei cittadini verso le formazioni partitiche, verso la loro smarrita capacità di rendersi interpreti delle esigenze collettive e del bene pubblico del Paese»¹²⁶. Si smarrisce, infatti, che la democrazia è, prima di tutto, confronto, compromesso, condivisione e, ancora, partecipazione, una partecipazione che deve poter essere rafforzata nei momenti cruciali che precedono e assistono la formazione di un nuovo Governo per poi assicurarne il funzionamento¹²⁷: occorre, dunque, ripartire dai partiti – dalla loro funzione caratterizzante e costituzionalmente prevista di «strumenti attraverso i quali i cittadini determinano la politica nazionale»¹²⁸

¹²² G. SARTORI, *Democrazia, burocrazia e oligarchia nei partiti*, in *Rassegna italiana di sociologia*, n. 3, 1960, pp. 119 ss.

¹²³ G. PASQUINO, *La democrazia nei partiti (degli altri)*, cit., p. 910. Il corsivo è nostro.

¹²⁴ F. PIZZOLATO, *Introduzione. Questione democratica e democrazia nei partiti*, cit., p. 18.

¹²⁵ P. RIDOLA, *L'evoluzione storico-costituzionale del partito politico*, cit., pp. 5 ss.

¹²⁶ A. POGGI, *La democrazia nei partiti*, cit., p. 18.

¹²⁷ V. F. PIZZOLATO, *Partecipazione e partecipazionismo nello Stato democratico*, in *Costituzionalismo*, n. 1, 2023, pp. 1 ss. Per una riflessione di più ampio respiro, G. DI COSIMO (a cura di), *Curare la democrazia. Una riflessione multidisciplinare*, Wolters Kluwer/CEDAM, Padova, 2022.

¹²⁸ G. PASQUINO, *Art. 49*, cit., p. 48.



o, diremmo oggi, di veicoli di *inclusione politica e sociale*¹²⁹ – e occorre, prima ancora, promuovere percorsi di consapevolezza civica che riportino la società a credere, e a investire, *di nuovo* nelle istituzioni.

¹²⁹ A. POGGI, *La democrazia nei partiti*, cit., p. 6.