

QUADERNI DI «STUDI SENESI»

RACCOLTI DA PAOLO NARDI

148

MARIO PERINI

**I PARTITI E
LA DEMOCRAZIA INTERNA
UN PROBLEMA IRRISOLTO**



GIUFFRÈ FRANCIS LEFEBVRE

[ISBN 978-88-28-81183-1]

COMITATO SCIENTIFICO

ANDREW ASHWORTH – EMANUELE CASTRUCCI – GIULIO GIANFEROTTI – FLORIANA COLAO
GIANDOMENICO COMPORTI – GIOVANNI COSÌ – PETER DENLEY – ENRICO DICCIOTTI
LORENZO GAETA – DENIS GALLIGAN – MARTIN GEBAUER – BERNARDO GIORGIO MATTARELLA
STEFANIA PACCHI – VALERIA PIERGIGLI – FRANCESCO PISTOLESI
JUANA PULGAR – VITTORIO SANTORO – GIULIANO SCARSELLI – GERALD SPINDLER
EMANUELE STOLFI

DIRETTORE

PAOLO NARDI

VICE – DIRETTORI

SONIA CARMIGNANI - STEFANO PAGLIANTINI

COMITATO DI REDAZIONE

GIANDOMENICO COMPORTI – ROBERTO GUERRINI – PAOLO NARDI
MARIA LUISA PADELLETTI – ANDREA PISANESCHI – STEFANIA PACCHI

SEGRETARI DI REDAZIONE

GIOVANNI COSSA – GIAN LUCA NAVONE

**La presente opera è stata sottoposta a referaggio anonimo
in conformità alla normativa vigente in materia.**

© Copyright Giuffrè Francis Lefebvre S.p.A. Milano -2019
Via Busto Arsizio, 40 - 20151 MILANO - www.giuffrefrancislefebvre.it

La traduzione, l'adattamento totale o parziale, la riproduzione con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm, i film, le fotocopie), nonché la memorizzazione elettronica, sono riservati per tutti i Paesi.

Stampato da Tipografia «PISTOLESI Editrice IL LECCIO srl»
53035 Monteriggioni, loc. Badesse (Siena) - Via della Resistenza, 117

*A Maria Silvia Bianchi, mia madre
e Leandro Perini, mio padre*

Desidero ringraziare – per aver avuto la pazienza di leggere le bozze di questo volume e avermi fornito tanti utili consigli – il mio Maestro, Giovanni Grottanelli de’ Santi, gli amici Andrea Pisaneschi – anche per il suo continuo supporto –, Elena Bindi ed Enrico Diciotti.

INDICE

CAPITOLO I

Introduzione al tema	pag.	1
1.1 – Partiti e politica in prospettiva storica	»	1
1.2 – Crisi dei partiti e possibili risposte	»	18

CAPITOLO II

Definizioni e delimitazione dell'analisi: la democrazia interna ai partiti politici	»	25
2.1 – Partiti politici	»	27
2.1.1 – Sull'assenza di una definizione giuridica del partito e sulla esigenza di una loro identificazione a fini giuridici	»	27
2.1.2 – Proposte identificatorie e diritto positivo	»	36
2.1.2.1 – Il quadro normativo interno	»	36
2.1.2.2 – La giurisprudenza costituzionale e comune	»	42
2.1.2.3 – Il quadro internazionale	»	56
2.1.2.4 – Il quadro normativo e giurisprudenziale europeo	»	60
2.2 – Democrazia		75
2.2.1 – Sulle principali forme di democrazia accolte nell'ordinamento positivo italiano	»	84
2.2.2 – Sui principali modelli di democrazia nel quadro del costituzionalismo multilivello	»	117
2.3 – Interna ai partiti	»	129

CAPITOLO III

Profili di democrazia interna.....	»	135
3.1 – Sulla disciplina giuridica da applicare ai partiti politici	»	136
3.1.1 – Lo Statuto costituzionale e legislativo del partito politico	»	136
3.1.2 – L’analogia con le associazioni non riconosciute, le peculiarità e l’(in)applicabilità delle norme sulle associazioni riconosciute	»	167
3.2 – Sull’assenza di un obbligo giuridico ad una organizzazione e ad un funzionamento democratico all’interno dei partiti	»	176
3.3 – Una proposta ricostruttiva: la distinzione tra fase pre e post-decisionale	»	196
3.4 – La disciplina contenuta nel decreto legge n. 149/2013 e la sua (doppia) specialità	»	215
3.5 – Disciplina interna ai partiti e istanze democratiche ...	»	245
3.5.1 – Sull’accesso al partito: requisiti di accesso e conservazione dello <i>status</i> di associato	»	246
3.5.1.1 – Sull’accesso al partito politico	»	257
3.5.1.2 – Sull’espulsione dell’associato dal partito politico. In particolare il dissenso interno e i suoi limiti	»	265
3.5.2 – Sui principali aspetti di organizzazione, governo e gestione dei partiti politici	»	285
3.5.2.1 – Sugli statuti, atti fondativi e regolamenti interni dei partiti politici	»	286
3.5.2.2 – Sui principali organi dei partiti politici e sulle loro competenze	»	293
3.5.2.3 – Sulla selezione della classe dirigente dei partiti politici	»	319
3.6 – La tutela degli associati all’interno del partito e la garanzia giurisdizionale.....	»	336
3.6.1 – Sui meccanismi interni di tutela degli associati	»	340
3.6.2 – Cenni alla tutela giurisdizionale degli associati e suoi limiti	»	347
ANNOTAZIONI CONCLUSIVE	»	363
Indice dei nomi	»	377

CAPITOLO I

INTRODUZIONE AL TEMA

1.1 – *Partiti e politica in prospettiva storica*

Attualmente, quasi dovunque, i partiti sono la forma di organizzazione della sfera politica, ma proprio per la stessa diffusione è quasi impossibile estrarne una teoria a causa delle infinite particolarità¹. Per quanto i partiti non siano eterni come il mondo, non ci si intende sottrarre ad una iniziale e provvisoria definizione, ancorché generica, come organizzazioni permanenti, atte a captare l'appoggio popolare nelle competizioni elettorali al fine della conquista del potere.

Forse la loro genesi è contemporanea alla fondazione delle città (si pensi ad Atene o Sparta), per quanto quelle primitive formazioni avessero solo delle radici geografiche². Leggendo *La Politica* di Aristotele³, apprendiamo che, ai tempi di Pisistrato (527 a. C.), esistevano in Grecia tre “partiti”: il “partito della pianura” (i pediaci); “il partito della montagna”; “il partito dei litoranei”. Divergenti secondo criteri di ordine geografico, esprimevano delle co-

¹ Cfr. ad es. P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, XXXII, 1982, elenca il tentativo di periodizzazione tra la prima metà del XIX secolo e la prima metà del XX secolo fatto dal TRIEPEL (in *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*) che si incentra sull'atteggiamento dello Stato nei confronti dei partiti politici: lotta, ignoranza, riconoscimento, legittimazione e, infine, incorporazione.

² Sull'origine dei partiti nel mondo contemporaneo, cfr. ad es. M. GREGORIO, *Parte totale. Le dottrine costituzionali del partito politico in Italia tra Otto e Novecento*, Milano 2013; A. BERGOUNIOUX, voce *Partiti*, in *Enciclopedia Einaudi*, X, 1980, pp. 479 ss.; M. DUVERGER, *I Partiti politici*, Milano 1961, pp. 15 ss.

³ ARISTOTELE, Πολιτικά, III, 2.

munità naturali presenti nel quadro della società. Aveva perciò ragione Hegel che nelle *Lezioni sulla Filosofia della storia* si richiamava agli “*elementi geografici ed etnografici*”⁴ per spiegare tutti gli elementi del mondo greco⁵. Formata per gran parte da monti (il Pindo, l’Agrafa, l’Eta, il Parnaso): era questa l’area delle montagne. Le pianure erano quelle di Tricca, di Larissa e di Halmyros. Diventati, da pastori itineranti e agricoltori che erano, dei marinai, i Greci incontrarono le isole: Cicladi, Ionie, Sporadi, Dodecanneso. Leggiamo Hegel: “*Dobbiamo considerare anzitutto la situazione geografica della Grecia. Noi veniamo dall’Oriente; la storia del mondo procede dall’Asia verso l’Europa: il paese che incontriamo per primo al di là del mare è esso stesso un territorio molteplicemente sparpagliato nel mare e che, dove può essere chiamato terraferma, è diviso in molte piccole parti. Il complesso delle isole forma l’arcipelago; ma la terraferma stessa è una penisola con strette strisce di terra, frastagliata da insenature e penetrata dal mare. Questo assicura dappertutto i rapporti e i collegamenti, mentre all’interno le comunicazioni sono sbarrate da catene montane. C’è una gran varietà di catene collinose, di strette pianure, di valli, di fiumi più o meno grandi, che non possiamo però paragonare ai fiumi asiatici con le loro pianure*”⁶.

In relazione a questa prima fase di emersione dei “partiti”, Aristotele ricorda l’importanza crescente attribuita alla retorica “*la cui funzione non è di persuadere, ma di vedere le possibili vie di persuadere su ciascun*

⁴ G.W.F. HEGEL, *Lezioni sulla filosofia della storia*, Firenze 1963, III, p. 10.

⁵ Così anche A. MOMIGLIANO, *La storiografia greca*, Torino 1982, secondo il quale è “*il carattere tipico della storiografia greca, in cui si fondono insieme aspetti etnografici, geografici e storici*” (p. 8).

⁶ G.W.F. HEGEL, *Lezioni sulla filosofia cit.*, III, p. 10.

*argomento, scoprendo su ciascun argomento dato, ciò che serve alla persuasione perché la retorica non ha un suo contenuto, un suo genere particolare e definito, così come non lo ha la dialettica*⁷. Proprio quest'arte serve ad Aristotele per proporre una distinzione fondamentale nell'ambito delle democrazie (ma non solo di esse): agli uomini che sono capaci di parlare (politici e giuristi, noi diremmo), sono contrapposti coloro che sanno organizzare un attacco violento: *“con il crescere della retorica, quelli che sono capaci a parlare fanno i politici, sebbene per l'imperizia dell'arte militare non sappiano poi organizzare un attacco violento*⁸. Conseguire un'istituzionalizzazione di questa divisione si è detto sia un fatto recente: e tuttavia vi si è giunti attraverso un lungo processo storico, passando attraverso i pre-parlamenti (sec. VII-IX), i parlamenti medievali (secc. IX-XI), le assemblee di uomini armati (Parlamentum o Parlascium), le Cortes, gli Stati generali, gli Stamenti e così via dicendo⁹. Tradizionalmente si indica il 1265 come data convenzionale di nascita del Parlamento, come moderna istituzione, quando Simone di Montfort convoca baroni, alti prelati e, per la prima volta, le città e i borghi, attraverso loro “rappresentanti”. Solo dopo la caduta di Cromwell, però, appaiono i primi partiti

⁷ ARISTOTELE, Περὶ ῥητορικῆς, I, 1, 14: “ὅτι μὲν οὖν οὐκ ἔστιν οὐθενός τινος γένους ἀφορισμένου ἢ ῥητορικῆ, ἀλλὰ καθάπερ ἢ διαλεκτικῆ, καὶ ὅτι χρήσιμος, φανερόν, καὶ ὅτι οὐ τὸ πείσαι ἔργον αὐτῆς, ἀλλὰ τὸ ἰδεῖν τὰ ὑπάρχοντα πιθανὰ περὶ ἕκαστον”.

⁸ ARISTOTELE, Πολιτικά, V, 5 (1305a): “αἴτιον δὲ τοῦ τότε μὲν γίνεσθαι νῦν δὲ μὴ, ὅτι τότε μὲν οἱ δημαγωγοὶ ἦσαν ἐκ τῶν στρατηγούντων (οὐ γὰρ πω δεινοὶ ἦσαν λέγειν), νῦν δὲ τῆς ῥητορικῆς ἠϋξημένης οἱ δυνάμενοι λέγειν δημαγωγοῦσι μὲν, δι' ἀπειρίαν δὲ τῶν πολεμικῶν οὐκ ἐπιτίθενται, πλὴν εἴ που βραχὺ τι γέγονε τοιοῦτον”.

⁹ Cfr. per tutti A. MARONGIU, voce *Parlamento (storia)*, in *Enc. Dir.*, XXXI, 1981, *ad vocem*; IDEM, *L'istituto parlamentare in Italia dalle origini al 1500*, Roma 1949; IDEM, *Il parlamento in Italia nel medio evo e nell'età moderna*, Milano 1962.

all'interno del Parlamento inglese¹⁰. Passando alla Francia, i *Parlements* sono corti di giustizia itineranti alle quali il sovrano delega compiti di controllo e di registrazione degli atti reali; ma nel 1302 Filippo il Bello convoca per la prima volta degli Stati Generali. Finché nel 1789 i delegati agli Stati generali – per lo più appartenenti al Terzo – si autoproclamarono rappresentanti, non delle circoscrizioni che li avevano eletti, ma dell'intera nazione.

Negare la centralità del Parlamento inglese già a partire dal Corto Parlamento, convocato da Carlo I (1640) e da lui sciolto nello stesso anno, e poi dal Lungo Parlamento (1641-1653) in poi; negare tutto ciò sarebbe negare l'evidenza storica, considerando anche l'eco degli eventi in Europa (la Fronda francese e la rivolta napoletana di Masaniello). Il principio della rappresentanza politica¹¹ venne ad aggiungersi e a completare il tumultuoso e complesso processo della lotta per il potere. Identificato parzialmente da Hume nel Settecento¹² – “*cogliendo, forse per la prima volta, che il problema dei partiti eccede le aule del parlamento e le questioni della leadership*”¹³ –, finì inventariato come la “*gran rivoluzione rappresentativa*” da Cesare Balbo nel suo *Discorso sulle rivoluzio-*

¹⁰ Spunti di concreta contrapposizione tra posizioni *tory* e *whig* si possono ritrovare ad es. in H. St. John (Viscount BOLINGBROKE), *The idea of a patriot king* (1749) (trad. it. *L'idea di un re patriota*, Roma 1995); sul punto cfr. ad es. L. COBBE, *L'ordine della divisione. Partiti e opinione in Bolingbroke, Hume e Burke*, in “Filosofia politica” 2015, pp. 71 ss.

¹¹ Cfr. L. CIAURRO, D. NOCILLA, voce *Rappresentanza politica*, in *Enc. Dir.*, XXXVIII, 1987, *ad vocem*; di recente S. STAIANO, *La rappresentanza*, in “Rivista AIC” n. 3/2017; e l'ottimo saggio di M. MANETTI, *Costituzione, partecipazione democratica, populismo*, Intervento al Convegno AIC 2017, in “Rivista AIC” n. 3/2018.

¹² Cfr. D. HUME, *Sui partiti in generale* (1741), in IDEM, *Opere*, II, Roma-Bari 1971, p. 459.

¹³ L. COBBE, *L'ordine della divisione. Partiti e opinione in Bolingbroke, Hume e Burke cit.*, p. 80.

ni¹⁴ all'indomani dell'adozione nel Regno di Sardegna di una assemblea elettiva (il Parlamento Subalpino). Usare il termine "partiti", per indicare le forze contrapposte dei Guelfi e Ghibellini in Italia è certamente solo una forzatura, mentre la lucida e matura sintesi di Cesare Balbo, coglie tutti gli elementi essenziali del processo storico: "*Trovata e sparsa la grande invenzione della rappresentanza nel corso del secolo XIII [...] ella si sparse sì in Francia, Spagna, Inghilterra ed altrove qua e là, ma non si svolse guari, non si radicò, non si afforzò a segno di resistere alle vicende dei secoli. Dopo i primi impeti, i Comuni trascurarono la conquista fatta [...] che così succedesse in que' secoli, dove erano tanto più difficili e più costosi e più pericolosi i viaggi, le dimore fuor di casa; dove il Comune doveva pensare a far le spese a' suoi deputati; e questi buoni borghesi, inesperti de' grandi affari nazionali, e disprezzatissimi dai grandi feudatari militari, non dovevano poi curarsi molto di trovarsi fra questi in mezzo a quelle corti dove eran nuovi socii, derisi e a volte insultati, e tutto ciò a non altro fine, per lo più che a votar «sussidi» al principe, cioè carichi al popolo, a cui dovevano poi tornare a rendere conto [...]. Dopo tre secoli la grande invenzione e conquista della rappresentanza era caduta più o meno in disuso. Questo fu il primo periodo della gran rivoluzione rappresentativa, periodo discendente tutt'al più stazionario e che durò tre secoli all'incirca, il XIII, il XIV, il XV [...]. Ad ogni modo, ai parlamenti nazionali sottentrarono in Francia quelle alte Corti di giustizia, detti pur parlamenti; o ad imitazione o memoria, in Ispagna i Grandi Consigli, in parte pur giudiziarii, di Castiglia, d'Aragona*"¹⁵.

¹⁴ C. BALBO, *Discorso sulle rivoluzioni*, Roma 1944, pp. 108-110.

¹⁵ *Ibidem*, pp. 111 s.

Per quel che concerne una delle forme più interessanti della Rivoluzione francese, il *club* dei Giacobini¹⁶, essa, con la sua organizzazione provinciale (le sue società di corrispondenti in provincia), anticipa, ma solo per questo aspetto, l'idea del partito politico moderno. In realtà, il suo punto di riferimento era l'Assemblea e i suoi deputati. A differenza dai partiti politici moderni, questo potenziale "embrione" concepisce la lotta politica come una macchina bellica organizzata per "attacchi violenti", la distruzione dell'avversario politico. Non è stato certo il diritto di voto, attivo e passivo, a trasformare i partiti politici in "gioiose macchine", in quanto essi continuano ad essere concepiti essenzialmente per combattere una guerra di classe. Ne è un esempio la storia della "Vienna rossa"¹⁷. La Socialdemocrazia tedesca organizza un partito con criteri di classe che tende a farsi Stato¹⁸, trascurando la suprema meta sociale da raggiungere attraverso l'armonizzazione degli interessi, con l'accettazione di un sistema pluralista dei partiti¹⁹.

¹⁶ Cfr. ad es. F.-A. AULARD, *La Société des Jacobins: recueil de documents pour l'histoire du club des Jacobins de Paris*, 6 voll, Paris 1889-1897; G. WALTER, *Histoire des Jacobins*, Paris 1946; più di recente M.L. KENNEDY, *The Foundation of the Jacobin Clubs and the Development of the Jacobin Club Network, 1789-1791*, in 51 "The Journal of Modern History" 1979, pp. 701 ss.; P. RESANVALLON, *Histoire moderne et contemporaine du politique. Les corps intermédiaires dans la démocratie. Leçon inaugurale*, Collège de France, 28/3/2002, scaricabile al link <https://www.college-de-france.fr/site/pierre-ro-sanvallon/course-2001-2002.htm> (visitato il 25/1/2019).

¹⁷ Ci si riferisce alla città di Vienna governata dalla Socialdemocrazia austriaca, vincitrice delle elezioni nel 1918, fino al 1934. Il partito vi costruì un complesso residenziale operaio che – sulle facciate degli edifici (*Hof*, corte), opera di un allievo di Otto Wagner – portava scritti i nomi di Marx, Bebel, Matteotti e costituì ultimo baluardo dove lo *Schutzbund* (lega di difesa) cercò di resistere alle violenze degli austro-fascisti nel 1934. Cfr. H. GRUBER, *Red Vienna. Experiment in Working-Class Culture 1919-1934*, Oxford 1991.

¹⁸ Cfr. M. GREGORIO, *Parte toale* cit., pp. 106 ss. e 192 ss.

¹⁹ Nella ricerca sulle origine dei partiti è stato possibile rilevare una singolare curiosità. Nel 1908 Ernst Bernheim, autore di un fortunato manuale metodologico, non registrava ancora nei suoi "lemmi" il termine "Partiti",

Mentre sul piano istituzionale le cose si svolgono in questo senso, si sviluppa dalla “retorica” l’elemento predittivo. Uno storico recente ha mostrato, in un suo libro assai interessante²⁰, la tesi circa una storia delle idee, ma anche una storia dei sentimenti circa la “predizione”: dal fanatismo anabattistico allo scetticismo di Montaigne²¹. Da allora passano solo cinque secoli e nel 1923 l’astrologa Elisabeth Ebertin componeva la predizione seguente: *“Adolf Hitler, uomo politico, uomo d’azione, nato il 20 aprile 1889, il sole natale si trova a 29° dalla costellazione dell’Ariete. Egli sarà molto probabilmente esposto a forti pericoli personali in seguito a iniziative eccessivamente imprudenti che è in grado di prendere in modo repentino e che susciteranno una crisi incontrollabile. Le posizioni astrali del suo oroscopo indicano che verrà preso molto sul serio e che è destinato a diventare il Führer nelle battaglie politiche della nazione tedesca. Sembra che quest’uomo, così fortemente influenzato dal segno dell’Ariete, debba perdere la vita nella propria impresa e nell’intento di voler cre-*

quando da almeno un ventennio di congressi, di dibattiti e di pratica organizzativa esisteva non solo la Socialdemocrazia tedesca, ma l’Europa insulare e continentale pullulava di “partiti”, Italia compresa. Cfr. E. BERNHEIM, *Lehrbuch der historischen Methode und der Geschichtsphilosophie mit Nachweis der wichtigsten Quellen und Hilfsmittel zum Studium der Geschichte*, Leipzig 1908 (*La Storiografia e la filosofia della storia : manuale del metodo storico e della filosofia della storia*, Milano 1907).

²⁰ Cfr. G. MINOIS, *Storia dell’avvenire : dai profeti alla futurologia*, Bari 2007.

²¹ Il quale scriveva: *“Vedo alcuni studiare e glossare i loro almanacchi, e mostrarcene l’autorità dei fatti che succedono. Poiché dicono tante cose, bisogna pure che dicano il vero e il falso [...]. Io non li stimo davvero di più perché li vedo cogliere qualche volta nel segno: ci sarebbe più certezza se ci fosse regola e verità nel mentire sempre. Aggiungi che nessuno tiene nota dei loro errori, in quanto questi sono abituali e infiniti; e si dà valore alle loro divinazioni per il fatto che sono rare, incredibili e hanno del miracolo”*, M. Eyquem de MONTAIGNE, *Essais* (1590)(trad. it. *Saggi*, Milano 2014), Libro I, cap. XI, “*Dei pronostici*” (“*Des Prognostications*”).

are l'egemonia della Germania"²². Ma quando il filosofo tedesco Martin Heidegger nel 1933 dirà che “noi crediamo solo al Führer e a nient'altro”, l'arsenale della manipolazione, della sopraffazione e dell'“attacco violento”, finora rimasto nell'ombra per tanti secoli, torna nuovamente in azione²³.

A ben vedere, l'inventività degli uomini nel corso delle generazioni è stupefacente e per giudicare della bontà delle invenzioni è necessario scoprire se i partiti in competizione accettano l'idea cardine della molteplicità dei partiti. Molte delle circostanze sono cambiate e attualmente è l'Unione Europea a incorniciare i partiti; solo che, in assenza di una costituzione, tutto diviene assai più complesso²⁴. Sembra apparire chiaro che nell'agire politico sono e sono stati in azione fattori creati coll'occasione dagli uomini, molti di più di quanti politologi, teorici della politica, economisti e giuristi, anche i più acuti e fecondi, abbiano avuto la possibilità di esaminare²⁵.

²² G. MINOIS, *Storia dell'avvenire* cit., p. 539.

²³ G. KLAUS, *Il linguaggio dei politici. Tecnica della propaganda e delle manipolazioni*, Milano 1974, p. 99.

²⁴ Sui partiti a livello europeo, cfr. ad es. G. GRASSO, voce *Partiti politici europei*, in *Dig. Disc. Pubbl., Agg.*, III, 2, 2008, *ad vocem*; O. PORCHIA, voce *Partiti politici europei*, in *Enc. Dir., Annali*, VII, 2014, *ad vocem*.

²⁵ Si pensi, tanto per citarne tra i più noti, quanto alla “democrazia”, i lavori di Ostrogorskij, Pareto, Sartori, Dahl, Aron e Lipjart: M.J. OSTROGORSKIJ, *La démocratie et l'organisation des partis politiques*, Paris 1903 (*La democrazia e i partiti politici*, Milano 1991); V. PARETO, *Trasformazione della democrazia* (1921), Roma 1975; R. DAHL, *A Preface to Democratic Theory*, Chicago 1956 (*Prefazione a una teoria democratica*, Milano 1994); G. SARTORI, *Democrazia e definizioni*, Bologna 1957; IDEM, *Democratic Theory*, Detroit 1962; R. ARON, *Démocratie et totalitarisme*, Paris 1965; R. DAHL, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven 1971 (*Poliarchia. Partecipazione e opposizione nei sistemi politici*, Milano 1990); A. LIJPHART, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, New Haven 1977; R. KATZ, *A theory of Parties and Electoral Systems*, Baltimore 1980; A. LIJPHART, *Democracies: Patterns of Majoritarian & Consensus Government in Twenty-one Countries*, New Haven 1984 (*Le democrazie contemporanee*, Bologna 2014); G. SARTO-

Se innumerevoli sono le forme e i modelli di partiti che la storia ha visto succedersi, quelli che costituiscono “attualmente la forma pressoché universale dell’organizzazione”²⁶ statale si muovono nel campo specifico della “politica”, nella sua declinazione *democratica e rappresentativa*.

Essi costituiscono i soggetti in cui il pensiero politico della società si riveste di forma e si inverte in meccanismi istituzionali e strumenti giuridici. Ma quando è avvenuto il “passaggio dal cielo alla terra” – e, cioè, dal piano religioso/sacrale a quello laico/secolare²⁷ e dalla speculazione teo-

RI, *The theory of democracy revisited*, 2 voll., Chatham N.J. 1987; R. DAHL, *Democracy and Its Critics*, New Haven 1989 (*La democrazia e i suoi critici*, Roma 1997); G. SARTORI, *Democrazia: cosa è*, Milano 1993; R. DAHL, *On Democracy*, New Haven 1998 (*Sulla Democrazia*, Roma-Bari 2000); G. SARTORI, *La democrazia in trenta lezioni*, Milano 2010. Quanto ai “partiti” i lavori di Ostrogorskij, Michels, Mosca, Duverger, Panebianco, Sartori: M.J. OSTROGORSKIJ, *La démocratie et l’organisation des partis politiques* cit.; R. MICHELS, *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie: Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*, Leipzig 1911 (*La sociologia del partito politico nella democrazia moderna*, Bologna 1966); G. MOSCA, *Partiti e sindacati nella crisi del regime parlamentare*, Roma-Bari 1949; M. DUVERGER, *Les partis politiques*, Paris 1951 (*I Partiti politici*, Milano 1961); G. SARTORI, *Parties and Party Systems*, New York 1976; A. PANEBIANCO, *Modelli di partito*, Bologna 1982. Tra i non politologi, ma con un respiro che va ben oltre il loro settore scientifico di ricerca, si pensi ai lavori di Schumpeter, Predieri, Elia e Gregorio: J.A. SCHUMPETER, *Capitalism, socialism, and democracy*, New York 1942 (*Capitalismo, socialismo e democrazia*, Milano 2001); A. PREDIERI, *L’erompere delle autorità amministrative indipendenti*, Firenze 1997; IDEM, *Euro Poliarchie democratiche e mercati monetari*, Torino 1998; L. ELIA, *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna 2009; M. GREGORIO, *Parte totale* cit.

²⁶ A. BERGOUNIOUX, voce *Partiti* cit., p. 479.

²⁷ Con riferimento a quella specifica manifestazione della “politica” che è costituita dal diritto e, in particolare, dal diritto “costituzionale”, interessanti spunti per l’esame di questo passaggio dal religioso (Testi sacri) al secolare (Costituzione, rigida), si possono trovare in A. PACE, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Padova 2002, pp. 84 ss., in part. nota 179. Utilissimo poi è il saggio di J.W. GOUGH, *Fundamental Law in English Constitutional History*, Oxford 1955, sulla “positivizzazione” e “giuridiciz-

rica alla concreta vita degli uomini – del pensiero politico, se ancora nel Settecento, proprio Rousseau – considerato uno dei padri della democrazia moderna – sosteneva che “*S’il y avoit un peuple de Dieux, il se gouverneroit Démocratiquement. Un Gouvernement si parfait ne convient pas à des hommes*”²⁸ ?

Le tappe di questo lento processo di avvicinamento potrebbero cogliersi, oltre che nell’opera di Machiavelli e nella sua “ragion di stato”, nell’edizione della *Geografia* di Tolomeo con prefazione di Erasmo da Rotterdam (1533) e la pubblicazione del *De humani corporis fabrica* di Andrea Vesalio (1542). Dopodiché il mondo precipita in una progressiva *clericalizzazione* dalla quale non è esente neppure il passo citato di Rousseau. Queste riflessioni sono suggerite da una notazione di Marc Bloch, il celebre storico francese che, nella sua *Apologia della storia*²⁹, ricorda che la parola “rivoluzione”, prima ancora di significare una radicale trasformazione politica, aveva avuto un significato astronomico³⁰.

zazione” dei principi supremi alto medievali, di natura morale e sacrale, nel Regno Unito e nei paesi da esso culturalmente influenzati. Con riferimento al tema dello “Stato”, della “democrazia” e dell’“individuo”, questo passaggio “dal cielo alla terra” è esaminato in modo assai approfondito e con un taglio molto particolare da M. GAUCHET, *Le désenchantement du monde. Une histoire politique de la religion*, Paris 2005 e IDEM, *L’avènement de la démocratie. I. La révolution moderne*, Paris 2013.

²⁸ J.-J., ROUSSEAU, *Du contrat social: ou principes du droit politique* (1762), Libro III, cap. 4.

²⁹ M. BLOCH, *Apologia della Storia*, Torino 1950.

³⁰ A questo proposito come non richiamare una delle “rivoluzioni” più importanti della storia dell’uomo, anche dal punto di vista politico: N. COPERNICO, *De revolutionibus orbium coelestium* (1543). Persino due dei nostri massimi pensatori e uomini politici come Machiavelli e Guicciardini, sono rimasti, se non travolti, impigliati, in questo corso in quanto MACHIAVELLI nei suoi *Decennali* (1494-1509) parla delle stelle ostili all’Italia e GUICCIARDINI nei *Ricordi politici e civili* (1530) parla dell’astrologia come di una “*scienza non vera*”, ma contemporaneamente si fa fare l’oroscopo da un astrologo.

In questo percorso “dal cielo alla terra”, sono molte le teorie che si sono succedute e l’intento di queste pagine è di segnalare, tra i vari passaggi occorsi, alcuni di quelli che sembrano aver preceduto la comparsa della antica e nuova parola “democrazia” che oggi condiziona fortemente il nostro pensiero. Non è un caso che nel 1798 Augustin Barruel, nelle sue *Mémoires pour servir à l’histoire du Jacobinisme*³¹, proponendo una spiegazione (di stampo clericale e reazionaria) di questo avvenimento epocale, scrive che “*in questa Rivoluzione francese tutto, fino al più orrendo delitto è stato l’effetto di una suprema scelleratezza, poiché tutto è stato provocato da uomini che, soli, reggevano le fila delle congiure accuratamente preparate nelle società segrete [...]. La causa principale della Rivoluzione, dei suoi grandi delitti, delle sue grandi crudeltà [...] va ricercata nei complotti sapientemente tramati [...]*”³² (enfasi aggiunta).

Anche nella letteratura recente³³, la Rivoluzione francese, le società segrete e il giacobinismo sarebbero i grandi protagonisti di quella discesa “dal cielo alla terra”, di quella novità lessicale segnalata da Bloch. Ma se guardiamo bene nella storia della cultura, non possiamo non ricordare il contributo, già ricordato, di Hume nei due saggi³⁴

³¹ A. BARRUEL, *Mémoires pour servir à l’histoire du Jacobinisme* (1818), Chiré-en-Montreuil 2005 (*Memorie per servire alla storia del giacobinismo*, Napoli 1850).

³² La citazione è ripresa da W. LENK, *Teorie della rivoluzione*, Roma-Bari 1976, p. 5.

³³ Come le lezioni di P. ROSANVALLON, *Les corps intermédiaires dans la démocratie*, tenute al Collegio di Francia negli anni 2002-2003 e scaricabili al seguente link: <https://www.college-de-france.fr/site/pierre-rosanvallon/course-2001-2002.htm> (visitato il 21/2/2018).

³⁴ D. HUME, *Of Parties in General* (1741) (trad. it. *Sui partiti in generale*), in IDEM, *Opere*, II, Roma-Bari 1971, pp. 453 ss.; IDEM, *Of the Parties of Great Britain* (1741) (trad. it. *Dei partiti in Gran Bretagna*), in IDEM, *Opere cit.*, II, pp. 461 ss. Sulla concezione del “partito” in Hume, cfr. L. COBBE, *L’ordine della divisione. Partiti e opinione in Bolingbroke, Hume e Burke cit.*, pp. 71 ss.

Sui partiti in generale e Dei partiti in Gran Bretagna che offrono non solo copiose informazioni storiche sui precedenti medievali e sulla comparsa dei “partiti”, ma anche la sua ricca interpretazione, la quale, non solo abbraccia la storia medievale e moderna, ma affonda la sua indagine nel fondo misterioso e torbido della natura umana ricavandone una visione affascinante, anche se nella forma saggistica da lui prediletta, giungendo a non discostarsi troppo “*dalla tradizionale condanna dei partiti e delle fazioni*”³⁵, che pare non essersi in verità mai spenta, a destra³⁶ come a sinistra³⁷, e anzi pare rinvigorirsi di nuova linfa³⁸.

Solo Thomas Hobbes – che ha visto molte novità politiche come la decapitazione di un re e la creazione dei “partiti” che accompagneranno la storia costituzionale inglese fino ai nostri giorni³⁹ – riesce poi a circoscriverne con precisione l’idea riferendosi a quegli uomini di “*elevata condizione, i quali avevano ricevuto un’educazione che li aveva fatti invaghiare delle forme di governo dei greci e dei romani: da giovani, infatti, avevano letto i libri scritti dagli uomini famosi della Grecia e di Roma sull’ordinamento politico e sulle grandi gesta di quelle antiche repubbliche; in questi libri il governo popolare era esaltato col nome glorioso di libertà, mentre la monarchia era resa odiosa col nome di tirannide. Da questi uomini era costituita la*

³⁵ Così L. COBBE, *L’ordine della divisione* cit., p. 77.

³⁶ Basti pensare all’atteggiamento e all’azione del nazismo e del fascismo verso i partiti; cfr. ad es. M. GREGORIO, *Parte totale* cit., pp. 143 ss.

³⁷ S. WEIL, *Note sur la suppression générale des partis politiques* (1943) (*Manifesto per la soppressione dei partiti politici*, Roma 2012).

³⁸ Si pensi, solo per limitarsi alle vicende italiane a noi più vicine, alle dichiarazioni di *leaders* come Berlusconi, soprattutto agli inizi della sua carriera politica, quando negava di essere un “politico”, o attualmente di Grillo e degli esponenti del M5S, che hanno contrapposto il loro “movimentismo” ai partiti tradizionali e alla politica professionale.

³⁹ Almeno con riferimento ai *Tories*. Il partito *Whig*, come noto, si dissolverà alla fine del 1800.

*maggior parte della Camera dei Comuni; o se anche non erano la maggioranza, erano sempre capaci di trascinar con sé il resto, favoriti dallo loro eloquenza*⁴⁰.

D'altro canto, l'esecrato giacobinismo è sì un nomignolo, che suona un po' ridicolo e insieme sinistro, sorto nei club, ma dove le decisioni sono adottate per acclamazione o per alzata di mano alla presenza del pubblico. La sua ideologia è una miscela d'idee derivata da fonti diverse: anzitutto una mistica fede nell'avvenire, l'aspirazione ad un rinnovamento morale ispirato dal cristianesimo, l'odio abilmente fomentato contro l'aristocrazia e il dispotismo, una specie di neostoicismo che trascina i giacobini verso il destino che li attende in una società dove prevale l'egoismo, mentre il giacobino è disposto, in nome dell'unità nazionale ad un sentimento di amore inesauribile ed eterno per la sua patria. "*Fratelli e amici*" è l'espressione che definisce la professione del giacobino⁴¹. Su tutto aleggia il pensiero di Rousseau secondo cui "*le rivoluzioni sono tanto trasformazioni nel progresso della civiltà, quanto svolte radicali che spazzano via le istituzioni artificiali e intimamente contraddittorie prodotte dalla civiltà stessa*"⁴².

Nei due secoli, dal XVIII al XX, in Europa si affrontano due gruppi: gli assertori della "democrazia" e gli avversari di questa. Lo afferma con passione e accurata documentazione uno storico del pensiero politico in un suo noto volume⁴³.

⁴⁰ T. HOBBS, *Behemoth* (1668), Roma-Bari 1979, pp. 7 s.

⁴¹ M. BOULOISEAU, *La Francia rivoluzionaria. La repubblica giacobina 1792-1794*, Roma-Bari 1975, pp. 38 ss.; K. GRIEWANK, *Il concetto di rivoluzione nell'età moderna. Origini e sviluppo*, Firenze 1979, cap. VII.

⁴² K. LENK, *Teorie della rivoluzione*, Roma-Bari 1976, p. 13.

⁴³ S. MASTELLONE, *Storia della democrazia in Europa. Dal XVIII al XX Secolo*, Torino 2006.

Ecco apparire una parola antica e nuova insieme, prima dal significato assai ambiguo ed incerto, documentato da Sartori⁴⁴, il quale con chiarezza e concretezza spietate analizza il termine greco δῆμος nelle sue cinque modalità di svolgimento e di interpretazione di “potere popolare” fino a Machiavelli e Guicciardini, fino al filone antidemocratico del secolo ventesimo (Mosca, Pareto, Michels) quando la “democrazia” si trasforma in mito e questo in utopismo⁴⁵. Tra le molte, pertinenti osservazioni, c’è quella che “*se tutte le formule politiche si risolvono in formule di élites, non c’è gran differenza tra una oligarchia e una democrazia*”⁴⁶.

Il punto di arrivo, espresso dal Kelsen secondo cui “*la moderna democrazia si fonda interamente sui partiti politici*”⁴⁷. Siamo così arrivati a ciò che pare inverare integral-

⁴⁴ G. SARTORI, *Democrazia e definizioni* cit.

⁴⁵ *Ibidem*, cap. II.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 69.

⁴⁷ H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, in IDEM, *La democrazia*, Bologna 1998, p. 62. Questa convinzione è ben radicata nella giurisprudenza del Consiglio d’Europa dove innumerevoli sono le decisioni che pongono in strettissima connessione i partiti con la democrazia. L’affermazione più ripetuta è che “*political parties are a form of association essential to the proper functioning of democracy. In view of the importance of democracy in the Convention system*”, Corte EDU, *Case Of United Communist Party Of Turkey And Others V. Turkey* (1998) (Application no. 133/1996/752/951), par. 25. In una successiva decisione la Corte chiarirà che “*It is in the nature of the role they play that political parties, the only bodies which can come to power, also have the capacity to influence the whole of the regime in their countries. By the proposals for an overall societal model which they put before the electorate and by their capacity to implement those proposals once they come to power, political parties differ from other organisations which intervene in the political arena*” (*Case of Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey* (2003) (Application Nos. 41340/98, 41342/98 and 41344/98), par. 87). E di recente ha dato atto che “*the Court has, on a number of occasions, confirmed the essential role played by political parties in democratic systems, where they are afforded rights and freedoms under Article 11 of the Convention and also under Article 10. Political parties are a form of association essential to the proper functioning of democracy (see United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey, judgment of 30 January 1998, Reports of*

mente il lungo viaggio di trasferimento “dal cielo alla terra” dal quale si è preso le mosse inizialmente.

L’ostilità ai partiti equivale sempre a “*una mal celata ostilità contro la democrazia [...] È chiaro che l’individuo isolato non ha, politicamente, alcuna esistenza reale, non potendo esercitare un reale influsso sulla formazione della volontà dello Stato. La democrazia può quindi esistere soltanto se gli individui si raggruppano secondo le loro affinità politiche, allo scopo di indirizzare la volontà generale verso i loro fini politici, cosicché, fra l’individuo e lo Stato, si inseriscono quelle formazioni collettive che, come i partiti politici, riassumono le uguali volontà dei singoli individui [...]. Solo l’illusione o l’ipocrisia può credere che la democrazia sia possibile senza partiti*”⁴⁸. E la tesi kelseniana sembra ora tristemente riecheggiare nelle parole dell’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa: “*This decline in confidence in political parties helps to create distrust in the democratic system as a whole, and, consequently, indifference towards political institutions and a lack of interest in the political process. This phenomenon is best illustrated by low levels of participation in*

Judgments and Decisions 1998-I, p. 17, § 25). It is in the nature of the role they play that political parties, the only bodies which can come to power, also have the capacity to influence the whole of the regime in their countries. By the proposals for an overall societal model which they put before the electorate and by their capacity to implement those proposals once they come to power, political parties differ from other organisations which intervene in the political arena”, Case of Ouranio Toxo and Others v. Greece (2005) (Application No. 74989/01), par. 34.

⁴⁸ H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia* cit., pp. 63 s. Prosegue l’autore, sostenendo che “L’ostilità alla formazione dei partiti e quindi, in ultima analisi, alla democrazia, serve – consciamente o inconsciamente – a forze politiche che mirano al dominio assoluto degli interessi di un solo gruppo e che, nello stesso grado in cui non sono disposti a tener conto degli interessi opposti, cercano di dissimulare la vera natura degli interessi che esse difendono sotto la qualifica di interesse collettivo «organico», «vero», «bene inteso»” (pp. 69 s.).

political life and low turn-out in elections. The Assembly is convinced that political parties should recognise their duty to enhance the reputation of the political system"⁴⁹.

Il *Manifesto del partito comunista* di Marx e Engels – che presenta in una successione storica tanto la “borghesia” quanto il “proletariato”, quest’ultimo dal *proletarius* romano ai *proletaires* ottocenteschi⁵⁰ – è un documento, tra l’altro, che segnala la prima testimonianza storico-politica dell’avvenuta separazione delle due classi dalla nebulosa del “popolo”, sino allora solitario nella storia del mondo. Una separazione che “*si svolge e matura, di fatto che tutto-dì si fa, di un fatto che di continuo diviene*”⁵¹. Un’apparizione nella quale si vede “*il proletariato italiano entra[re] su la scena politica*”, salutando l’anno successivo la costituzione dei Fasci Siciliani come “*la prima volta in Italia, che il proletariato, con la sua coscienza di classe oppressa e con la tendenza al socialismo, s’è trovato di fronte alla borghesia*”⁵². Questo, in contrasto con quanto continua a emergere nei dibattiti internazionali circa la teoria del “colpo di mano” e della “cospirazione” che tutti gli eredi della rivoluzione francese hanno in mente⁵³.

Mentre si va formando anche in Italia un partito del proletariato, Robert Michels pubblica, nel 1912, *La sociologia del partito politico nella democrazia moderna: stu-*

⁴⁹ Consiglio d’Europa, Assemblea parlamentare, Resolution 1546 (2007) 17/04/2007, *The code of good practice for political parties*, parr. 7 e 8.

⁵⁰ Il termine parrebbe comparire nella lingua francese nel 1833: A. PEPIN, *Deux ans de règne: 1830-1832*, Paris 1833 (così E. CANTIMORI MEZZOMONTI, *Introduzione*, in F. ENGELS, K. MARX, *Manifesto del partito comunista*, Torino 1962).

⁵¹ A. LABRIOLA, *Scritti politici 1886-1904*, Roma-Bari 1970, p. 295.

⁵² *Ibidem*, pp. 295 ss.

⁵³ Cfr. K. LENK, *Teorie della rivoluzione*, Roma-Bari 1976.

*dio sulle tendenze oligarchiche negli aggregati politici*⁵⁴ dove, sulla scia degli studi di Gaetano Mosca, afferma di avere scoperto una “*legge ferrea dell’oligarchia*” dei partiti politici. Questo lessico traduce fedelmente l’atmosfera politica e la nascita di una problematica, quella dei partiti e della democrazia e, soprattutto, della *democrazia all’interno dei partiti*.

È, quella descritta finora, la situazione nella quale si sviluppa l’ultima creazione del lessico politico moderno, il fascismo⁵⁵ – con le sue derivazioni e le sue invenzioni giuridico-istituzionali –, avvenuta sulla marea montante delle masse esasperate dalle conseguenze economiche della Prima Guerra Mondiale e dell’*incapacità e debolezza* delle forze politiche e sindacali di formulare una politica *efficace*.

Calamandrei lo ricorderà in Assemblea Costituente, dopo i tragici anni del Ventennio, ammonendo che quando “*un regime democratico non riesce a darsi un governo che governi, esso è condannato. [...] in Italia si è veduta sorgere una dittatura [...] da un regime a tipo parlamentare [...] in cui si era verificato proprio il fenomeno della pluralità dei partiti e della impossibilità di avere un governo appoggiato ad una maggioranza solida che gli permettesse di governare*” e conclude nel senso che “*Le dittature sorgo-*

⁵⁴ R. MICHELS, *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie: Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*, Leipzig 1911 (*La sociologia del partito politico nella democrazia moderna*, Bologna 1966).

⁵⁵ E comparve Mussolini. Giornalista efficace che tuttavia alimenta, con la sua cultura, il culto di sè stesso. Parla della “volontà di potenza” di Nietzsche, dell’“intuizione” di Bergson, convinto com’era che anche nella vita quotidiana non si potesse fare a meno di idee generali e intanto si costituiva intorno una guardia del corpo formata da “Arditi del popolo”, quasi come un capitano di ventura del Rinascimento: A. TASCA, *Nascita e avvento del fascismo*, I, Roma-Bari 1990, pp. 43 s.

*no non dai governi che governano e che durano, ma dalla impossibilità di governare dei governi democratici*⁵⁶.

1.2 – Crisi dei partiti e possibili risposte

Già nella prima metà del Novecento appare chiaro che i partiti politici di massa potessero a buon diritto considerarsi come novelli “corpi intermedi” implicati nei processi decisionali pubblici e possibili strumenti di limitazione, condizionamento e partecipazione al potere in forme non istituzionalizzate e formalizzate⁵⁷.

Peraltro, non pare necessario abbandonare un approccio liberale a favore di uno più comunitarista per riconoscere, da un lato, l’assoluta rilevanza del fenomeno e, dall’altro, la sua utilità proprio in funzione della limitazione del potere e dunque dell’ideale garantista del costituzionalismo. A tal fine pare sufficiente richiamare il pensiero del Montesquieu e della centralità che egli assegna proprio ai corpi intermedi⁵⁸, senza i quali l’individuo isolato si trova in balia di un’ autorità potenzialmente inarrestabile, oppure la tesi del Kelsen, poco sopra richiamata⁵⁹. I partiti – nella versione più diffusa del Costituzionalismo liberale,

⁵⁶ Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, Resoconto stenografico della seduta del 5 settembre 1946, p. 119.

⁵⁷ Fra i molti, cfr. C. MORTATI, *La persona, lo stato e le comunità intermedie*, Torino 1971; IDEM, *La rappresentanza di categoria* (1949), in IDEM, *Raccolta di scritti*, IV, Milano 1972, pp. 33 ss; P. RESCIGNO, *Persona e comunità. Saggi di diritto privato*, Bologna 1966; M. NIGRO, *Formazioni sociali, poteri privati e libertà del terzo*, in “Pol. Dir.” 1975, pp. 579 ss. Su questo aspetto del pensiero del Mortati, cfr. di recente S. PUPO, *Partiti come comunità intermedie e Stato moderno in Costantino Mortati*, in “Nomos” n. 3/2015, pp. 77 ss.

⁵⁸ Cfr. G. GROTTANELLI DE’ SANTI, *Montesquieu*, in D.J. GALLIGAN (ed.), *Constitution and the Classics. Patterns of Constitutional Thought from Fortescue to Bentham*, Oxford 2014, pp. 250 ss., in part. pp. 256 s.

⁵⁹ Cfr. *supra* nota n. 47.

non più strenuamente ostile, come nelle origini, alle formazioni intermedie⁶⁰ – sono infatti considerati, al pari di altre forme associative, importanti strumenti di supporto e affermazione dell'autonomia individuale.

La loro crisi⁶¹, ormai conclamata, solleva allora delicati problemi e richiede di trovare alternative per evitare il pericolo di abbandonare l'individuo all'arbitrio del Leviatano o, forse peggio, al caos del Behemoth⁶². La crisi dei partiti investe molteplici aspetti: dalla drastica riduzione di iscrizioni e adesioni, parallelamente a una più generale disaffezione per la politica; all'inaridimento delle proposte formulate e supportate⁶³; dalla mancanza di preparazione

⁶⁰ Sul punto ampiamente cfr. N. MATTEUCCI, voce *Liberalismo*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO (a cura di), *Dizionario di Politica*, Torino 2004; G. GEMMA, *Costituzione ed associazioni: dalla libertà alla promozione*, Milano 1993, pp. 1 ss.

⁶¹ Nel diritto costituzionale, ad es., sintetica, ma estremamente centrata l'analisi di G. GEMMA, *Costituzione ed associazioni: dalla libertà alla promozione*, Milano 1993, pp. 23 ss., 126 ss.; più ampiamente, ad es., N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano 2001; G. INCORVATI, F. MARCELLI (a cura di), *Crisi della democrazia e crisi dei partiti in Italia e nel mondo*, Roma 2010; da ultimo, A. RUGGERI, *I malati gravi (e incurabili?) degli Stati costituzionali: i partiti politici*, in "federalismi.it" n. 22/2017; S. GAMBINO, *Partiti politici e Parteienstaat*, in "Pol. Dir." 2018, pp. 169 ss.; G. DI COSIMO, *Personale e digitale: le metamorfosi del partito*, in "forumcostituzionale.it" 2019.

⁶² Si fa ovviamente riferimento alle due opere di Thomas HOBBS: *Leviathan or The Matter, Forme and Power of a Common-Wealth Ecclesiasticall and Civil* (1651) e *Behemoth: the history of the causes of the civil wars of England, and of the counsels and artifices by which they were carried on from the year 1640 to the year 1660* (1681).

⁶³ Cfr. M. RAVELLI, *La crisi del partito politico e i paradigmi organizzativi*, in F. BIONDI, G. BRUNELLI, M. RAVELLI, *I Partiti politici nella organizzazione costituzionale*, Napoli 2016, pp. 122 ss. Secondo l'autore il "mercato" delle proposte politiche sarebbe ormai saturo: a) mercati vergini non ne esisterebbero più, anche perché ogni settore del vivere è regolato (o iperregolato) e i possibili modelli di regolazione (oggi) pensabili sono tutti sul campo; sarebbero dunque possibili solo aggiustamenti di tiro e limitate modificazioni, posto che alternative reali sarebbero molto difficilmente perseguibili a causa dei *clivages*

politica-professionale delle classi dirigenti; all'inefficacia della loro azione esterna; e via dicendo.

Con particolare riferimento ai sistemi liberal-democratici, le possibili risposte che sono emerse sembrano riconducibili a due diversi modelli, nessuno dei quali, a dire il vero, sembra aver sortito effetti risolutivi⁶⁴: uno più

politici e della vischiosità storica ed istituzionale; b) la globalizzazione avrebbe infine ulteriormente saturato (qualitativamente) questo mercato (delle idee politiche). Con riferimento all'attuale situazione politica italiana, si vd. ad es. P. POMBENI, *A caccia dell'ultimo voto. Un sistema-partiti che non lavora per il sistema-Paese*, in "il Mulino" 2017, pp. 770 ss. Una riprova – ovviamente limitata all'attuale fase storico-politica italiana – della saturazione del mercato delle proposte politiche, si potrebbe ricavare dalla lettura della relazione di G. DELLA CANANEA del 20/4/2018 sulle possibili convergenze dei programmi dei principali partiti politici alle elezioni politiche del 2018, dove si nota come moltissime proposte, sebbene con dettagli e denominazioni diverse, sembrerebbero sovrapponibili. La relazione è pubblicata nella sezione di documentazione di "federalismi.it" n. 9/2018.

⁶⁴ A dire il vero, in almeno un caso, questi tentativi di rafforzare e migliorare il sistema dei partiti e con essi la democrazia complessiva di un sistema costituzionale, sembrano aver avuto un buon successo: si tratta del Messico. Proprio per questa ragione, pare utile spendere alcune parole in merito. Il processo di implementazione della riforma costituzionale e legislativa che a partire dagli anni '90 ha cercato di riallineare la costituzione formale e quella materiale in tema di democrazia è ormai in uno stadio assai avanzato e manifesta benefiche potenzialità proprio con riferimento al sistema dei partiti politici. Si è trattato di un'enorme sforzo di progettazione costituzionale e legislativa, di corretta ed efficace selezione del personale addetto alle istituzioni di garanzia e di concreta traduzione nella realtà istituzionale del complessivo e complesso modello di riforma. Tale sforzo è stato indirizzato su due piani, strettamente connessi tra loro: da un lato, quello della corretta competizione tra una pluralità di forze politiche – tutte messe nella condizione potenziale di poter accedere alle cariche elettive – e, dall'altro, quello interno ai partiti, al fine di garantire una loro organizzazione e funzionamento realmente democratici, cioè tale da permettere a chiunque si riconosca nel programma di un partito di competere per le candidature ad una carica elettiva. Già a partire dalla Costituzione del 1857 (art. 40) viene introdotto stabilmente nell'ordinamento messicano il principio democratico, ma per molti decenni lo scarto tra quanto riconosciuto nei testi costituzionali (quello del 1857, prima, e quello del 1917, poi, sempre nell'art. 40) e la costituzione vivente è stato assai netto. In un primo momento, a causa delle oligarchie imperanti, successivamente, a causa della dittatura e, infine, per la gestione egemonica del potere politico da parte del

pragmatico, fatto di autorigenerazione interna, accompagnata da una regolazione statale dell'azione esterna; l'altro più idelista, caratterizzato da eteroregolamentazione interna ed esterna. Il primo, ad esempio, sembra farsi strada

(unico) partito ufficiale. Il principale limite, sotto il profilo della democrazia, del sistema vigente sino agli anni '90 dello scorso secolo è infatti stata l'assenza di una reale, corretta e imparziale competizione politica. L'obiettivo che – grazie a contingenze politiche emerse a partire dagli anni '80 a livello statale – è venuto sempre più in rilievo è stato quello di introdurre un sistema di partiti organizzati democraticamente al loro interno e che competessero tra di loro, a parità di armi, per conquistare le diverse cariche elettive. L'obiettivo, cioè, di trasferire dal piano delle affermazioni di principio (art. 40, Costituzione del 1917) a quello reale il principio democratico: “*forcing democratisation*” (Cfr. J.M. SERNA DE LA GARZA, *The Constitution of Mexico. A Contextual Analysis*, Oxford 2013, p. 29) nel sistema politico complessivo e all'interno delle organizzazioni politiche stesse. Riuscire a introdurre un sistema di elezioni “*fair and competitive*” (IDEM, pp. 21 ss.), rimuovendo l'egemonia del partito istituzionalizzato in grado di manipolare e controllare tutte le elezioni, sia a livello federale che statale. Un obiettivo estremamente impegnativo, perché non ci si è voluti limitare ad introdurre l'ennesima dichiarazione di principio (a livello di *formal Constitution*), ma concretamente realizzare un assetto democratico nella *living Constitution*. I mezzi utilizzati per conseguire questo obiettivo sono stati una serie di riforme costituzionali – che hanno in particolare operato sugli articoli 35, 41, 99 e 116 della Costituzione – e legislative dirette alla riforma complessiva del sistema elettorale, non tanto con riferimento al modello, proporzionale o maggioritario, ma alle regole organizzative e di funzionamento del sistema stesso. Gli strumenti operativi per realizzare questo obiettivo sono principalmente costituiti dalla giuridificazione e dalla successiva giurisdizionalizzazione dei procedimenti elettorali e del sistema dei partiti. Quattro i punti cardinali che hanno orientato la riforma: a) Istituzioni amministrative indipendenti in grado di garantire la neutralità e imparzialità dei processi elettorali (IME e sue articolazioni territoriali); b) la regolamentazione dettagliata degli stessi processi elettorali, dalla fase “pre-elettorale” a quella “post-elettorale”, incluso la disciplina interna dei partiti politici in modo da garantire una *fair competition* interna e concrete *chance* di essere candidati a cariche elettive per tutti i militanti di un partito; c) la regolamentazione delle risorse, economiche e mediatiche, necessarie a partecipare alla competizione elettorale e a svolgere le relative campagne, compresa una rigorosa disciplina del finanziamento dei partiti; d) Autorità giurisdizionali con specifica competenza in materia elettorale (*Tribunal de lo Contencioso Electoral*, prima, *Tribunal Federal Electoral*, poi, e l'attuale *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* e le sue articolazioni territoriali). L'implementazione di queste riforme e soprattutto la

nel Regno Unito dove il Parlamento pare limitarsi ad una regolamentazione della sola azione esterna dei partiti politici⁶⁵, lasciando alla loro autonoma iniziativa la spinta alla propria rigenerazione. La seconda strada pare quella imboccata dalla maggior parte dei paesi, in ciò incoraggiati dalle organizzazioni sovranazionali⁶⁶, dove gli Stati hanno

concreta azione dei suoi principali protagonisti (IME e TEPJF) sono riusciti in quella opera quasi utopistica, progettata a partire dagli anni '90, di "forzare" il processo di democratizzazione del sistema politico messicano, a livello statale e federale, e di attuare il principio democratico, riallineando la Costituzione formale e quella materiale. L'estrema complessità dell'opera – se si guarda alla dettagliata e penetrante normativa emanata e alla sconfinata produzione amministrativa (da parte dell'IME e delle sue articolazioni territoriali) e giurisprudenziale (da parte del TEPJF e dai giudici elettorali locali) necessaria ad ogni tornata elettorale per implementarla – produce un certo smarrimento nel giurista europeo non abituato a tale livello di giuridificazione e giurisdizionalizzazione dei processi politici, ma allo stesso tempo fornisce forse una possibile prospettiva per rinsaldare e ravvivare anche nel nostro continente un sistema politico ormai in fase di avanzata crisi, come ormai evidenziato da moltissimi giuristi e politologi. Quella realizzata nelle ultime decadi in Messico costituisce un'opera immane che deve essere tenuta in grandissima attenzione in tutti i sistemi che si vogliono democratici, soprattutto adesso che diviene sempre più evidente la loro crisi determinata principalmente – anche se non esclusivamente – da quella del sistema dei partiti tradizionali. Proprio questa esperienza ci mostra come una corretta e calibrata giuridificazione e giurisdizionalizzazione, da un lato, dei processi elettorali e, dall'altro, dell'organizzazione e funzionamento dei partiti – se accompagnata dall'opera di funzionari e giudici dotati di indipendenza e professionalità – possa riuscire a concretizzare e stabilizzare il principio democratico in un grande paese. Sulla regolazione dei partiti in Messico, cfr. ad es. J. de J. OROZCO HENRÍQUEZ, *La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional*, México 2004 e da ultimo E. BINDI, T. GROPPI, A. PISANESCHI (a cura di), *La democracia a juicio. Estudio comparativo de la jurisprudencia del TEPJF en el proceso electoral 2017-2018*, Pisa 2018.

⁶⁵ Cfr. *Political Parties and Election Act 2009*; *Electoral Registration and Administration Act 2013*. Peraltro neppure questo paese sembra totalmente estraneo a tentativi di ingerenza all'interno della vita dei partiti politici: cfr., ad es., *Political Parties, Elections and Referendums Act 2000*, in part. Part II "Registration of political parties" e Schedule 4 "Applications under Part II".

⁶⁶ Sul punto si vd. *infra* parr. 2.1.2.3 – *Il quadro internazionale e 2.1.2.4 – Il quadro normativo e giurisprudenziale europeo*.

avviato, con sempre maggiore intensità, un'opera di regolazione del fenomeno, non solo nella sua azione esterna, ma anche al suo interno⁶⁷, con conseguente attenuazione della loro autonomia, della libertà individuale (di associazione) e del loro tradizionale ruolo di porsi “*alla soglia e al margine del diritto pubblico*”⁶⁸.

L'Italia – senza voler anticipare l'analisi che segue – sembra collocarsi in un limbo dove, da un lato, si cerca di mantenere i principi tradizionali del costituzionalismo liberale quanto alla centralità dell'individuo (rispetto al gruppo), della libertà associativa (dei singoli), della più ampia autonomia interna delle associazioni (anche politiche); ma, dall'altro, si incrementano di anno in anno meccanismi regolativi ispirati ad una razionalizzazione del fenomeno che operano dall'esterno e cercano, in modo indiretto, di incidere sull'organizzazione e il funzionamento interno dei partiti. Si pensi a questo riguardo al decreto legge n. 149/2013⁶⁹, che vincola sì l'autonomia interna dei partiti, ma solo quando essi intendano accedere a benefici pubblici; oppure alla riforma del Regolamento del Senato entrata in vigore nella XVIII Legislatura, dove sono contenute una serie di previsioni incidenti, direttamente, sul singolo senatore e sui gruppi parlamentari⁷⁰, ma indiretta-

⁶⁷ Strada seguita soprattutto dopo il crollo del muro di Berlino, da molti paesi dell'Europa orientale: cfr. ad es. S. BONFIGLIO, *La disciplina giuridica dei partiti e la qualità della democrazia. Profili comparativi e il caso italiano visto nella prospettiva europea*, in “Nomos” n. 3/2015, pp. 16 ss.

⁶⁸ Cfr. Santi ROMANO, *Principi di diritto costituzionale generale*, Milano 1947, p. 179.

⁶⁹ Su cui cfr. *infra* par. 3.4 – *La disciplina contenuta nel decreto legge n. 149/2013 e la sua (doppia) specialità*.

⁷⁰ Si fa riferimento alle c.d. norme anti-transfughismo, su cui ampiamente cfr. S. CURRERI, *Gruppi parlamentari e norme anti-transfughismo*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *Il Filangieri. Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, Napoli 2017, pp. 117 ss.; A. CONTIERI, *La nuova disciplina dei Gruppi parlamentari a seguito della riforma del regolamento del Senato*, in

mente sugli stessi partiti politici, cercando di impedire la formazione (artificiale e forse artificiosa) di questi ultimi attraverso operazioni *up-down* – dal gruppo al partito – e di invertire questa tendenza, vincolando (secondo un modello *bottom-down*) i gruppi ai partiti effettivamente presentatesi alle ultime elezioni⁷¹.

Prima, però, di passare a esaminare quale siano state alcune risposte fornite dal nostro paese alla crisi dei partiti, pare indispensabile procedere a una delimitazione del tema.

“forumcostituzionale.it” 2018; A. CARBONI, M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in “federalismi.it” n. 1/2018; N. LUPO, *La disciplina dei gruppi parlamentari, nel mutare delle leggi elettorali*, in “Osservatorio sulle fonti” n. 3/2017; IDEM, *La riforma del (solo) regolamento del Senato alla fine della XVII legislatura*, in “forumcostituzionale.it” 2018; T.F. GIUPPONI, *La riforma del regolamento del Senato e il travagliato avvio della XVIII legislatura*, in “forumcostituzionale.it” 2018, par. 2.

⁷¹ Con conseguenti problemi di cristallizzazione del sistema politico: E. GIANFRANCESCO, *La riforma del Regolamento del Senato: alcune osservazioni generali*, in “federalismi.it” n. 1/2018, pp. 10 ss.

CAPITOLO II

DEFINIZIONI E DELIMITAZIONE DELL'ANALISI: LA DEMOCRAZIA INTERNA AI PARTITI POLITICI

Per affrontare il tema della *democrazia all'interno dei partiti*¹, sono indispensabili alcune preliminari precisazioni.

Ciascuno dei tre principali lemmi di questa espressione – il primo e l'ultimo, in particolar modo – sono suscettibili di molteplici approcci e innumerevoli definizioni, le cui possibili interrelazioni sono in grado di produrre, letteralmente, un'infinità di variabili. L'analisi storica, quella sociologica, quella teorica, quella comparata² e quella

¹ Su questo argomento si sono succeduti moltissimi interventi, cui si darà conto nelle note successive. Di seguito alcune opere a carattere più generale: P. RIDOLA, voce *Partiti politici* cit.; C. PINELLI, *Discipline e controlli sulla democrazia interna dei partiti*, Padova 1984; C. ROSSANO, voce *Partiti politici*, in *Enc. giur.*, XXII, 1990, *ad vocem*; S. BARTOLE, voce *Partiti politici*, in *Dig. disc. pubbl.*, sez. pubbl., X, 1995, *ad vocem*; IDEM, voce *Partiti politici*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg., V, 2000, *ad vocem*; AIC, *Annuario 2008. Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Napoli 2009; S. MERLINI (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze 2009; P. MARSOCCI, *Sulla funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni politiche*, Napoli 2012; S. BONFIGLIO, *I partiti politici e la democrazia. Per una rilettura dell'art. 49 della Costituzione*, Bologna 2013; F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Torino 2017; G. VECCHIO, *I partiti*, Napoli 2016; IDEM, *Partiti, autonomia privata, democraticità*, reperibile all'indirizzo <http://www.issirfa.cnr.it/giuseppe-vecchio-partiti-autonomia-privata-democraticita-maggio-2017.html> (visitato il 30/1/2019); AA.VV., *Partiti politici e ordinamento giuridico in ricordo di Francesco Galgano*, Napoli 2015; M. GREGORIO, *Parte totale* cit.

² Ottimo studio di taglio giuridico che esamina i profili comparativi e teorici del tema è C. PINELLI, *Discipline e controlli sulla «democrazia interna» dei*

propriamente giuridica ci forniscono risultati, solo parzialmente sovrapponibili tra loro, in un caleidoscopio di opzioni in grado di arrestare sulla soglia anche il più volenteroso degli studiosi.

La scelta, metodologica, che si è dunque deciso di seguire è quella di attenersi, il più scrupolosamente possibile, a quanto il diritto positivo vigente ci indica con riferimento a ciascuno di questi concetti. Ma qua sorge un grosso problema.

Nessuno di essi – e mi riferisco in particolare al primo e all’ultimo – è, infatti, definito dall’ordinamento giuridico, spingendo dunque l’interprete a cercare *aliunde* come colmare questa lacuna e così continuamente introducendo nel sistema spunti ed elementi extragiuridici. Questa operazione di eterointegrazione del diritto è ben nota agli studiosi³ e, sotto molti profili, assai benefica perché permette di garantire quel pluralismo del sistema che l’assolutismo legislativo, prima, e quello giuridico, poi, avevano e hanno (inutilmente) tentato di cancellare⁴. Questa salutare vivificazione dell’ordinamento, però, quando incrocia questioni – come la presente – dove manca una qualsivoglia definizione o, pur anche, una specifica disciplina normativa da

partiti, Padova 1984; di recente cfr. gli interventi al 4° Forum internazionale sulla Costituzione e le Istituzioni Politiche *Les Partis Politiques*, 22-23 giugno 2018, Università di Lille; M. GREGORIO, *Disciplinare il partito: culture costituzionali a confronto*, in “Riv. trim. dir. pubbl.” 2018, pp. 203 ss.

³ Cf. ad es. K. ENGISCH, *Introduzione al pensiero giuridico*, Milano 1970, pp. 165 ss.; L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia. I. Teoria del diritto*, Roma-Bari 2013, pp. 3 ss.; nel diritto costituzionale R. BIN, *Diritti e argomenti: il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano 1992; IDEM, *L’ultima fortezza: teoria della costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano 1996.

⁴ Cfr. ad es. P. GROSSI, *Assolutismo giuridico e diritto privato*, Milano 1998; IDEM, *Ancora sull’assolutismo giuridico (ossia: della ricchezza e della libertà dello storico del diritto)*, in AA.VV., *Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli 2005, pp. 1255 ss.

cui provare a trarre, in via ricostruttiva, una qualche definizione, è in grado di lasciare all'interprete troppo potere, tanto da creare il serio pericolo di un assolutismo, questa volta, giudiziale o dottrinale. Soprattutto i due concetti di *democrazia* e di *partito* – a carattere normativo⁵, il primo, e indeterminato⁶, il secondo – necessitano allora di essere in qualche modo delimitati, in modo da costringere l'interprete a non volare troppo alto.

In assenza di definizioni giuridiche – fornite dal legislatore o ricostruibili dall'interprete sulla base di una specifica disciplina normativa –, la soluzione che si è scelta di seguire è stata quella di rintracciare, nella legislazione e nella giurisprudenza, l'uso (ovviamente tra quelli più comuni) che si fa dei due termini. Parafrasando la linguistica, si è cercato, in questo capitolo, una definizione lessicale più che esplicativa dei due termini; e, nei limiti così tracciati, si è tentato, nel capitolo successivo, di ricostruirne la regolamentazione giuridica, sparsa in vari settori dell'ordinamento.

2.1 – *Partiti politici*

2.1.1 – *Sull'assenza di una definizione giuridica del partito e sull'esigenza di una loro identificazione a fini giuridici*

È possibile convenire che il nostro ordinamento giuridico, sia a livello costituzionale che primario, difetti di una definizione generale di cosa debba intendersi per partito politico⁷. Al proposito, si è anzi rimarcato che questa

⁵ Cfr. K. ENGISCH, *Introduzione al pensiero giuridico* cit., pp. 172 ss.

⁶ *Ibidem*, pp. 170 ss.

⁷ Il d.l. n. 149/13 ne offre una che però sembrerebbe valida solo nel suo ambito di applicazione. L'art. 2, comma 1, dispone, parafrasando l'art. 49, Cost., che “*I partiti politici sono libere associazioni attraverso le quali i*

mancanza potrebbe essere intenzionale e rispondere alla volontà di lasciare la più ampia discrezionalità possibile sia all'autonomia dei partiti sia all'osmosi tra politica e diritto: *“La stessa assenza di una esplicita definizione del significato della parola «partito» e, quindi, il suo rinvio alla elaborazione dell'interprete rappresentano un sintomo della latitudine dell'affermazione della predetta libertà, almeno apparentemente il legislatore costituente rifiutandosi di prendere apertamente posizioni sul punto, e lasciando il varco aperto a quella naturale mutazione degli istituti che un'interpretazione evolutiva consente, nella misura in cui pone a confronto enunciati concisi e sintetici ovvero ambigui ed elusivi con la sempre mutevole realtà politica e sociale”*⁸.

All'assenza di una definizione, si accompagna l'assenza di una disciplina generale⁹ dalla quale l'interprete sia in grado di ricavare una delimitazione e classificazione del fenomeno.

Moltissimi sono i progetti di legge che nel corso della storia repubblicana si sono succeduti per tentare di porre rimedio a queste mancanze, a partire da quello assai noto di Sturzo del 1958¹⁰. Solo nella Legislatura appena trascor-

cittadini concorrono, con metodo democratico, a determinare la politica nazionale”. Su questa disciplina, cfr. *infra* par. 3.4 – *La disciplina contenuta nel decreto legge n. 149/2013 e la sua (doppia) specialità*.

⁸ S. BARTOLE, voce *Partiti politici* cit., par. 2.

⁹ Il d.l. n. 149/13, che reca l'altisonante rubrica *“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”*, contiene una disciplina (doppiamente) speciale, riguardando solo alcuni dei partiti esistenti nell'attuale quadro politico-istituzionale. Cfr. *infra* par. 3.4 – *La disciplina contenuta nel decreto legge n. 149/2013 e la sua (doppia) specialità*.

¹⁰ Già in epoca anteriore alla Costituzione, Mortati elabora un d.d.l. sulla disciplina dei “raggruppamenti politici” legittimati a presentare liste di candidati per l'elezione dei deputati all'Assemblea costituente: cfr. *Schema di un progetto presentato dal commissario mortati per la disciplina del proce-*

dimento di scelta dei candidati nella, elezione dei deputati per la costituente nonché la successiva *Relazione illustrativa dello schema di progetto per la disciplina della presentazione delle liste di candidati*, presentata da Mortati, in Ministero per la Costituente, *Atti della Commissione per la elaborazione della legge elettorale politica per l'Assemblea costituente*, Roma, U.E.S.I.S.A., 1945, pp. 140 ss. Cfr. ad es. F. LANCHESTER, C. Mortati, *Concetto e funzione dei partiti politici*, in *Quaderni di Ricerca, s.l., 1949. Nota introduttiva*, in "Nomos" n. 2/2015. Un nuovo tentativo si ebbe, in epoca repubblicana, con il ricordato disegno di legge presentato al Senato nella terza Legislatura dal sen. Sturzo il 16 settembre 1958 (S-124), "*Disposizioni riguardanti i partiti politici e i candidati alle elezioni politiche e amministrative*". Questo progetto aveva lo scopo di moralizzare la vita pubblica, proponendo il riconoscimento della personalità giuridica ai partiti e il controllo pubblico dei loro finanziamenti. Il progetto fu riproposto pochi anni dopo da D'ambrosio "*Disposizioni riguardanti i partiti politici e i candidati alle elezioni politiche e amministrative*" (C-3399) presentato l'11 novembre 1961. Le iniziative legislative da allora si intensificano, ma – in un'eterogeneità dei fini – cambiano profondamente: lo scopo (e il contenuto) non è tanto quello di disciplinare i partiti e, come corollario, il loro finanziamento, bensì di prevedere forme di finanziamento pubblico e basta. Ne sono esempi il d.d.l. Greggi presentato il 21 maggio 1970 (C-2546) e recante "*Finanziamento dei partiti e delle organizzazioni di categoria*", nonché, sempre nella V Legislatura, il d.d.l. Bertoldi "*Contributo dello Stato al finanziamento dei partiti*" presentato il 29 settembre 1971 (C-3630). Da allora i progetti si moltiplicano a vista d'occhio, in alcuni rari casi continuando a tentare una regolamentazione generale del fenomeno, nella stragrande maggioranza limitandosi a finanziarli. Con precipuo riferimento ai d.d.l. presentati alla Camera dei deputati, cfr. nella VI legislatura i d.d.l. C-39; C-2215; C-2860; C-3197; C-3374; C-4115; nella VII i d.d.l. C-104, C-1811, S-991, C-1954, C-2056, C-2243, C-2251, C-2814, C-2815, C-2823, C-2825, C-2827, C-2828. A partire dall'VIII Legislatura, forse grazie alla percezione della crisi dei partiti da parte di parlamentari più lungimiranti, iniziano a aumentare i progetti relativi alla regolamentazione generale dei partiti e a diminuire quelli sul finanziamento (anche perché il sistema di finanziamento è già stato introdotto). Nell'VIII Legislatura, i d.d.l. C-192, C-568, C-1772, C-1823, C-2161, C-2169, C-2451, C-3658; nella IX Legislatura i d.d.l. C-967, C-1381, C-1995, C-2100, C-2945, C-2945-B, C-2959, C-3337; nella X Legislatura i d.d.l. C-307, C-596, C-1055, C-1214, C-2106, C-2967, C-3517, C-3877, C-4260, C-4307, C-4375, C-5006, C-5981, C-6139, C-6185, C-6292; nell'XI Legislatura i d.d.l. C-59, C-410, C-619, C-658, C-661, C-662, C-1017, C-1269, C-1402, C-1529, C-1553, C-1604, C-1617, C-1623, C-1935, C-2075, C-2386, C-2625, C-2854, C-3538, C-3625. Sull'esame di alcuni di questi d.d.l. cfr., ad es., G. QUAGLIARELLO, *Verso l'istituzionalizzazione del partito politico*, in "Amministrazione e politica" 1986, pp. 21 ss. All'inizio della Seconda Repubblica, poi, i progetti di legge si incentrano sul tema della corruzione dei partiti, della confisca dei beni, dell'istituzione di commissioni di inchiesta (non presenti nel seguente elenco), ma anche di nuove forme di finanziamento; molteplici sono le iniziative dirette ad una regolamentazione generale dei partiti e, per la prima volta, appaiono

sa se ne calcolano oltre 50¹¹ e, a circa 10 mesi dall'avvio della XVIII se ne contano oltre 15¹². Salvo alcuni di quelli relativi alle diverse forme di finanziamento che si sono succedute nel tempo¹³ e a parte certuni di quelli, presentati nella XVII Legislatura e poi recepiti nel testo del d.l. n. 143/13, convertito nella l.n. 13/14, nessuno ha avuto successo.

Resta, però, impertativa la necessità, se non di una precisa definizione, quantomeno di una delimitazione del

d.d.l. diretti a regolare, assieme alle associazioni politiche anche le fondazioni politiche ad essi collegate: XII Legislatura, i d.d.l. C-3625, C-176, C-1258, C-1433 (fondazioni), C-1548, C-1638, C-2022, C-2708, C-3183, C-3187, C-127, C-193, C-419 (fondazioni), C-588, C-800, C-1952, S-335, S-398, C.2096, C-2259; dalla XIII Legislatura i d.d.l. iniziano a decrescere, almeno con riferimento al tema della regolamentazione generale: d.d.l. C-2822, C-3672, C-3968, C-4007, C-4215, C-4339, C-4734, C-5326, C-5535-B, C-5542, C-5553, C-5711, C-211, C-598, C-713; nella XIV Legislatura i d.d.l. C-2056, C-2081, C-2611, C-2716, C-4952, C-5046, C-5539, C-6256; nella XV Legislatura i d.d.l. sono quasi tutti incentrati proprio sul tema della regolamentazione generale dei partiti e di attuazione dell'art. 49 Cost.: C-135, C-700, C-761, C-1667, C-1846, C-1984, C-2720, C-2761, C-2890, C-3030, C-3111, C-3268; nella XVI Legislatura come nella XVII (vd. nota successiva) vi è un'esplosione di d.d.l. in materia di regolamentazione dei partiti, vd i d.d.l. C-17, C-244, C-506, C-853, C-1385, C-1721, C-1722, C-3615, C-3809, C-4194, C-4826, C-4953, C-4954, C-4985, C-5032, C-5063, C-5098, C-5114, C-5123, C-5127, C-5134, C-5136, C-5138, C-5142, C-5144, C-5147, C-5176, C-5198, C-4950, C-4953, C-4954, C-4955, C-4956, C-4969, C-4973, C-4985, C-5063, C-5098, C-5111, C-5114, C-5119, C-5123, C-5127, C-5134, C-5136, C-5138, C-5177, C-5346, C-5349, C-5580.

¹¹ Quanto alla trascorsa Legislatura (la XVII), con specifico riferimento alla disciplina interna dei partiti politici, si vedano i seguenti disegni di legge: S-2439; C-3857; C-3811; C-3790; C-3788; C-3740; C-3735; C-3733; C-3732; C-3731; C-3724; C-3708; C-3694; C-3693; C-3663; C-3618; C-3610; S-2169; C-3494; C-3438; C-3415; S-2117; S-2079; S-2054; S-1980; S-1982; S-1938; C-3147; S-1933; C-3004; S-1852; C-2873; C-2799; C-2488; S-1415; S-1118; C-1513; S-978; S-966; S-946; C-1325; S-891; C-1161; C-1154; S-807; S-659; C-733; C-681; S-260; C-356; C-343; C-255; C-199; C-186. In dottrina, cfr. ad es. D. CODUTI, *Aumentare la trasparenza dei partiti? (Note sul d.d.l. A.S. 2439, XVII Legislatura)*, in "federalismi.it" n. 24/2016.

¹² Cfr. XVIII Legislatura, d.d.l. nn. C-1189-B; S-955; C-1327; C-1189; C-940; C-906; S-582; C-838; C-761; S-422; S-350; C-558; C-503; S-195; C-325; C-328.

¹³ Sul finanziamento dei partiti, che è tenuto al di fuori della presente analisi, cfr. *infra* nota 183, Cap. III.

tema, cioè cosa debba intendersi per partito politico. La necessità deriva dal fatto che innumerevoli disposizioni costituzionali, legislative e regolamentari si riferiscono ai “partiti”, dettando regole di vario tipo, per lo più attinenti alle procedure elettorali e al finanziamento, ma anche di altro genere¹⁴. La delimitazione è necessaria anche *a contrario*, cioè per escludere l'applicazione di discipline generali che altrimenti li potrebbero riguardare: si pensi, ad esempio, al recente Codice del Terzo settore (d.lgs. n. 117/17), il quale fornisce una definizione generale dei soggetti cui la disciplina si applica¹⁵ nella quale, in astratto, potrebbero ricondursi anche i partiti politici, tanto che il legislatore, per evitare equivoci, è costretto a stabilire espressamente che “*Non sono enti del Terzo settore [...] le formazioni e le associazioni politiche*”¹⁶.

Per procedere alla delimitazione di cosa debba intendersi per partito politico nell'ordinamento giuridico, si è deciso di scartare l'approccio dottrinale¹⁷, proprio perché

¹⁴ Si pensi alla disciplina dei licenziamenti nelle associazioni di tendenza tra le quali sono ricompresi i partiti (art. 4, comma 1, l.n. 108/90) oppure al Codice del terzo settore che esclude dalla sua applicabilità proprio i partiti politici (art. 4, comma 2, d.lgs. n. 117/17).

¹⁵ Art. 4, comma 1, d.lgs. n. 117/17, il quale recita che sono ricompresi nella sua disciplina gli “*enti di carattere privato diversi dalle società costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria*”.

¹⁶ Art. 4, comma 2, d.lgs. n. 117 cit.

¹⁷ Per una definizione che ha avuto molto successo ed è tuttora molto utilizzata, cfr. G. SARTORI, *Parties and Party Systems*, Cambridge, Cambridge 1976, p. 64, secondo cui per partito sarebbe da intendersi qualsiasi gruppo politico che si presenta alle elezioni ed è capace di proporre alle elezioni candidati per le cariche pubbliche. Peraltro, è la stessa dottrina che riconosce l'esigenza di ridefinire la nozione di partito: “*è la stessa nozione costituzionale di «partito» che richiede di esser ormai fatta oggetto di una ridefinizione, adeguata al nuovo contesto sociale e politico-istituzionale*”, A. RUGGERI, *Note minime in tema di democrazia interna dei partiti politici*, in “*Rivista AIC*” n. 1/2010, p. 3. Sulle tesi dottrinali circa la nozione di partito, cfr. M. GREGORIO, *Parte totale* cit.

la finalità di questo primo capitolo non è tanto quella di una ricostruzione teorica del fenomeno, quanto la delimitazione normativa dei soggetti in relazione ai quali, nel successivo capitolo, si tenterà di capire se vige o meno un obbligo di democrazia interno e quali ne siano le eventuali caratteristiche.

Si è dunque scelto di optare per un approccio di diritto positivo, così come si farà anche per l'altro termine, la *democrazia*. Si andrà, cioè, ad esaminare nel diritto positivo le principali disposizioni che si occupano di partiti e le principali affermazioni giurisprudenziali in merito, per capire a cosa esse facciano riferimento.

Una prima ipotesi per la delimitazione del fenomeno – tesa a valorizzare l'autonomia dei partiti stessi e in linea con quello che si indicherà come *Statuto costituzionale dell'organizzazione partitica*¹⁸ – potrebbe essere di rimettere, allo stesso protagonista, la sua qualificazione (*autoqualificazione*)¹⁹. Tale strada non sembra, però, percorribile. In primo luogo, perché la Costituzione sembra fissare alcuni elementi minimi, a partire dalla forma organizzativa, consistente nell'“associarsi” in partiti. In secondo luogo, se si confronta l'art. 49, Cost., con l'art. 19, Cost. – dove pare effettivamente massima la forma che l'individuo può dare al proprio sentimento religioso, esprimendosi in termini di “*diritto di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma*” (enfasi aggiunta) –, sembra emergere che alla libertà religiosa del singolo sia riservata una maggiore autonomia rispetto a quella che egli ha in relazione all'associazione in partiti politici. Se allora si considera che

¹⁸ Cfr. *infra* par. 3.1.1 – *Lo Statuto costituzionale e legislativo dell'organizzazione partitica*.

¹⁹ Per una analoga operazione, con riferimento alla definizione di “*confessione religiosa*”, cfr. M. CROCE, *La libertà religiosa nell'ordinamento costituzionale italiano*, Pisa 2012, pp. 93 ss.

la Corte costituzionale ha negato che possa essere sufficiente l'autoqualificazione²⁰, proprio in relazione ai soggetti espressivi di tale maggiore autonomia, a maggior ragione tale privilegio dovrà negarsi ai partiti politici.

Pare allora essere irrilevante l'autodefinizione, soprattutto in negativo, che i "partiti" forniscano eventualmente di sé stessi. È capitato, anche di recente, che soggetti politici, sicuramente qualificabili come partiti alla luce sia della comune considerazione sia del diritto vivente, abbiano negato, anche nei loro atti costitutivi, la loro natura di partiti²¹, ricevendo talvolta qualche seguito anche a livello giurisprudenziale²². Al proposito, la giurisprudenza ha rile-

²⁰ Corte cost., sent. n. 467/1992. Sull'insufficienza dell'autoqualificazione e sulla necessità di verificare l'esistenza di requisiti oggettivi, proprio con riferimento ai partiti politici, cfr. Ministero delle finanze, Dip. Entrate Aff. Giuridici Serv. VI, Circolare del 12/05/1998, n. 124, par. 4.1 e 5.3.

²¹ Si fa in particolare riferimento al M5S e al suo "statuto" originario (ora sostituito da un nuovo Statuto nel dicembre 2017), il quale si denominava "Non Statuto" e prevedeva, all'art. 1, che "Il «MoVimento 5 Stelle» è una «non Associazione». Rappresenta una piattaforma ed un veicolo di confronto e di consultazione che trae origine e trova il suo epicentro nel sito *www.movimento5stelle.it*", affermando espressamente che "Il MoVimento 5 Stelle non è un partito politico né si intende che lo diventi in futuro" (art. 4, secondo paragrafo). Su questo aspetto, cfr. ad es. S. CECCANTI, S. CURRERI, *I partiti antisistema nell'esperienza italiana: il MoVimento 5 Stelle come partito personale autoescluso*, in "Dir. pubbl. comp. eur." 2015, pp. 805 e 820.

²² In particolare, il Tribunale di Napoli (VII sez. Fall., sent. n. 3773 del 18/4/2018), sebbene affermi che la qualificazione come "partito" o meno del M5S sia una questione "del tutto politica" (p. 9) – peraltro senza tener in alcun conto che da tale qualificazione, invece, discendono conseguenze giuridiche ben precise e l'applicazione di una ampia normativa di settore – e dunque paia non voler entrare nel merito ad esaminarla, in un *obiter* pare tracciare proprio cosa caratterizzerebbe un "partito". Si legge nella sentenza che "Il MoVimento si propone quindi di introdurre gli aderenti allo stesso MoVimento nella vita politica del paese senza che vi siano mediazioni di organismi intermedi, cosa che invece accade spesso nell'ambito degli altri partiti politici e, perfino nelle istituzioni, ove capita – come si legge dai fatti di cronaca – che le decisioni siano prese non tanto dai rappresentanti degli italiani attraverso discussioni palesi e trasparenti ma avvengano nelle segrete stanze di lobbies o portatori di interessi di diverse categorie professionali" (p. 11). Sarebbe dunque carat-

vato, in più occasioni, l'irrilevanza dell'autoqualificazione che i soggetti politici danno di sé stessi, essendo unicamente rilevante la sostanza del fenomeno²³, giungendo a chiarire quale siano le caratteristiche sostanziali che fanno ritenere che un'associazione politica possa ritenersi un partito²⁴.

Se l'art. 49, Cost., non fornisce elementi particolarmente utili ad una definizione di partito, se non – almeno parrebbe – il carattere associativo degli stessi²⁵, la sua pa-

teristica dei partiti – assente nel M5S – la mediazione di organismi intermedi. Senza poter entrare nel merito della questione, pare però di assoluta evidenza l'infondatezza di tale ricostruzione alla luce degli stessi atti fondativi e regolativi del M5S i quali prevedono innumerevoli organi "intermedi": dal "Capo Politico" (art. 7, Statuto) al Garante al Comitato di Garanzia (rispettivamente artt. 8 e 9, Statuto).

²³ Cfr. ad. Es. Trib. Genova, sez. I, ord. 10 aprile 2017, RG 4036/2017 (caso Cassimatis); Trib. Genova, 24 marzo 2016, RG 3240/2015; Trib. Palermo, V sez., decreto 12 settembre 2017, RG 13020/2017 (caso Giulivi); Trib. Palermo, V sez., decreto 19 settembre 2017, RG 13020/2017 (conferma decreto del 12 settembre). In particolare, il Tribunale di Napoli, affrontando specificamente l'aspetto dell'autoqualificazione, ha deciso che "*nonostante che il Movimento 5 Stelle nel suo statuto («Non Statuto») non si definisca «partito politico», ed anzi escluda di esserlo, di fatto ogni associazione con articolazioni sul territorio che abbia come fine quello di concorrere alla determinazione della politica nazionale si può definire «partito»*", Trib. Napoli, VII sez., RG 15161/2016, ordinanza del 14 luglio 2016, p. 11.

²⁴ Ad esempio, in una recente ordinanza del Tribunale di Genova – relativa al Movimento 5 Stelle, pacificamente ritenuta un'associazione non riconosciuta ai sensi dell'art. 36, c.c. –, si legge che la differenza tra un partito politico e un'associazione politica "non partitica" è la seguente: mentre quest'ultima ha natura "*destrutturata, nella quale la comunità degli aderenti si è riconosciuta per l'assenza di intermediazioni, di apparati, di organi di rappresentanza, di gerarchie*"; i partiti politici, pur avendo analoga natura associativa, sono "*strutturati, regolamentati e svolgono (od hanno svolto) attività politica in qualità di partiti, con una indubbia evidenza di rilievo pubblico*", Tribunale Genova, XI Sez., RG 2384/2018, *Cocchi v. Grillo e altri*, ord. 27/3/2018, pp. 8 s. Peraltro, sono ben noti "partiti" privi di strutture rigide e gerarchie: si pensi solo ai "partiti" statunitensi, molto più simili ai nostri "comitati" che a delle associazioni.

²⁵ Il dato pare rilevante se si considera che nei progetti originari predisposti dalla Commissione per la Costituzione ci si esprimeva in termini di diritto dei cittadini a "riunirsi in" partiti politici.

rafrasi, contenuta nell'art. 2, comma 1, d.l. n. 149/2013, forse potrebbe offrire qualche maggiore indicazione. Questo articolo, infatti, dispone che “*I partiti politici sono libere associazioni attraverso le quali i cittadini concorrono, con metodo democratico, a determinare la politica nazionale*”.

Tale definizione pare forse aggiungere al dato costituzionale due utili elementi. In primo luogo, sembrerebbe trovare conferma sia il dato costituzionale della natura *associativa* dei partiti sia quell'orientamento giurisprudenziale in base al quale i partiti sono una *species* delle associazioni di cui all'art. 18, Cost., con le caratteristiche di cui al Libro primo, Titolo II, c.c. In secondo luogo, sembra utile rilevare che mentre l'art. 49, Cost., si esprime in termini di diritti e libertà individuali, individuando chiaramente il soggetto della disciplina nei “cittadini”²⁶; l'art. 2, comma 1, d.l. n. 149, sembra invece riconoscere una soggettività al partito stesso, quasi in una prospettiva organicista. Da questo elemento legislativo è forse possibile ricavare che, in caso di conflitto tra diritti del singolo e interessi del partito, sia possibile operare un bilanciamento tra diritti dell'associazione in sé considerata e diritti dell'associato, senza dover ricondurre gli interessi dell'associazione alla somma degli interessi individuali dei suoi associati.

D'altronde, l'art. 2, comma 1, d.l. n. 149/13, non permette all'interprete di identificare un partito politico, il quale non abbia deciso di seguire la strada dell'acquisto della personalità giuridica secondo il procedimento (e con gli effetti) previsti dagli artt. 3 ss., d.l. n. 149. Si tratta cioè di una disciplina comunque a carattere speciale dalla quale, se è possibile trarre utili indicazioni per una delimi-

²⁶ Sul principio personalista accolto nella nostra Costituzione, cfr. ad es. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova 1975, pp. 155 ss.

tazione del tema, non ne può conseguire una definizione in termini generali.

Peraltro, il sistema del d.l. n. 149 sembra peccare per eccesso (qualificatorio), valorizzando proprio quei profili autodefinitivi che sembrano invece secondari rispetto alla ricorrenza di requisiti oggettivi. Il d.l. n. 149, infatti, fissa requisiti essenziali, non per essere un partito politico, ma per ottenere l'iscrizione nel registro dei partiti politici e ottenere così i benefici economici previsti dalla legge. Non sembra che questo provvedimento legislativo sia in grado di impedire a un qualunque gruppo di persone, riunito in forma associata, il quale rediga, per atto pubblico, uno statuto con le caratteristiche di cui all'art. 3, d.l. n. 149, di iscriversi nel registro dei partiti politici e così di (auto) qualificarsi come partito politico.

Esclusa l'autoqualificazione e mancando dati chiari e univoci per definire un partito alla luce delle disposizioni (costituzionali e primarie) che riguardano l'organizzazione di alcuni di essi, resta allora la strada dell'utilizzo delle norme esistenti che, per finalità diverse dalla disciplina organizzativa dei partiti, si applichino a questi soggetti, al fine di ricavare parametri legali per la loro identificazione.

2.1.2 – *Proposte identificatorie e diritto positivo*

2.1.2.1 – *Il quadro normativo interno*

È possibile anzitutto prendere in esame le fonti, per lo più primarie, che dettono discipline applicabili ai “partiti”.

Un primo gruppo di norme sono quelle relative alle elezioni²⁷ e alla propaganda e pubblicità politiche.

²⁷ Sul concetto di elezioni cfr. da ultimo S. PENNICINO, voce *Elections*, in *Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law [MPECCoL]*, Oxford 2017.

Un'indicazione iniziale ci viene dall'art. 14, comma 1, d.P.R. n. 361/57 (in senso analogo, artt. 8 ss., d.lgs. n. 533/93), il quale distingue tra "partiti" e "gruppi politici organizzati", ma stabilisce che questi due fenomeni debbano essere disciplinati ugualmente ai fini dei procedimenti elettorali²⁸. In entrambi i casi l'elemento caratterizzante è la volontà di *presentare candidati* (liste) alle elezioni politiche e amministrative (cfr. art. 9, l.n. 108/68; art. 3, l.n. 81/1993). Sembra forse una banalità, ma si tratta di un'importantissimo elemento che serve a contraddistinguere i partiti da altri fenomeni simili (*club* di discussione, associazioni culturali e politiche, ecc.): lo scopo che contraddistingue il partito è la volontà di (concorrere a) determinare la politica (nazionale, secondo l'art. 49, Cost.). Se un gruppo di persone non ha intenzione di agire per competere alla conquista del potere, non si potrà avere un partito politico, ma semmai un *forum* di discussione.

Una conferma di questo elemento essenziale sembra provenire dalla legge sulla parità d'accesso ai mezzi di informazione in occasione delle competizioni elettorali, nella quale si attribuisce spazio esclusivamente a quei soggetti che concorrono con liste di candidati alle competizioni elettorali (cfr. artt. 3, comma 6, e 4, comma 2, l.n. 28/2000)²⁹.

²⁸ Altre disposizioni normative utilizzano l'espressione "movimenti politici": cfr. ad es. d.l. n. 149/13; l.n. 92/12; l.n. 298/04; l.n. 157/99; l.n. 2/97; art. 14, comma 4, Regolamento Senato.

²⁹ In senso conforme, cfr. ad es. Parlamento italiano, Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, XVI Legislatura, Delibera 3 gennaio 2013 recante "Disposizioni in materia di comunicazione politica e informazione della concessionaria pubblica per le elezioni per il rinnovo della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, del Presidente della Regione e del Consiglio regionale del Lazio, del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale della Lombardia e del Presidente della Regione e del Consiglio regionale del Molise, previste per i giorni 24 e 25 febbraio 2013", art. 4, commi 2 e 4.

Sempre dallo stesso articolo 14, d.P.R. n. 361/57, si ricava che altro elemento essenziale per aversi un “partito” sia un *simbolo* o contrassegno che, assieme alla sua denominazione, sia in grado di identificarlo e distinguerlo (così anche per le elezioni amministrative, cfr. art. 9, comma 8, n. 4, l.n. 108/68). Anzi a tale contrassegno è assegnata grande importanza, almeno nelle elezioni politiche, tanto da sottoporlo ad un procedimento preliminare, di competenza del Ministero degli Interni (artt. 15-16, d.P.R. cit.; per le elezioni regionali, cfr. art. 10, l.n. 108/68)³⁰. A carattere esemplificativo dell’identità (politica) del partito è il *programma* – politico o amministrativo, a seconda delle elezioni – che la legislazione richiede talvolta di depositare assieme al contrassegno (art. 14bis, comma 3, d.P.R. n. 361/57; artt. 71, comma 2, e 73, comma 2, d.lgs. n. 267/00).

Sembrirebbe poi ricavarsi dall’art. 18bis, d.P.R. 361, che il partito debba avere *un qualche seguito* a livello territoriale, dimostrato o dalla raccolta di sottoscrizioni o dalla vittoria di seggi alle precedenti elezioni. In senso analogo si esprimono le leggi per l’elezione dei consigli regionali (art. 9, comma 2, l.n. 108/68) e comunali (art. 3, comma 1, l.n. 81/1993). È però lecito dubitare che questo elemento sia necessario alla qualificazione di un partito politico, se si considera la disposizione di cui all’art. 3, comma 2, l.n. 81/1993, secondo la quale “*Nessuna sottoscrizione è richiesta per la dichiarazione di presentazione delle liste nei comuni con popolazione inferiore a 1.000 abitanti*”. Sembra cioè che si possa avere un partito anche senza un seguito immediato, a patto, però, che esso intenda concorrere per

³⁰ In generale sui simboli e contrassegni di partito, cfr. G. MAESTRI, *I simboli della discordia : normativa e decisioni sui contrassegni dei partiti*, Milano 2012; IDEM, *Per un pugno di simboli. Storie e mattane di una democrazia andata a male*, Roma 2014; molto utile anche l’*Osservatorio sui simboli politici* della rivista “federalismi.it”.

la conquista del potere, cioè di seggi all'interno di un organo politico, presentando apposite liste di candidati.

Un ulteriore dato che ricaviamo, questa volta anche dalla legislazione sulla propaganda e la pubblicità elettorali, è che un partito sembra richiedere un'attività *professionalmente organizzata* (cfr. ad es. artt. 17, 20, comma 8, e 25, relativi alla designazione di delegati alla presentazione delle liste e rappresentanti di seggio; art. 7, l.n. 515/93, sulla disciplina della raccolta fondi, attraverso un mandatario)³¹. Nei moderni ordinamenti rappresentativi, pare che una qualche organizzazione professionale sia quasi indispensabile per poter (concorrere alle elezioni e dunque) definirsi partito.

Un secondo gruppo di disposizioni riguarda il finanziamento dei partiti. Quanto previsto dal d.l. n. 149/13 è stato già messo in luce nel precedente paragrafo. Ciò che qua pare utile evidenziare è una conferma che deriva da questa normativa circa la necessità di una *organizzazione complessa* per potersi avere un partito, almeno se intenda concorrere alla ripartizione di benefici, economici e giuridici, previsti dalla legislazione. Si richiedono, infatti, da parte del d.l. n. 149 cit., così come dalla l.n. 96/12³², per la parte non abrogata dal primo, professionalità piuttosto specializzate e organizzazione di beni e persone altrettanto complesse. Strettamente connesse alla disciplina relativa al finanziamento, è quella fiscale che assicura un trattamento privilegiato ai partiti politici³³ e che conferma la struttura articolata che i partiti presentano e debbono presentare, secondo il legislatore.

³¹ La stessa Corte costituzionale, quando si è trovata a definire i partiti, li ha indicati "come organizzazioni proprie della società civile, alle quali sono attribuite dalle leggi ordinarie talune funzioni pubbliche" (enfasi aggiunta), Corte cost., ord. n. 79/2006.

³² Si pensi in particolare agli artt. 9 (società di revisione esterne che però dovranno interfacciarsi con competente personale interno) e 12 (tesoriere dei partiti).

³³ Cfr. artt. 111 e 111-bis, TUIR, adesso art. 148, commi 3, 6 e 9, TUIR (d.P.R. n. 917/1986).

Un terzo gruppo di disposizioni riguarda solo indirettamente i partiti politici ed è utile per trarne, in controtluce, alcuni utili elementi. Si tratta di quelle norme che escludono espressamente l'applicabilità ai partiti politici di alcune discipline a carattere generale, altrimenti vincolanti. Si tratta, da un lato, dell'art. 4, comma 1, l.n. 108/90, sulle organizzazioni di tendenza, che prevede la non applicazione ai partiti della disciplina di cui all'articolo 18, l.n. 300/70, e, dall'altro, dell'art. 4, comma 2, d.lgs. n. 117/2017, relativo al Codice del Terzo settore che esclude la sua applicazione ai partiti politici. Queste previsioni anzitutto dimostrano l'assoluta *specialità* dei partiti rispetto ad altri fenomeni ad essi assimilabili, tanto da richiedere una loro esclusione da discipline a loro altrimenti applicabili. In secondo luogo, ci indicano – in controtluce, appunto – quali caratteri hanno i partiti per la legislazione vigente. Si tratta spesso di datori di lavoro (l.n. 108/90) e di “*enti di carattere privato diversi dalle società*” (d.lgs. n. 117/17), cioè, appunto di organizzazioni complesse. In terzo luogo, tenuto conto della rilevanza (costituzionale) degli interessi da essi perseguiti (art. 49, Cost.), i partiti hanno riconosciuta la possibilità di far prevalere le loro pretese rispetto ai diritti individuali attribuiti alla generalità dei consociati (l.n. 108/90), cioè la legislazione – almeno in un caso, ma particolarmente significativo, attinendo alla disciplina del lavoro, tutelato in molteplici articoli della Costituzione – sembra dare la preferenza ai (legittimi) interessi del gruppo, nel bilanciamento con eventuali diritti individuali che con i primi dovessero entrare in contrasto.

Un ultimo insieme di disposizioni riguarda i regolamenti parlamentari, di Camera, Senato e Parlamento europeo, nelle parti che riguardano i Gruppi parlamentari, che come noto sono considerati la proiezione dei partiti all'interno delle assemblee rappresentative³⁴. In tutti e tre questi collegi è previsto che un gruppo si identifichi, non solo per

il dato numerico, ma anche per qualche forma di *affinità politica*³⁵, che è stata intesa come convergenza attorno a un medesimo *simbolo* nel corso delle elezioni politiche³⁶.

Volendo allora sintetizzare gli elementi identificativi di un partito che è possibile trarre dalla legislazione, si potrebbe dire che:

1 – i partiti sono costituiti da gruppi di individui che, normalmente, si associano tra di loro e, sempre, si *organizzano* per lo svolgimento dei loro scopi;

³⁴ È pure vero che, dalla disciplina dei gruppi parlamentari, sarà possibile trarre solo qualche indizio e non sarà invece possibile trarre argomenti analogici, per il diversissimo contesto in cui i due fenomeni operano: i partiti all'interno dell'ordinamento generale, dove i singoli appartenenti al partito sono garantiti dagli artt. 18, 21 e 49, Cost.; i gruppi parlamentari, viceversa, vivono nell'ordinamento parlamentare, e i loro membri sono assistiti (anche) dalla specifica previsione dell'art. 67, Cost., che fa divieto di mandato imperativo, rendendo incompatibile con la Costituzione qualsiasi previsione giuridica che vincoli in qualche modo il singolo parlamentare all'appartenenza ad un gruppo. Sul divieto di mandato imperativo, resta fondamentale l'opera di N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano 1991; di recente, i numerosi interventi pubblicati nel numero 13/2018 di "federalismi.it".

³⁵ Così espressamente, il nuovo Regolamento del Senato entrato in vigore nella XVIII Legislatura (art. 14, comma 4) prevede che "*Ciascun Gruppo dev'essere composto da almeno dieci Senatori e deve rappresentare un partito o movimento politico, anche risultante dall'aggregazione di più partiti o movimenti politici, che abbia presentato alle elezioni del Senato propri candidati con lo stesso contrassegno, conseguendo l'elezione di Senatori*". Anche il Regolamento del Parlamento europeo prevede espressamente che "*I deputati possono organizzarsi in gruppi secondo le affinità politiche*", art. 32, comma 1. Disciplina diversa presenta invece il Regolamento della Camera che, in ossequio al divieto di mandato imperativo, prevede unicamente il requisito numerico per la costituzione dei gruppi parlamentari (art. 14, comma 1), ma introduce un requisito di affinità politica, con riferimento alla possibilità di costituire gruppi in deroga (art. 14, comma 2) e componenti politiche interne al gruppo misto (art. 14, comma 5).

³⁶ Cfr. art. 14, comma 2, Regolamento Camera; art. 14, comma 4, Regolamento Senato. Per il Parlamento europeo, cfr. l'interpretazione fornita da Tribunale dell'Unione Europea, sent. 2 ottobre 2001, cause riunite T-222/99, T-327/99 e T-329/99.

2 – l’organizzazione di questi partiti presenta – e vedremo in seguito³⁷, deve presentare – una certa *professionalità* al suo interno;

3 – ciò che accomuna questi individui e questa organizzazione è un *simbolo*, che esprime un’insieme di valori e programmi comuni, cioè delle *affinità politiche*;

4 – questi gruppi presentano uno spiccato carattere di *specialità* rispetto a fenomeni sostanzialmente simili ad essi;

5 – gli interessi di questi gruppi, quando diretti agli scopi costituzionalmente indicati dall’art. 49, Cost., sembrano poter indebolire la tutela offerta a diritti soggettivi individuali;

6 – un gruppo organizzato, per essere considerato un partito, deve manifestare una tensione alla conquista del potere, cioè a *competere nelle elezioni* previste nel nostro ordinamento, al fine di conquistare seggi negli organi elettivi.

2.1.2.2 – *La giurisprudenza costituzionale e comune*

Esaurito l’esame della normativa, è possibile passare all’esame della giurisprudenza, costituzionale³⁸ e comune, per vedere se sia possibile rintracciare qualche ulteriore spunto, rispetto a quelli che la legislazione ci ha suggerito.

Un primo dato, apparentemente, sicuro, sembrereb-

³⁷ Cfr. *infra* par. 3.1.1 – *Lo Statuto costituzionale e legislativo dell’organizzazione partitica*.

³⁸ Ad oggi (3/2/2019), la Corte costituzionale ha emanato 41 pronunce in cui l’articolo 49 è stato invocato come parametro, ma non lo ha mai considerato sufficiente per fondare una decisione di illegittimità costituzionale. Anche la sentenza n. 1/2014, nel par. 5.1, utilizza l’art. 49, ma non per fondare la decisione – poi argomentata in forza degli artt. 1 (principio democratico), 67 (rappresentanza) e 48 (libertà di voto), Cost. – bensì per escludere che i limiti alla libertà di voto dell’elettore, posti dalla normativa censurata, possano essere giustificati in base alle “funzioni” attribuite da essa ai partiti in attuazione dell’art. 49, Cost. Analoghe considerazioni possono farsi con riferimento alla recente decisione n. 170/2018 (vd. par. 6, considerato in diritto).

be quello che qualifica i partiti come “associazioni”, in particolare come associazioni non riconosciute. La giurisprudenza assolutamente consolidata – ben prima della definizione contenuta nell’art. 2, comma 1, d.l. n. 149/13 – ha riconosciuto ai partiti e alle loro sezioni locali la natura di associazioni non riconosciute. Si legge ad esempio in una delle innumerevoli decisioni che “*i partiti politici vanno qualificati alla stregua di associazioni non riconosciute disciplinate dagli accordi degli associati*”³⁹.

Quanto al numero minimo di membri per poter avere un partito politico, la legislazione non dice nulla. È però noto che il diritto civile non richiede alcun numero minimo di individui per costituire un’associazione⁴⁰, tanto che lo scioglimento di esse è disposto solo quando “*tutti gli associati sono venuti a mancare*” (enfasi aggiunta) (art. 27,

³⁹ Così Pret. Milano, sent. 11 settembre 1990, in “Foro it.” 1991, I, col. 1590; in senso analogo, Pret. Busto Arsizio, sent. 8 novembre 1990, in “Giur. comm.” 1991, II, p. 524; Trib. Brindisi, sent. 4 settembre 1981, in “Foro it.” 1981, I, col. 2846; Trib. Messina, sez. lav., sent. 15 aprile 2005, in “iusexplorer.it” (secondo il quale “*i partiti politici sono strutturati in direzioni centrali e comitati locali, costituenti autonome associazioni non riconosciute, ciascuno centro di imputazione di rapporti giuridici*”); Procura gen. Corte App. Napoli, 26 aprile 1977, in “Dir. e giur.” 1978, p. 913. Al proposito la dottrina ha rilevato che “*Il rilievo attribuito alla dimensione associativa dei partiti (e sindacati, ma i percorsi delle due tipologie di formazioni sono stati molto diversi) ha consolidato, come è a tutti noto, la prospettiva di rivendicare al diritto privato comune la funzione di presidio e di garanzia di libertà; e perciò, le «brevi e povere norme» del I libro cod. civ., che affidano l’organizzazione interna dell’associazione non riconosciuta all’autonomia dei componenti sono state il tramite esangue (ancor oggi ratificato dall’ordinanza napoletana in commento) attraverso il quale accogliere nel sistema giuridico i partiti: forme associative davvero singolari per notorietà, importanza, numero dei componenti e, soprattutto, funzioni*”, M.V. DE GIORGI, «È la politica, bellezza!», in “Nuova Giur. Civ. Comm.” 2016, p. 1343.

⁴⁰ A differenza di quanto prescriveva il diritto romano – Dig. 50.16.85 (MARCELLUS): “*Neratius Priscus tres facere existimat «collegium», et hoc magis sequendum est*” – e di quanto previsto da specifiche discipline di settore (cfr. ad es. per gli enti del terzo settore: artt. 32, comma 1, e 35, comma 1, d.lgs. n. 117/17).

comma 2, c.c.). Se applichiamo questi principi ai partiti – ammesso e non concesso che essi possano assumere la sola forma di associazioni – allora non potrà negarsi la possibilità di avere un partito composto anche da un solo esponente. Questo, peraltro, pare del tutto ragionevole se si pensa all’ideale genesi di un movimento politico che potrebbe appunto avviarsi dalla volontà e dalle idee di un singolo promotore. Occorre, però, tener conto che alcune leggi che disciplinano aspetti specifici del fenomeno partitico richiedono una consistenza numerica minima. In particolare, la legge Scelba considera come “partito”, ai fini della propria disciplina, qualsiasi raggruppamento di persone “*non inferiore a cinque*” (art. 1, l.n. 645/52).

D’altronde, se si svolge un’esame più approfondito sull’aspetto della forma associativa (necessaria o meno), è possibile cogliere diversi interessanti distinguo e precisazioni.

Un’importante indicazione al proposito proviene dalla Corte costituzionale la quale ha assimilato ai partiti i “*gruppi politici occasionali – che sovente sorgono per le elezioni amministrative in dipendenza di situazioni ambientali*”⁴¹ –, quanto a funzioni (legislative e costituzionali) a essi attribuite e quanto a disciplina normativa applicabile. Si tratterebbe di gruppi occasionali legati a liste, privi sia dei caratteri di stabilità e di permanenza, propri delle associazioni, sia dell’attività e dell’organizzazione, tipici dei partiti⁴². In successive decisioni costituzionali, sembra trovare sviluppo questo primo indizio circa la forma-partito che non si risolve in quella di semplici “associazioni”, secondo la nozione costituzionale (art. 18, Cost.) e codici-

⁴¹ Corte cost., sent. n. 203/1975, par. 3, considerato in diritto.

⁴² In senso analogo, cfr. P. BARILE, *Diritti dell’uomo e libertà fondamentali*, Bologna 1984, p. 407.

stica (Libro primo, Titolo II, c.c.). È del 2006 la nota ordinanza che esclude i partiti tra il novero dei “poteri dello stato”, ai sensi della disciplina del processo sui conflitti di attribuzione tra organi. La Corte in quell’occasione chiarisce che “*i partiti politici vanno considerati come organizzazioni proprie della società civile*” (enfasi aggiunta)⁴³. Nell’ordinanza sembra riconoscersi che i “partiti” – la cui funzione, avente rilevanza costituzionale (e che dunque non è un’attribuzione costituzionale), consiste nel concorrere alla determinazione della politica nazionale attraverso le elezioni – possono avere una struttura diversa da quella tradizionalmente nota di associazioni non riconosciute. Si è fatto notare al proposito che “*il diritto di presentare liste elettorali non [è] un monopolio necessario dei partiti politici, potendo spettare altresì a gruppi di cittadini, come in effetti si ricava da gran parte della legislazione della Repubblica a livello nazionale, regionale e locale*”⁴⁴ (enfasi aggiunta). Ma se a “gruppi di cittadini” sono riconosciute le funzioni di rilevanza costituzionale di cui all’art. 49, Cost., è giocoforza che anche questi siano trattati come partiti⁴⁵.

⁴³ Corte cost., ord. n. 79/06, su cui cfr. A. MANNINO, *La «Rosa nel pugno» davanti alla Corte costituzionale*, in “Quad. Cost.” 2006, pp. 564 ss.; IDEM, *I partiti politici davanti alla Corte costituzionale*, in “forumcostituzionale.it” 2006; P. RIDOLA, *La legittimazione dei partiti politici nel conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato: organamento dei soggetti del pluralismo o razionalizzazione dei principi costituzionali del processo politico*, in “Giur. Cost.” 2006, pp. 668 ss.; S. CERRERI, *Non varcate quella soglia!*, in “forumcostituzionale.it” 2006; G. RIVOCCHI, *I partiti politici nella giurisprudenza costituzionale*, in “Osservatorio AIC” n. 3/2016.

⁴⁴ C. PINELLI, *Osservazioni in merito ai progetti di legge sull’attuazione dell’art. 49 Cost. in materia di disciplina dei partiti politici (AC 3004, 3147, 3438, 3494 e 3610). Audizione alla Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati del 21 marzo 2016*, in “Osservatorio AIC” n. 1/2016, p. 3.

⁴⁵ Una conferma di ciò sembra venire da una precedente decisione del 1995, nella quale si legge che “*ammesso il rapporto, che il legislatore può stabilire, tra partiti e liste elettorali, dando alle formazioni politiche la facoltà di presentare proprie liste di candidati (sentenza n. 203 del 1975), non ne*

Ciò che pare trasparire dall'ord. n. 79/06, è che, a essere necessario per aversi un "partito", non sia tanto l'esistenza di un'associazione – secondo la disciplina generale degli artt. 18, Cost., e 36 ss., c.c. –, bensì l'oggettivo esercizio di funzioni (a rilevanza costituzionale) tipiche dei partiti, secondo quanto disciplinato dalla legislazione ordinaria (presentazione liste, partecipazione alle elezioni, ecc.). Occorre, cioè, come si è ricavato dalla legislazione, che questi soggetti competano per il conseguimento del potere.

Sembrerebbe proprio questo il fattore davvero caratterizzante i partiti politici.

Sulla base di tale elemento occorre pertanto escludere dalla nostra analisi tutti quei soggetti politici (fondazioni, associazioni, ecc.), comunque denominati, che pur avendo natura politica – ponendosi, ad esempio, l'obiettivo di diffondere una certa cultura o di formare una classe dirigente – non partecipano o non intendono partecipare alla competizione elettorale.

Una conferma sulla possibilità di trattare come "partiti" soggetti politici privi di forma associativa, la si trova nella giurisprudenza ordinaria che attribuisce una *soggettività politica* anche a formazioni diverse dalle associazioni non riconosciute, note tradizionalmente come partiti politici. Si fa in particolare riferimento a una importante decisione della Cassazione civile del 2006⁴⁶ nella quale si riconosce che i "partiti"⁴⁷ godono di una autonoma sogget-

segue l'identificazione tra liste elettorali e partiti, prefigurata dall'ordinanza di rimessione", Corte cost., sent. n. 429/1995, par. 4, considerato in diritto.

⁴⁶ Cass. civ., sez. I, sent. 18 settembre 2006, n. 20120.

⁴⁷ Si è già detto dell'irrelevanza, ai fini dello statuto giuridico dei "partiti", della distinzione che vien fatta, sia dalla dottrina sia dalle stesse forze politiche, tra "partiti" e "movimenti". In particolare, sulla differenza tra movimenti e partiti, cfr. ad es. R. D'ALESSANDRO, *Dal voto alla piazza (Partiti e movimenti nella società globale)*, Roma 2013, pp. 25 ss.

tività politica, anche se privi di organizzazione stabile sul territorio e anche se costituiti al solo fine di eleggere un unico candidato. Si legge nella sentenza che l'ordinamento “*considera non soltanto partiti e movimenti, vale a dire entità generalmente dotate di struttura ed organizzazione e presenti sul territorio, ma anche liste e gruppi di candidati, entità politiche prive di stabile organizzazione e di specifica struttura, costituiti in vista e per l'occasione dell'elezione di cui si tratta. E con l'espressione «liste» il legislatore ha considerato anche il caso della presentazione di un unico candidato, posto che una lista non deve necessariamente comprendere, a differenza dei «gruppi di candidati» una pluralità di soggetti che sollecitano il voto degli elettori*”⁴⁸. Nonostante la Cassazione sembrerebbe distinguere, teoricamente, tra “partiti” e altre “entità politiche”, ciò che rileva è che questa differente denominazione e differenza di forma non impedisce di applicare ad entrambi i fenomeni la disciplina normativa esistente in materia di “partiti”.

Se allora la distinzione, teorica, non ha alcuna ripercussione pratica sulla disciplina giuridica applicabile, pare forse più lineare trattare entrambe le fattispecie – le associazioni non riconosciute, normalmente denominate “partiti” nel linguaggio comune, da un lato, e le altre entità politiche dall'altro – come “partiti”.

Se questa ricostruzione fosse corretta – ed essa offrirebbe il grande vantaggio di una definizione assai ampia di “partito” –, il partito non si caratterizzerebbe *necessariamente* per la forma associativa, secondo la disciplina del

⁴⁸ Questa decisione sembrerebbe adombrare una posizione neo-istituzionalista e allontanarsi dal tracciato, piuttosto consolidato, della precedente giurisprudenza, la quale qualifica i “partiti politici” come associazioni, non riconosciute.

c.c. e della Costituzione, bensì potrebbe consistere anche in “*altre istituzioni di carattere privato*”⁴⁹, parzialmente⁵⁰ prive di natura associativa⁵¹. Detto altrimenti: se l’art. 49, Cost., non fornisce alcuna definizione del termine “partito”, limitandosi a conferire ai cittadini la libertà di associarsi, il conferimento di tale libertà potrebbe essere inteso nel senso che esso non precluda analoga libertà – anche se in questo caso priva di una garanzia di livello costituzionale – a individui che intendano formare partiti non consistenti in associazioni, ma in altre forme di entità politica.

Un secondo dato che parrebbe trarsi dall’esame della giurisprudenza riguarda la necessità di un’individualità politica del partito che si manifesta nel contrassegno o simbolo. A tal proposito la Cassazione⁵² ha rilevato che per aversi un partito ai sensi della legislazione di settore occorre un’organizzazione che ruoti attorno ad un simbolo⁵³. Il simbolo rappresenta plasticamente l’“*identità per-*

⁴⁹ Cfr. art. 1, comma 1, d.P.R. n. 361/00, analogamente a quanto già disponeva l’art. 12, c.c.

⁵⁰ Alla luce dell’art. 49, Cost., sembra infatti necessario che i partiti debbano avere una, almeno parziale, natura associativa.

⁵¹ Cfr. sul punto G. PONZANELLI (a cura di), *Le associazioni non riconosciute. Artt. 36-42*, in P. SCHLESINGER (fondata da), F.D. BUSNELLI (diretta da), *Il codice civile. Commentario*, Milano 2016, pp. 81 ss.

⁵² Cass. civ., sez. I, sent. 18 settembre 2006, n. 20120

⁵³ In verità e in linea con attuali ricostruzioni dei modelli di partito (M. CALISE, *Il partito personale. I due corpi del leader*, Roma-Bari 2010; C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi*, in “costituzionalismo.it” n. 1/2018; G. DI COSIMO, *Personale e digitale: le metamorfosi del partito cit.*), sembra che la giurisprudenza equipari al simbolo il leader indicato dal partito. Sulla rilevanza dell’indicazione del leader come equiparabile al simbolo, il Consiglio di Stato ha rilevato che “*Il leader del partito contraddistingue il contrassegno elettorale. Nelle ultime consultazioni elettorali per il rinnovo del Consiglio provinciale di Milano, Monza e Brianza, il g.a. si è occupato della diatriba tra l’Udc e la Democrazia cristiana Libertas, ritenendo che dalla comparazione globale dei due contrassegni risulta infatti evidente che essi sono caratterizzati da elementi comportanti diverso impatto visivo, come la diversità dei colori*

*sonale*⁵⁴ di un partito. Ne dovrebbe conseguire, a rigore, che non sarebbe possibile cedere o comunque attribuire a terzi il diritto di utilizzo dello stesso⁵⁵. Il simbolo permette di assicurare al partito quella autonoma soggettività politica, che la giurisprudenza della Cassazione individua, distinguendola da altre forme di “soggettività” giuridica, come quella (limitata) delle associazioni non riconosciute o quella (più completa) degli enti morali. Questa *soggettività politica*, pertanto, è legata a doppio filo con l’esistenza di un simbolo – “*chiaramente distinguibil[e] da quelli di*

prevalenti, e sostanziale diversità, derivante dalla presenza nel simbolo del partito «Udc» della indicazione, con grandi caratteri e aspetto cromatico autonomo, della scritta «Casini», circostanza questa cui deve attribuirsi grande rilievo considerata la rilevanza che nel presente periodo storico in quasi tutti i contrassegni elettorali assume la indicazione del leader del Partito. Il complesso di detti elementi di diversità, sommati a quella della maggior parte degli elementi letterali e cromatici che contraddistinguono i due contrassegni dell’Udc e della democrazia cristiana non può che portare alla affermazione della non confondibilità degli stessi e della impossibilità di ingenerare confusione negli elettori, come correttamente aveva già rilevato il Tar Lombardia”, Cons. Stato, sez. V, sent. 17 settembre 2010 n. 6931.

⁵⁴ Così letteralmente Trib. Roma, sent. 26 aprile 1991, in “Corr. giur.” 1991, pp. 842 ss.; Trib. Roma, sent. 26 giugno 1993, in “Giur. it.” 1994, I, 2, pp. 341 ss. In una recente decisione del Tribunale di Genova, il simbolo viene ricondotto ai diritti della personalità: cfr. Tribunale Genova, XI Sez., causa RG 2384/2018, *Cocchi v. Grillo e altri*, ord. 27/3/2018, pp. 5 s.; in senso analogo, ampiamente: Tribunale Genova, XI sez., causa RG 4598/2018, *Cocchi v. Grillo e altri*, ord. 11/5/2018, par. 4.1 diritto.

⁵⁵ Con riferimento al diritto al nome e al simbolo di una associazione non riconosciuta – ma con ragionamento estensibile al simbolo per i partiti, se si accetta che esso costituisca suo elemento identificate – si è affermato che esso “*appartiene quindi solo all’associazione non riconosciuta e non anche ai soggetti alla stessa associati ovvero a coloro che agiscono in nome e per conto dell’ente in base a rapporto di rappresentanza organica con lo stesso*” (Trib. Roma, sent. 23 settembre 2009, n. 19113). Proprio sulla possibilità di attribuire a terzi l’uso del nome e del simbolo di un partito politico – previsione contenuta negli statuti del M5S che si sono succeduti negli anni – pendono alcune cause presso il Tribunale di Genova, XI sezione, promosse dal curatore speciale dell’Associazione Movimento 5 Stelle 2009 (cfr. RG nn. 2384 e 4598 del 2018).

qualsiasi altro partito politico esistente” (art. 3, comma 1, d.l. n. 149/2013) – il quale non costituisce un mero diritto (al nome), ma la specifica identità del partito stesso⁵⁶.

L’essenzialità del simbolo al fine della qualificazione di un soggetto politico come “partito”, la si può ricavare anche da quella giurisprudenza che ricollega l’utilizzo di simboli tipicamente fascisti (in particolare il fascio littorio) alla norma dell’art. XII, cioè al tentativo di ricostituire il disciolto partito fascista⁵⁷.

Un terzo elemento che la giurisprudenza⁵⁸ sembra indicare come costitutivo del fenomeno partitico è dato da una qual certa percezione esterna al partito circa la sua individualità politica. Si tratta del rovescio della medaglia di quanto si richiede con riferimento al simbolo: mentre quest’ultimo è un requisito richiesto al partito affinché assuma una propria soggettività politica, la percezione *ex parte populi* della sua autonoma rilevanza, costituisce un fattore da verificare al di fuori degli iscritti o comunque dell’organizzazione del partito. La fondamentale dimostrazione di questo elemento è data dalle sottoscrizioni richieste per la presentazione delle liste elettorali a cui, non a caso, è equiparata l’esistenza di gruppi parlamentari costituiti al momento della convocazione dei comizi. In entrambi i casi,

⁵⁶ Ciò conferma quanto si è scritto con riferimento alla disciplina legislativa in materia di presentazione delle liste a qualsiasi competizione elettorale, dove il deposito del contrassegno (e della denominazione) costituisce elemento indispensabile della fase preparatoria del procedimento. Addirittura, nelle elezioni politiche, il deposito e il controllo sul contrassegno costituisce un sub-procedimento preliminare che condiziona la possibilità di presentare (successivamente all’esito positivo del controllo da parte del Ministero dell’Interno) liste di candidati: cfr. artt. 14-16, d.P.R. n. 361/57; art. 8, d.lgs. n. 533/93.

⁵⁷ Cfr. ad es. Cass. Pen., sez. III, sent. 10 luglio 2007, n. 37390, in “Diritto e Giustizia online” 2007; Cons. Stato, sez. V, sent. 11 maggio 2013, n. 2575; Cons. Stato, sez. V, sent. 6 marzo 2013, n. 1354; Cons. Stato, sez. V, sent. 6 marzo 2013, n. 1355; Trib. Milano, sez. VIII, sent. 21 febbraio 2008, n. 13682, in “iusexplorer.it”.

⁵⁸ Sempre cfr. Cass. civ., sez. I, sent. 18 settembre 2006, n. 20120.

infatti, ciò che emerge è il pubblico riconoscimento dell'autonomia soggettività politica del partito⁵⁹, nel primo caso, da dimostrare concretamente attraverso il seguito che esso ha nella società (sottoscrizioni), nel secondo caso *in re ipsa*, trattandosi di “fatto notorio”, potremmo dire. In questo senso, allora vanno interpretate le regole sulla sottoscrizione delle candidature, come sembra emergere proprio dalla giurisprudenza della Corte costituzionale⁶⁰. È forse anche⁶¹

⁵⁹ Sebbene giunga a conclusioni del tutto inaccettabili, è forse possibile leggere in questa prospettiva quanto argomentato in una recente sentenza del giudice amministrativo il quale ha ritenuto che “*lo stesso articolo 49 della Costituzione, del resto, pure invocato dai ricorrenti, nel definire i partiti politici dispone che «Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale», con ciò confermando la necessità di una dimensione generale e non meramente locale dell'operare dell'associazione che aspiri a definirsi partito, dimensione generale di cui sicuramente difetta la formazione che, pur rappresentata in un consiglio regionale, esaurisca in tale particolare contesto la sua funzione*”, TAR Roma, sez. I, 09 marzo 2015, n. 3913. Ciò che sembrerebbe aver importanza non è tanto la rilevanza nazionale del partito quanto, appunto, la sua (autonoma) percezione nella società.

⁶⁰ Nella sentenza n. 83/92, la Corte affronta il tema della disciplina legislativa che – a partire dall'art. 21, comma 1, lett. a, d.lgs.lgt. 7 gennaio 1946, n. 1 – richiede un numero minimo (e talvolta fissa anche un numero massimo) di sottoscrizioni per presentare candidature alle competizioni elettorali. La Corte spiega che, da allora, in tutte le normative elettorali è richiesta una “*dimostrazione di seria consistenza e di un minimo di consenso attestata dalla sottoscrizione di un determinato numero di elettori*” e anche l'innovazione introdotta a partire dal 1976 (l.n. 136/76 e d.l. n. 161/76), in forza della quale la sottoscrizione degli elettori non è richiesta “*per la presentazione di liste o di candidature con contrassegni tradizionalmente usati da partiti o gruppi politici che abbiano avuto eletto un proprio rappresentante in Parlamento o siano costituiti in gruppo parlamentare*”, si iscrive nel principio anzidetto e scaturisce dalla medesima ratio: “*Infatti, la garanzia rappresentata dalla sottoscrizione degli elettori è in questo caso sostituita dalla sottoscrizione del presidente o del segretario del partito ovvero dei loro mandatarî, trattandosi di partiti o di gruppi la cui consistenza è dimostrata dall'avvenuta elezione di loro rappresentanti in Parlamento*”, Corte cost., sent. n. 83/1992, par. 2, considerato in diritto.

⁶¹ Oltre alla volontà di evitare, prima delle elezioni, che si svolga una (pre)competizione elettorale diretta alla raccolta delle firme, secondo quanto

per questa ragione che nei comuni più piccoli (inferiori a 1.000 abitanti: art. 3, comma 2, l.n. 81/1993) non è richiesta alcuna sottoscrizione, in quanto, in gruppi sociali così ristretti, l'emersione di un "partito" costituisce di per sé fatto notorio.

L'ultimo elemento che si ricava dall'esame della giurisprudenza è forse quello più significativo per le implicazioni che da esso sarà possibile trarre⁶² e che non fa altro che confermare il dato normativo che già si era rilevato con riferimento alla necessità di competere per il potere⁶³. A partire dalla sentenza costituzionale n. 203/75 si è infatti riconosciuto ai partiti un ruolo autonomo consistente nel potere (o, per meglio dire, nella funzione a rilevanza costituzionale: ord. 79/06) "*ricosciuto a dette formazioni di designare propri candidati al fine di meglio garantire la realizzazione di quelle linee programmatiche che esse sottopongono alla scelta del corpo elettorale*" (par. 3, considerato in diritto). Nel 1992, la Corte si esprime in termini di "*conquista del pubblico potere*" (sent. n. 83/92, par.

risulta dalla stessa relazione ministeriale: cfr. Corte cost., sent. n. 83/1992, par. 2, considerato in diritto.

⁶² Cfr. *infra* parr. 3.1.1 – *Lo Statuto costituzionale e legislativo dell'organizzazione partitica* e 3.3 – *Una proposta ricostruttiva: la distinzione tra fase pre e post-decisionale*.

⁶³ Sulla necessità di questo secondo elemento, l'intenzione, almeno, di partecipare a una competizione elettorale, al fine di identificare un "partito" sono orientati la stragrande maggioranza dei d.d.l. di attuazione dell'art. 49, Cost della XVII Legislatura: cfr. D. CODUTI, *Aumentare la trasparenza dei partiti? (Note sul d.d.l. A.S. 2439, XVII Legislatura)*, in "federalismi.it" n. 24/2016, par. 5. Peraltro, proprio dalla disciplina legislativa elettorale si ricava che per aversi un "partito", ai sensi della Costituzione e della legislazione, sia necessario l'avvio dei procedimenti diretti alla presentazione di liste, cioè appunto l'intenzione di partecipare ad una competizione elettorale. Si è rilevato, sotto connesso profilo, che "*quel che davvero caratterizza il partito politico è, insieme all'assunzione di un determinato programma politico, lo sforzo per attuarlo immettendolo nella sfera dell'indirizzo politico*", P. RIDOLA, voce *Partiti politici* cit., par. 6.

2, diritto). E nel 1995 chiarisce che questo “potere” altro non è che “*essenziale estrinsecazione*” del diritto di tutti i cittadini, garantito dall’art. 49, “*di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale*” (sent. n. 422/95, par. 1, diritto). Sempre nello stesso anno la Corte riconosce che il “*determinare la politica nazionale, trova nel momento elettorale, con il quale si costituiscono gli organi di rappresentanza politica, un efficace strumento di partecipazione al governo della cosa pubblica*” (sent. n. 429/95, par. 4, considerato in diritto; negli stessi termini, cfr. sentt. nn. 15/08, par. 6.2, considerato in diritto; 16/08, par. 6.2, considerato in diritto; 256/10, par. 8, considerato in diritto).

Si arriva così alla già ricordata ordinanza n. 79/06, nella quale i partiti – pur negandosi loro la qualifica di “poteri dello stato” – sono considerati “*strumenti di rappresentanza di interessi politicamente organizzati [... ai quali ...] sono attribuite dalle leggi ordinarie talune funzioni pubbliche quali la «presentazione di alternative elettorali» e la «selezione dei candidati alle cariche elettive pubbliche»*”⁶⁴ (in questo senso cfr. poi sent. 1/14, par. 5.1,

⁶⁴ Si è rilevato che “*La corte costituzionale riconduce così la garanzia dei partiti all’art. 18 cost., assimilandoli alle altre associazioni che perseguono fini politici (ad esempio, i sindacati); risolve la «politica nazionale» nella multiforme attività che si svolge, all’esterno dell’apparato dello stato, nella società civile; annulla la specificità del contenuto normativo dell’art. 49 cost., che disciplina e garantisce una funzione: quella di concorrere a determinare la politica nazionale, che è propria ed esclusiva dei partiti e non delle altre associazioni che perseguono fini politici; contraddice la natura democratica e rappresentativa della repubblica, che implica una continua compenetrazione tra la società e lo stato; accoglie, in definitiva, un’interpretazione dell’art. 49 cost. e della funzione dei partiti politici più conforme ai principi dello stato liberale - che distingueva nettamente l’attività politica svolta nell’ambito della società da quella, caratterizzata dalla sovranità, compiuta all’interno dello stato -, che a quelli del vigente ordinamento repubblicano”, A. MANNINO, *I partiti politici davanti alla Corte costituzionale*, in “forumcostituzionale.it” 2006, p. 1.*

considerato in diritto). Il punto maggiormente interessante di questa decisione sembra essere quello ricavabile, implicitamente, dal raffronto tra le allegazioni del ricorso e la pronuncia costituzionale: il ricorrente, infatti, si autoqualificava come “*associazione politica*”, mentre la Corte lo inquadra nell’art. 49, Cost., in quanto “*partito*”, escludendone poi la qualità di potere dello stato. Dall’ordinanza pare che a spingere la Corte a questa qualificazione sia, da un lato, la natura “*politica*” dell’associazione – così come da essa stessa affermata – e, dall’altro, appunto l’aspirazione a partecipare alle elezioni⁶⁵. Da questa decisione sembra chiarirsi quanto già ricavabile dalla legislazione e venuto a evidenziarsi lentamente nella precedente giurisprudenza costituzionale, vale a dire che il concorrere a determinare la politica nazionale di cui parla l’art. 49, Cost., individua una funzione, la quale – non assume la natura di attribuzione costituzionale, ma risulta di sicura rilevanza costituzionale – è essenziale alla delimitazione di cosa si debba intendere per partito politico.

Conferme successive si ritrovano ad esempio nella

⁶⁵ In questo senso, si è rilevato che “*L’assenza in Costituzione e nella legislazione ordinaria di una definizione formale di partito fa sì che essa vada piuttosto ricostruita in base alle singole funzioni esercitate, tra cui spicca quella elettorale, tant’è che la Corte costituzionale ha considerato l’associazione politica «La Rosa nel Pugno - Laici Socialisti Liberali Radicali» un partito politico, ancorché non definitasi formalmente come tale, in ragione della sua semplice aspirazione a partecipare alle elezioni. La Corte così da un lato ammette che l’associazione in questione vada qualificata come partito perché intende presentarsi alle elezioni, ed in base a tale qualifica dichiara il ricorso inammissibile, dall’altro lato ritiene che «le funzioni attribuite ai partiti politici dalla legge ordinaria al fine di eleggere le assemblee», anche se valgono a qualificare i partiti come tali, «non consentono di desumere l’esistenza di attribuzioni costituzionali...e trovano solo un fondamento nello stesso art. 49 Cost.»*”, S. CURRERI, *Non varcate quella soglia! (prime considerazioni sull’ordinanza n. 79/2006 della Corte costituzionale circa l’inammissibilità del conflitto di attribuzioni sollevato da un partito politico)*, in “forumcostituzionale.it” 2006, pp. 3 s.

sentenza n. 15/08, dove si legge che “*senza le liste non sarebbero possibili le elezioni*” (, par. 5.1, diritto, in senso analogo anche 16/08, par. 5.1, diritto), e nella 1/14, la quale, riprendendo argomenti dell’ord. 79/06, afferma che “*le funzioni attribuite ai partiti politici dalla legge ordinaria al fine di eleggere le assemblee – quali la «presentazione di alternative elettorali» e la «selezione dei candidati alle cariche elettive pubbliche» [...] devono, quindi, essere preordinate ad agevolare la partecipazione alla vita politica dei cittadini ed alla realizzazione di linee programmatiche che le formazioni politiche sottopongono al corpo elettorale, al fine di consentire una scelta più chiara e consapevole anche in riferimento ai candidati*” (par. 5.1, diritto).

Ma forse la migliore definizione che si trova in giurisprudenza per indicare questo elemento essenziale all’individuazione di un partito, la si trova in una sentenza di merito degli anni ‘80 quando – negandosi che il metodo democratico di cui all’art. 49, Cost., riguardi l’organizzazione interna dei partiti, ma solo la loro azione esterna – si chiarisce che il partito altro non è che “*la forma di competizione per la conquista del potere*”⁶⁶.

Volendo sintetizzare anche quanto emerso dalla giurisprudenza, si potrebbe così riassumere gli elementi che permettono di delimitare il fenomeno-partito:

⁶⁶ La citazione completa è la seguente: “*L’espressione «democratico» che compare nell’art. 49 Cost., non riguarda l’ordinamento interno dei partiti, ma solo la loro azione esterna e cioè la forma di competizione per la conquista del potere; il partito deva agire con metodo democratico, non deve essere democratico. Una riprova di tale affermazione va individuata nell’art. 39 Cost., laddove è la norma che prescrive la democraticità interna del sindacato, ma ciò ai soli fini della registrazione. Non esiste, pertanto, un principio costituzionale di democraticità interna nel partito; tutte le associazioni partitiche, comunque organizzate, sono lecite, salvo le limitazioni dell’art. 18 Cost.*”, Trib. Verona, sent 4 gennaio 1988, in “*Foro it.*” 1989, I, col. 1288.

1 – normalmente si tratta di *associazioni*, ma possono anche consistere in “*altre istituzioni di carattere privato*” o *organizzazioni private*;

2 – le quali possiedano una loro *soggettività politica*, che ruota attorno ad un *simbolo*, riconosciuto all’*esterno* come identificativo di un autonomo soggetto politico;

3 – sempreché esse competano *per la conquista del potere*.

2.1.2.3 – *Il quadro internazionale*

I partiti politici – e la loro autonomia – a livello internazionale, soprattutto negli ultimi decenni, dopo il crollo del muro di Berlino, sembrano costituire un tema recessivo. Essi sono inquadrati ed esaminati nella prospettiva del diritto (di manifestazione del pensiero, di associazione, di partecipazione alla vita politica) del singolo individuo. Il partito in sé, sempre più con il passare degli anni, assume un carattere meramente strumentale rispetto a questi diritti individuali che costituiscono il cuore della protezione offerta dai trattati internazionali.

In verità, già negli strumenti internazionali più risalenti, scarso rilievo assumevano i partiti politici, ma allora probabilmente a causa del loro potere di fatto esercitato nella stragrande maggioranza dei paesi del mondo che permetteva loro di rifuggire da una qualsivoglia regolamentazione giuridica. Essi risultavano come una delle possibilità espressive dei diritti dell’individuo, in particolare, a partecipare alla vita politica del proprio paese, senza discriminazioni di sorta⁶⁷.

⁶⁷ Si possono leggere in questo senso: *Universal Declaration of Human Rights* (art. 21); *International Covenant on Civil and Political Rights* (art. 25); *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (art. 8); *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimi-*

Già a partire dalla metà degli anni '90, però, si comincia a occuparsi sempre più intensamente di partiti politici, ma non per garantirne l'autonomia, bensì per porvi limiti in funzione della tutela del singolo⁶⁸. Parrebbe che parallelamente alla loro crisi – conseguente al crollo delle ideologie – il diritto internazionale sia divenuto capace di regolarli al fine di estendere la facoltà degli individui di partecipare effettivamente alla vita politica.

Il cuore delle disposizioni internazionali, così come interpretate soprattutto a seguito del 1989, è di definire le obbligazioni degli Stati in relazione al diritto di partecipazione dei singoli alla vita politica del proprio paese, di votare, e di essere votati, in competizioni politiche, corrette e periodiche.

Come chiarito nel *General Comment* dell'art. 25 del *Patto sui diritti civili e politici* del 1966, l'obiettivo dell'articolo è “*to ensure that citizens have an effective opportunity to enjoy the rights it protects. Article 25 lies at the*

mination (art. 5 (c)); *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women* (arts. 7 and 8); *Convention on the Rights of the Child* (art. 15); *Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (arts. 4 (3), 29, 33 (3)); *International Convention on the Protection of All Migrant Workers and Members of Their Families* (arts. 41 and 42); *Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities* (art. 2 (2)); *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* (arts. 5 and 18); *Durban Declaration and Programme of Action* (art. 22); *Declaration on the Rights to Development* (arts 1.1, 2 and 8.2); *Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms* (art. 8).

⁶⁸ Cfr. ad es. UN Human Rights Committee (HRC), *General Comment No. 25: Article 25 (Participation in Public Affairs and the Right to Vote). The Right to Participate in Public Affairs, Voting Rights and the Right of Equal Access to Public Service*, Adopted at the Fifty-seventh Session of the Human Rights Committee, on 12 July 1996; e UN Human Rights Committee (HRC), *General Comment No. 31 The nature of the general legal obligation imposed on States Parties to the Covenant*, 26 May 2004.

*core of democratic government based on the consent of the people and in conformity with the principles of the Covenant*⁶⁹. Il Commento ufficiale a questo articolo – che significativamente risale al 1996, cioè dopo il crollo del muro – evidenzia in più occasioni che la libertà di associazione e, in particolare, quella in partiti politici è un mero strumento per garantire questo diritto individuale⁷⁰. Nel paragrafo che più specificamente si occupa di partiti (il par. 26), si chiarisce che “*the right to form and join organizations and associations concerned with political and public affairs, is an essential adjunct to the rights protected by article 25*”⁷¹ (enfasi aggiunta). Trattandosi di una libertà strumentale/funzionale ne consegue che “*States should ensure that, in their internal management, political parties respect the applicable provisions of article 25 in order to enable citizens to exercise their rights thereunder*”⁷².

La recessività del partito come forma di partecipazione alla vita politica di un paese, traspare anche da altra previsione del *General Comment* del 1996, dove si evidenzia che “*the right of persons to stand for election should not be limited unreasonably by requiring candidates to be members of parties or of specific parties. If a candidate is required to have a minimum number of supporters for*

⁶⁹ UN Human Rights Committee (HRC), *General Comment No. 25* cit., par. 1. Si veda anche UN, Resolution adopted by the Human Rights Council on 30 September 2016, n. 33/22 on *Equal participation in political and public affairs*; Un Human Rights Council, *Draft guidelines for States on the effective implementation of the right to participate in public affairs. Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, September 2018.

⁷⁰ UN Human Rights Committee (HRC), *General Comment No. 25* cit., parr. 7, 8, 9, 12 e 26.

⁷¹ Pare superfluo ricordare la definizione di “adjunct” dell’Oxford dictionary: “*A thing added to something else as a supplementary rather than an essential part*”.

⁷² UN Human Rights Committee (HRC), *General Comment No. 25* cit., par. 26.

*nomination this requirement should be reasonable and not act as a barrier to candidacy*⁷³. Vale a dire che il partito è solo una delle possibili forme di partecipazione (indiretta) alla vita politica e non può costituire in alcun modo un limite al diritto del singolo di partecipare ad essa. La democrazia rappresentativa pare possa vivere efficacemente anche senza partiti, nonostante questi abbiano costituito la sua principale forma espressiva per molti decenni.

Passando dal piano internazionale generale a quello regionale, quanto alla garanzia dei partiti e della loro autonomia, è possibile riscontrare posizioni assai divergenti tra loro.

Il sistema della *Convenzione Interamericana dei diritti dell'Uomo* presenta infatti molteplici analogie con il quadro internazionale sopra tracciato. Al centro della tutela è posto l'individuo e il suo diritto a partecipare effettivamente alla vita politica del suo paese, anche – ma non solo – attraverso i partiti politici⁷⁴ (art. 23, Convenzione

⁷³ *Ibidem*, par. 17.

⁷⁴ Cfr. In particolare Corte IDH, casi *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos* (2008) e *Yatama vs. Nicaragua* (2005). In particolare, nella prima di queste decisioni si legge che “*El artículo 23 contiene diversas normas que se refieren a los derechos de la persona como ciudadano, esto es, como titular del proceso de toma de decisiones en los asuntos públicos, como elector a través del voto o como servidor público, es decir, a ser elegido popularmente o mediante designación o nombramiento para ocupar un cargo público. Además de poseer la particularidad de tratarse de derechos reconocidos a los ciudadanos, a diferencia de casi todos los demás derechos previstos en la Convención que se reconocen a toda persona, el artículo 23 de la Convención no sólo establece que sus titulares deben gozar de derechos, sino que agrega el término «oportunidades». Esto último implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos. Como ya lo señalara este Tribunal anteriormente, es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación. La participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizadas, con el propósito de inter-*

Interamericana). In verità, anche in questo sistema regionale, si era partiti – prima del 1989 – dall’idea dell’assoluta centralità dei partiti politici nella vita democratica. Ad esempio, la Commissione, ancora nel 1988, rilevava che “*Los partidos son institutos necesarios en la democracia*” e “*La democracia moderna descansa, puede decirse, sobre los partidos políticos*”⁷⁵.

Questo posizione, però, muta negli anni successivi per approdare alla concezione sopra ricordata secondo cui il partito è solo una delle forme della partecipazione politica e ciò che risulta davvero essenziale per la democrazia è la partecipazione del singolo, indipendentemente dai diversi strumenti utilizzati per realizzarla⁷⁶.

I sistemi regionali europei, viceversa, serbano un ben diverso approccio al tema, come si evidenzierà nel prossimo paragrafo.

2.1.2.4 – *Il quadro normativo e giurisprudenziale europeo*

I partiti in Europa sono ormai pienamente calati in una realtà sovranazionale: si tratta non solo di una affer-

venir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa”, Corte IDH, caso *Castañeda*, par. 145-146. Si nota chiaramente in questa decisione come al centro del sistema di protezione vi sia la partecipazione (effettiva) del cittadino alla vita politica e che tale partecipazione possa svolgersi in vario modo. Il partito politico, sebbene rivesta grande importanza (vd. caso *Castañeda*, par. 142), non costituisce l’unico né il principale strumento per garantire tale partecipazione. Non pare irrilevante rilevare che in questa sentenza si richiamino ampiamente proprio le norme internazionali che offrono, come si è visto, analoga ricostruzione del fenomeno (caso *Castañeda*, par. 141, in particolare nota n. 50).

⁷⁵ Commissione Interamericana dei diritti dell’Uomo, Resolución n. 26/88, caso 10109, *Argentina*, 13/9/1988, par. 10.

⁷⁶ Su tale evoluzione, cfr. ad es. A.R. DELLA VIA, *Los derechos políticos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, in “Revista Justicia Electoral” n. 8/2011, pp. 49 ss.

mazione a carattere descrittivo, ma implica anche un giudizio di valore che dovrebbe spingere i principali attori della vita democratica nazionale a occuparsi più del contesto europeo. Anche perché, alla luce delle regole europee, in particolare in materia di bilanci pubblici, molte scelte di indirizzo politico non sono più nella disponibilità dei parlamenti e degli esecutivi nazionali, bensì delle istituzioni dell'Unione⁷⁷. Parebbe, invece, che questa esigenza non sia stata completamente raccolta da parte dei partiti, non solo italiani⁷⁸.

Non vi è dubbio, però, che nel contesto sovranazionale in cui la nostra democrazia si trova ad operare, un'attenzione alle fonti e alla giurisprudenza europee relativamente a cosa si intenda per partiti politici sia necessaria⁷⁹,

⁷⁷ Cfr. ad es. A. PISANESCHI, *Diritto costituzionale*, Torino 2018, pp. 179 ss.; G. GRASSO, voce *Partiti politici europei* cit., par. 8.

⁷⁸ Cfr. ad es. K.M. JOHANSSON, P. ZERVAKIS (eds.), *European political parties between cooperation and integration*, Baden-Baden 2002; S. KRÖGER, D. FRIEDRICH (eds.), *The Challenge of Democratic Representation in the European Union*, Basingstoke 2012; R. ROHRSCHEIDER, S. WHITEFIELD, *The strain of representation: how parties represent diverse voters in western and eastern Europe*, Oxford 2012.

⁷⁹ Sui partiti europei, cfr. ad es. G. GRASSO, voce *Partiti politici europei* cit.; IDEM, *Democrazia interna e partiti politici a livello europeo: qualche termine di raffronto per l'Italia ?*, in "Pol. Dir." 2010, pp. 609 ss.; IDEM, *Partiti politici europei e disciplina costituzionale nazionale*, in "Nomos" 2017, pp. 15 ss.; G. VECCHIO, *I partiti* cit., in part. pp. 11 ss. e 81 ss.; European Parliament, Directorate General For Internal Policies, *How to Create a Transnational Party System*, Brussels 2010; A. CIANCIO, *Partiti politici e gruppi parlamentari nell'ordinamento europeo*, in "Pol. Dir." 2007, pp. 153 ss.; IDEM, *I partiti europei e il processo di democratizzazione dell'Unione*, in "federalismi.it" n. 9/2009; G. SAVOIA, *Democrazia interna ai partiti in Italia e nell'Unione Europea: discipline a confronto*, in "federalismi.it" n. 6/2014; G. RIZZONI, *Demos europeo e partiti politici: l'Europa alla ricerca di un regolamento*, in "associazionedeicostituzionalisti.it" 2003; L. BARDI, E. PIZZIMENTI, *Il finanziamento pubblico ai partiti e lo sviluppo dei partiti europei (2004-2012)*, in "Polis" 2014, pp. 163 ss.; W. GAGATEK, *European political parties as campaign organisations: towards a greater politicisation of the European Parliament elections*, Bruxelles 2010; G. BONVICINI, G.L. TOSATO, R. MATARAZZO, *I partiti*

con una importante precisazione: parlando di Europa ci si riferisce ad entrambe le organizzazioni sovranazionali che insistono su questo vasto territorio: Unione europea e Consiglio d'Europa. Se infatti la prima è in grado di fornirci indicazioni, non solo di specifica regolazione in merito, ma anche di prassi viventi; la seconda permette di inquadrare questo fenomeno all'interno di una cornice valoriale, per molti versi simile a quella costituzionale⁸⁰. In questa prospettiva, soprattutto l'esame della giurisprudenza sembra di particolare rilievo, alla luce dell'ormai acclarata circolazione dei precedenti tra le corti supreme nazionali e sovranazionali⁸¹.

politici europei e la candidatura del Presidente della Commissione, in "Il diritto dell'Unione europea" 2009, pp. 182 e ss.; C. MARTINELLI, *Verso lo statuto (e il finanziamento) dei partiti politici europei*, in "Quad. cost." 2001, pp. 435 ss.; G. GALLI, *I partiti europei. Storia e prospettive dal 1649 a oggi*, Milano 2008; M.R. ALLEGRI, *Il nuovo regolamento sullo statuto e sul finanziamento dei partiti politici europei: una conclusione a effetto ritardato*, in "Osservatorio AIC" n. 2/2014; IDEM, *I partiti politici a livello europeo fra autonomia politica e dipendenza dai partiti nazionali*, in "federalismi.it" n. 22/2013.

⁸⁰ È noto che anche in Consiglio d'Europa e, in particolare, nell'Assemblea Parlamentare esistono partiti politici, ma il loro peso pare di gran lunga limitato, a causa della struttura e del funzionamento delle istituzioni di questo organismo sovranazionale: cfr. ad es. T.E.J. KLEINSORGE (ed.), *Council of Europe (CoE)*, Alphen aan den Rijn 2015, pp. 75 ss.

⁸¹ A tal proposito sono fondamentali i lavori di Tania Groppi sulla circolazione dei precedenti: cfr. ad es. T. GROPPI, M.C. PONTTHOREAU (eds.), *The Use of Foreign Precedents by Constitutional Judges*, Oxford 2013; T. GROPPI, *Il dialogo tra Corti in materia di antiterrorismo: strategia giurisprudenziale o convergenza culturale?* in "Pol. Dir." 2011, pp. 3 ss.; IDEM, *Bottom up globalization? Il ricorso a precedenti stranieri da parte delle Corti costituzionali*, in "Quad. cost." 2011, pp. 199 ss.; IDEM, *La citazione delle sentenze straniere da parte delle Corti costituzionali: effettività, novità, rischi e potenzialità*, in M. D'AMICO, B. RANDAZZO (a cura di), *Alle frontiere del Diritto Costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano 2011; T. GROPPI, *El uso de precedentes extranjeros por parte de las cortes constitucionales*, in AA.VV., *Constitucion y democracia, ayer y hoy. Libro en Homenaje al Profesor Antonio Torres del Moral*, Madrid Madrid, 2012, pp. 3103 ss.; T. GROPPI, *Le recours aux precedents étrangers par les juges constitutionnels*, in F. HOURQUEBIE, M.C. PONTTHOREAU (eds.), *La motivation des decisions des Cours suprêmes et*

L'Unione europea presenta molteplici fonti in cui si fa riferimento ai partiti politici, a partire dagli artt. 10, par. 4, TUE; 224, TFUE; e 12, par. 2, Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (d'ora in poi, per comodità Carta di Nizza).

I partiti sono indicati come i soggetti che contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione (art. 10, par. 4, TUE; art. 12, par. 2, Carta di Nizza). Sulla base dell'attribuzione di competenza contenuta nell'art. 224, TFUE, sono state emanate diverse fonti di diritto derivato, le principali delle quali, tra quelle attualmente vigenti, sono il Regolamento 2014/1141 relativo alla disciplina generale dei partiti e delle fondazioni politiche europee; il Regolamento 2015/2401 sul registro dei partiti e delle fondazioni politiche europee, tenuto dall'Autorità per i partiti politici e le fondazioni politiche europee; il Regolamento 2015/2246, che contiene norme più dettagliate sul registro dei partiti e delle fondazioni; e, infine, il Regolamento 2012/966, che, nella parte II, Titolo VIII, si occupa del finanziamento dei partiti politici a livello europeo.

Già il Regolamento (CE) n. 2004/2003 (ora abrogato), relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici a livello europeo, stabiliva che “*ai fini del presente regolamento si intende per [...] «partito politico»: un'associazione di cittadini: - che persegue obiettivi politici, e - che è riconosciuta o istituita in conformità dell'ordinamento giuridico di*

des Cours constitutionnelles, Bruxelles 2012, pp. 47 ss.; T. GROPPI, A. LECIS, *Le citazioni reciproche tra la Corte europea e la Corte interamericana dei diritti dell'uomo: dall'influenza al dialogo?*, in “federalismi.it” n. 19/2013; T. GROPPI, A. LECIS, *Les références mutuelles entre la Cour Européenne et la Cour Interaméricaine des droits de l'homme: de l'influence au dialogue?*, in L.R. BASTA, FLEINER, T. MARINKOVIC (eds), *Key Developments in Constitutionalism and Constitutional Law - on the Occasion of the 30th Anniversary of the IACL*, The Hague 2014, pp. 171 ss.

almeno uno Stato membro” (art 2). In base a questa disciplina erano (e sono) dunque due gli elementi caratteristici del concetto di partito: a) il perseguimento di obiettivi politici, connaturato all’essenza stessa di un partito; b) il riconoscimento o la conformità all’ordinamento di uno Stato membro. Questo secondo elemento non sembra avere particolare rilievo ai fini della nostra analisi e lo tralascieremo.

Il vigente Regolamento (UE, Euratom) n. 2014/1141, riprende (quasi⁸²) integralmente la suddetta definizione di partito politico e la ripropone nel suo art. 2.

Il primo dato da mettere in rilievo è che per il diritto dell’Unione i partiti sono e non possono essere altro che “associazioni”. Non pare esservi alternativa, come invece è parso emergere nel nostro ordinamento.

Il secondo elemento da valutare è il requisito espresso del “*persegue obiettivi politici*”. Per capire cosa debba esattamente intendersi, occorre leggere il regolamento alla luce del diritto originario nel quale, s’è visto, il partito è definito come lo strumento per “*esprimere la volontà politica dei cittadini dell’Unione*” (art. 10, par. 4, TUE; art. 12, par. 2, Carta di Nizza). Questo requisito posto dalla normativa europea sembra in gran parte sovrapponibile a quello richiesto dalla normativa e dalla giurisprudenza nazionali e consistente nella necessità di competere per il potere, cioè il “*concorrere [...] a determinare la politica*”. I partiti, anche a livello europeo, si caratterizzano e debbono caratterizzarsi per una tendenza alla conquista del potere. La discussione e l’approfondimento politico fine a loro stessi trovano garanzia in altre disposizioni nazionali (artt. 17, 18 e 21, Cost.) ed europee (artt. 10 e 11, TUE, e artt. 10, 11 e 12 Carta di Nizza).

⁸² Nel testo italiano si trova un’unica (parrebbe insignificante) differenza: “*in conformità di*” (Reg. 2003) diviene “*conformemente a*” (Reg. 1141).

La normativa europea, peraltro, introduce anche il riferimento espresso alle “*fondazioni politiche*”, definite come “*entità formalmente collegata a un partito politico europeo, che è stata registrata [...] e che [...] sostiene e integra gli obiettivi del partito politico europeo*” (art. 2, par. 4, Reg. UE 1141/2014). Per eliminare qualsiasi equivoco, si chiarisce che la registrazione, indispensabile per essere qualificata come fondazione politica europea (vd. *supra*), è possibile solo a condizione che l’ente sia “*collegato a un partito politico europeo registrato*” (art. 3, par. 2, lett. a, Reg. UE 1141/2014). Le fondazioni politiche in Europa non potrebbero farsi portatrici di autonomi programmi politici e contrastare l’azione dei partiti europei. Esse possono muoversi solo nell’alveo di uno specifico partito. Si tratta di una precisazione assai importante proprio con riferimento al requisito richiesto ai partiti di “*concorrere [...] a determinare la politica*” europea. L’Unione Europea ha ben presente che questa capacità dipende anche dalla coesione dei partiti e dall’eliminazione di pratiche concorrenziali sleali di soggetti che, spesso al di fuori dei riflettori della pubblica opinione, fanno politica, ma senza la responsabilità di concorrere nelle competizioni elettorali. Si tratta di un’indicazione che il nostro Parlamento farebbe bene a valutare attentamente, anche perché la Costituzione, richiedendo che i partiti concorrano a determinare la politica, nazionale questa volta, non esprime solo un auspicio, ma impone anche al legislatore di approntare i mezzi (normativi) affinché questa funzione – di sicura rilevanza costituzionale, per chiosare la nostra Corte – sia effettivamente in grado di manifestarsi.

Un ultimo atto normativo dell’Unione da richiamare è il Regolamento del Parlamento europeo che, all’art. 32, par. 1, stabilisce che i gruppi parlamentari siano costituiti da deputati “*secondo le affinità politiche*” e, in una nota

esplicativa, frutto di un'interpretazione della Commissione affari costituzionali, approvata dal *plenum*, si chiarisce che “*Non è necessario di norma che il Parlamento valuti l'affinità politica dei membri di un gruppo. Al momento di formare un gruppo sulla base del presente articolo, i deputati interessati accettano per definizione di avere un'affinità politica. Soltanto quando questa è negata dai deputati interessati è necessario che il Parlamento valuti se il gruppo è stato costituito in conformità del regolamento*”⁸³. Sebbene esistano rilevanti differenze tra partiti politici e gruppi parlamentari, è possibile ritenere che l'elemento dell'affinità politica sia un requisito proprio anche dei partiti che si trova insito sia nella loro (necessaria, per il diritto UE) natura associativa (e dunque la comunanza di valori, politici in questo caso) sia nella tensione a convergere verso (comuni) obiettivi politici.

Nell'ambito di questo quadro normativo europeo, la giurisprudenza dell'Unione Europea offre innumerevoli precisazioni, la più importante delle quali riguarda la nozione e il significato delle “*affinità politiche*”, condizione richiesta dal Regolamento del Parlamento europeo per la costituzione dei gruppi parlamentari⁸⁴. A tal proposito si

⁸³ Su questa norma, sulla nota esplicativa e sulle vicende che hanno condotto all'approvazione di quest'ultima, cfr. *infra* par. 3.3 – *Una proposta ricostruttiva: la distinzione tra fase pre e post-decisionale*.

⁸⁴ Si tratta di Tribunale dell'UE, sent. 2 ottobre 2001, cause riunite T-222/99, T-327/99 e T-329/99 (*Martinez e altri/Parlamento*) dove si leggono tre importanti affermazioni. La prima che “*l'art. 29, n. 1, del regolamento dispone che i deputati possono organizzarsi in gruppi secondo affinità politiche. Una disposizione del genere, posta in un articolo dedicato alla «costituzione dei gruppi politici», dev'essere necessariamente interpretata nel senso che i deputati che scelgono di formare un gruppo presso il Parlamento possono farlo solo sulla base di affinità politiche*” (parr. 80-81). La seconda che “*la nozione di affinità politiche deve essere intesa nel senso che essa corrisponde, in ciascun caso specifico, al significato che intendono darle, senza necessariamente dichiararlo apertamente, i deputati che decidono di formare un gruppo politico conformemente all'art. 29 del regolamento. Ne consegue che deputati*

chiarisce che la valutazione dell'esistenza o meno di tali affinità si basa, essenzialmente, sulla loro affermazione da parte dello stesso partito politico: *“la nozione di affinità politiche deve essere intesa nel senso che essa corrisponde, in ciascun caso specifico, al significato che intendono darle, senza necessariamente dichiararlo apertamente, i deputati che decidono di formare un gruppo politico conformemente all'art. 29 del regolamento”*⁸⁵.

Non meno importanti, però, sono due distinti interventi, rispettivamente della Corte e del Tribunale, nei quali si fugge un dubbio che sorge dalla lettura sia dai Trattati sia, soprattutto, dal diritto derivato (Regolamenti e Regolamento parlamentare). Quest'ultimo, infatti, sembrerebbe dare spazio solo a partiti (e fondazioni) registrati. Il

che dichiarino di organizzarsi in gruppo in applicazione di tale disposizione si presume condividano affinità politiche, per quanto minime. Tale presunzione non può tuttavia considerarsi inconfutabile. In ragione della sua competenza di controllo menzionata sopra al punto 101, il Parlamento dispone del potere di accertare il rispetto del requisito posto dall'art. 29, n. 1, del regolamento, qualora, come previsto dalla nota interpretativa di tale disposizione adottata il 14 settembre 1999 (v. sopra, punto 9), i deputati che dichiarano di costituire un gruppo escludano apertamente qualsiasi affinità politica tra loro, violando così palesemente il summenzionato requisito. Un approccio di questo tipo permette di conciliare l'ampia accezione che occorre dare alla nozione di affinità politiche, in ragione del carattere soggettivo assunto da tale nozione, con il rispetto del requisito prescritto dall'art. 29, n. 1, del regolamento” (parr. 103-105). La terza che *“La necessità di affinità politiche tra i deputati di un gruppo non esclude, infatti, che questi esprimano, nel loro comportamento quotidiano, opinioni politiche diverse su tale o tal altro tema preciso, in conformità al principio di indipendenza del mandato sancito dall'art. 4, n. 1, dell'atto del 1976 e dall'art. 2 del regolamento. L'eterogeneità dei voti dei membri di uno stesso gruppo politico deve essere considerata pertanto non come un indizio di mancanza di affinità politiche tra i suoi membri, ma come la manifestazione del principio d'indipendenza del mandato di deputato”* (par. 91). Su questa decisione, più diffusamente, cfr. *infra* par. 3.3 – *Una proposta ricostruttiva: la distinzione tra fase pre e post-decisionale.*

⁸⁵ Cfr. Tribunale UE, Sez. III ampliata, sent. 2 ottobre 2001, cause riunite T-222/99, T-327/99 e T-329/99 (*Jean-Claude Martinez e a./Parlamento*), par. 103.

problema che è insorto è se al di fuori dell'elenco ufficiale, possano esistere partiti politici. La risposta, in entrambe le pronunce, sembra essere affermativa: la Corte ha ritenuto che i partiti politici possono esistere anche al di fuori dei requisiti stabiliti dalla normativa UE per la costituzione di gruppi parlamentari⁸⁶ e il Tribunale, a sua volta, ha deciso nel senso che i partiti politici possono esistere anche al di fuori dei requisiti stabiliti dalla normativa UE per la registrazione e il finanziamento, in quanto, tra le altre ragioni, l'istituzione di *status* giuridico vantaggioso per alcuni soggetti politici, altrimenti potrebbe incidere sulla pari opportunità tra tutti i soggetti politici⁸⁷.

Passando al Consiglio d'Europa, occorre prendere in esame due diversi aspetti della sua regolazione, da un lato, la *soft-law* prodotta sia dall'Assemblea parlamentare sia, soprattutto, dalla Commissione di Venezia (Commissione europea per la Democrazia attraverso il Diritto) e, dall'altro, la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (d'ora in poi, per comodità, Corte EDU).

L'attenzione del Consiglio d'Europa ai partiti è stata davvero grandissima⁸⁸, sulla base della premessa che essi

⁸⁶ Corte UE, Grande Sezione, sent. 29 giugno 2004, causa C-486/01 P (*Front National/Parlamento*), parr. 34-44.

⁸⁷ Tribunale UE, ord. 11 luglio 2005, causa T-40/04 (*Bonino e a./Parlamento e Consiglio*), parr. 43 e 53.

⁸⁸ Tra le molte risoluzioni, raccomandazioni e documenti dell'Assemblea parlamentare, cfr. Resolution 1546 (2007) 17/04/2007; Resolution 1736 (2010) 21/05/2010; Recommendation 1438 (2000) and Resolution 1344 (2003), *On the threat posed to democracy by extremist parties and movements in Europe*; Resolution 1308 (2002) *On restrictions on political parties in the Council of Europe member states*; Recommendation 1516 (2001) *On the financing of political parties*; Resolution 1264 (2001), Resolution 1320 (2003) and Recommendation 1595 (2003) *On a code of good practice in electoral matters*; *Report on financing of political parties*, Doc. 9077 (2001); *Report on restrictions on political parties in the Council of Europe member states*, Doc. 9526 (2002). Con rife-

costituiscono l'ossatura portante delle nostre democrazie⁸⁹ e la loro crisi non può non ridondare nella crisi dei nostri stessi sistemi costituzionali⁹⁰: “*The quality of today’s representative democracy largely depends on the functioning of political parties, in particular their internal organisation, transparency, funding and quality of their political programmes. A large part of the challenges that current democratic systems face coincide with those faced now-*

ramento alla *soft-law* e ai rapporti della Commissione di Venezia, cfr. *Guidelines on political party regulation by OSCE/ODIHR and Venice Commission*, Adopted by the Venice Commission at its 84th Plenary Session (Venice, 15-16 October 2010), in part. par. III e Allegato in Annex D “*Minimum Standards for the Democratic Functioning of Political Parties. 2008. National Democratic Institute for International Affairs*”; Resolution 1736 (2010) 21/05/2010, *Code of good practice in the field of political parties*; Resolution 1601(2008) 23/01/2008, *Procedural guidelines on the rights and responsibilities of the opposition in a democratic parliament*; *Report on incompatibility of banning democratically elected political parties with Council of Europe standards*, Doc. 8467 (1999); CDL-AD(2006)025 *Report on the Participation of Political Parties in Elections*, adopted by the Council for Democratic Elections at its 16th meeting (Venice, 16 March 2006) and the Venice Commission at its 67th plenary session (Venice, 9-10 June 2006); CDL-AD(2004)004 *Report on the Establishment, Organisation and Activities of Political Parties on the basis of the replies to the questionnaire on the establishment, organisation and activities of political parties*, adopted by the Venice Commission at its 57th Plenary Session (12-13 December 2003); *Code of Good Practice in the Field of Political Parties*, 77th Plenary Session (Venice, 12-13 December 2008), CDL-AD(2009)021; *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Political Parties*, Strasburgo, CDL-PI(2016)003. In dottrina, di recente, cfr. D. GIROTTI, *La Corte EDU alle prese con la democrazia interna ai partiti politici*, in “Quad. Cost.” 2017, pp. 181 ss.

⁸⁹ In questo senso, ad es., Corte EDU, *Case of Ouranio Toxo and Others v. Greece* (2005) (Application No. 74989/01); *Affaire Parti socialiste de Turquie (STP) et autres c. Turquie* (1998) (Application No. 26482/95), par. 36 e 44; *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey* (1998) (Application No. 19392/92), par. 25; *Case Of Cumhuriyet Halk Partisi V. Turkey* (Application no. 19920/13), par. 64; *Case Of Republican Party Of Russia V. Russia* (Application no. 12976/07), par. 78.

⁹⁰ A tal proposito si chiarisce che “*their dysfunction may affect the entire democratic system and institutions*”, Assemblea parlamentare, Resolution 1546 (2007) 17/04/2007, *The code of good practice for political parties*, par. 5.

days by political parties”⁹¹. E l’Assemblea avverte bene quale sia il pericolo derivante dalla sfiducia crescente verso i partiti politici quando riconosce che ciò “*helps to create distrust in the democratic system as a whole, and, consequently, indifference towards political institutions and a lack of interest in the political process. This phenomenon is best illustrated by low levels of participation in political life and low turn-out in elections*”⁹².

Anche la *soft-law* del Consiglio d’Europa evidenzia, con riferimento all’essenza del fenomeno-partito, la sua natura di collegamento tra i cittadini e le istituzioni pubbliche e la sua finalità caratteristica, cioè quella della competizione elettorale. Si legge, ad esempio, nel Codice di buone prassi elaborato dalla Commissione di Venezia e adottato con risoluzione dall’Assemblea che “*the Assembly acknowledges that political parties constitute a [...] a key element of electoral competition, and a crucial linking mechanism between the individual and the state*”⁹³ (enfasi aggiunta). Anche per il Consiglio d’Europa pare che, senza competizione e capacità di competere per la conquista del potere, i partiti non esistano.

⁹¹ Assemblea parlamentare, Resolution 1736 (2010) 21/05/2010, *Code of good practice in the field of political parties*, par. 1.

⁹² Resolution 1546 (2007) 17/04/2007, *The code of good practice for political parties*, par. 7.

⁹³ Resolution 1546 (2007) 17/04/2007, parr. 4 e 5. Le considerazioni dell’Assemblea proseguono in questo modo “*Their role consists in integrating groups and individuals into the political process, serving as a tool for formulating and representing their interests, establishing public authorities at different levels, elaborating policies and alternative political programmes and holding the executive to account. Consequently, being the key link between the individual and democratic governance, political parties bear a particular responsibility. Their legitimacy and credibility are of the utmost importance for the legitimacy of the democratic process as a whole. On the other hand, their dysfunction may affect the entire democratic system and institutions*”.

La Commissione di Venezia⁹⁴, dal canto suo, in diversi documenti da essa prodotti, offre la seguente definizione di partiti politici: “*a free association of persons, one of the aims of which is to participate in the management of public affairs, including through the presentation of candidates to free and democratic elections*”⁹⁵ e chiarisce la funzione dei partiti nel seguente modo “*to present candidates for elections or exercise political authority through election to governmental institutions*”⁹⁶. Proprio in ragione di questa loro particolare funzione, la Commissione evidenzia la loro assoluta *specialità*, all’interno delle libere associazioni esistenti in un ordinamento⁹⁷.

⁹⁴ È bene ricordare che la Commissione di Venezia è un organo meramente consultivo del Consiglio di Europa, che però raccoglie in sé, come membri permanenti e osservatori, anche Stati che stanno fuori dal Consiglio stesso. I suoi materiali, anche se privi di valore normativo, sono stati ripetutamente usati dalla Corte EDU nelle proprie decisioni: cfr. ad es. proprio con riferimento alla disciplina dei partiti politici ed escludendo le *dissenting* e *concurring opinions*: *Case Of Republican Party Of Russia V. Russia* (Application no. 12976/07), parr. 57-65; *Case Of Parti Nationaliste Basque – Organisation Régionale D’iparralde V. France* (Application no. 71251/01), parr. 16, 47-48; *Case Of Cumhuriyet Halk Partisi V. Turkey* (Application no. 19920/13), parr. 54-56 e 88; *Case Of Kimlya And Others V. Russia* (Applications nos. 76836/01 and 32782/03), par. 69; *Case Of The United Macedonian Organisation Ilinden – Pirin And Others V. Bulgaria (No. 2)* (Applications nos. 41561/07 and 20972/08), parr. 54-55 e 92; *Case Of Hadep And Demir V. Turkey* (Application No. 28003/03), parr. 26, 28, 75 e 80; *Case Of Lashmankin And Others V. Russia* (Applications nos. 57818/09 and 14 others - see appended list), parr. 315, 316, 405, 422, 426, 433; *Case Of Novikova And Others V. Russia* (Applications nos. 25501/07, 57569/11, 80153/12, 5790/13 and 35015/13), parr. 86-88.

⁹⁵ Venice Commission, *Guidelines on Political Party Regulation by Osce/Odhr and Venice Commission*, 84th Plenary Session (Venice, 15-16 October 2010), CDL-AD(2010)024, par. 9.

⁹⁶ Venice Commission, *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Political Parties*, Strasburgo, CDL-PI(2016)003, p. 7; così anche Venice Commission, *Code of Good Practice in the Field of Political Parties*, 77th Plenary Session (Venice, 12-13 December 2008), CDL-AD(2009)021, par. 10

⁹⁷ Venice Commission, *Code of Good Practice* cit., par. 11; IDEM, *Compilation of Venice Commission*, cit., p. 7.

Gli elementi che la *soft-law* delle due istituzioni del Consiglio evidenzia per una definizione di partito politico sono: la sua natura associativa; la sua specialità rispetto alle altre associazioni e, infine, il ricorrente elemento della necessaria tendenza alla conquista del potere.

La Corte EDU – l’organo certamente più noto e influente del Consiglio d’Europa – è intervenuta numerosissime volte sul tema dei partiti, affrontando molteplici profili, dai diritti dei membri rispetto all’associazione⁹⁸ e ai possibili limiti all’iscrizione⁹⁹, per arrivare al trattamento riservato da alcuni Stati ai partiti politici, utilizzando come principale parametro di giudizio l’art. 11, Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo (d’ora in poi, per comodità, CEDU)¹⁰⁰, che protegge le libertà di riunione e associazione.

⁹⁸ Ad es. Corte EDU, *Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen v. the United Kingdom* (2007) (Application No. 11002/05), parr. 37 ss.

⁹⁹ Ad es. Corte EDU, *Ahmed and Others v. The United Kingdom* (1998) (Application No. 65/1997/849/1056); Corte EDU, *Vogt v. Germany* (1995) (Application No. 17851/91).

¹⁰⁰ Corte EDU, *Affaire Dicle Pour Le Parti De La Democratie (Dep) De Turquie c. Turquie* (Application No. 25141/94), dove si legge che “*les partis politiques peuvent déjà prétendre à la protection des articles 10 et 11 de la Convention (arrêt Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie du 30 janvier 1998, Recueil des arrêts et décisions 1998-I, p. 17, §§ 42 et 43)*”, par. 43; in senso analogo, cfr. ad es. *Affaire Emek Partisi et enol c. Turquie* (2005) (No. 39434/98), par. 22; *Freedom and Democracy Party (ÖZDEP) v. Turkey* (1999) (Application No. 23885/94), par. 37; *Güneri and others v. Turkey* (2005) (Application Nos. 42853/98, 43609/98 and 44291/98); *Case Of The Moscow Branch Of The Salvation Army v. Russia* (2006) (Application No. 72881/01), par. 61; *Case of Presidential Party of Mordovia v. Russia* (2004) (Application No. 65659/01) parr. 25-33; *Case of Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey* (2003) (Application Nos. 41340/98, 41342/98 and 41344/98); *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey* (1998) (Application No. 19392/92), par. 24; *Yazar, Karatas, Aksoy and the Peoples’ Work Party [H.E.P.] v. Turkey* (2002) (Application Nos. 22723/93, 22724/93 and 22725/93), par. 32; *Case Of Cumhuriyet Halk Partisi V. Turkey* (Application no. 19920/13), par. 64.

Con specifico riferimento alla definizione di cosa sia un partito politico – oltre al carattere associativo, consacrato nella garanzia offerta dall'art. 11, CEDU – anche la Corte EDU evidenzia come i partiti si caratterizzino rispetto alle altre associazioni politiche perché presentano programmi di cambiamento sociale e sono in grado, se giungono al potere, di realizzarli: *“the Court has, on a number of occasions, confirmed the essential role played by political parties in democratic systems, where they are afforded rights and freedoms under Article 11 of the Convention and also under Article 10. Political parties are a form of association essential to the proper functioning of democracy (see United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey, judgment of 30 January 1998, Reports of Judgments and Decisions 1998-I, p. 17, § 25). It is in the nature of the role they play that political parties, the only bodies which can come to power, also have the capacity to influence the whole of the regime in their countries. By the proposals for an overall societal model which they put before the electorate and by their capacity to implement those proposals once they come to power, political parties differ from other organisations which intervene in the political arena”*¹⁰¹ (enfasi aggiunta).

In altra decisione, la Corte sottolinea con estrema forza questa caratteristica di essere gli unici soggetti legittimati a competere per il potere e chiarisce che *“It is in the nature of the role they play that political parties, the only bodies which can come to power, also have the capacity to influence the whole of the regime in their countries. By the proposals for an overall societal model which they put before the electorate and by their capacity to implement*

¹⁰¹ Corte EDU, *Case of Ouranio Toxo and Others v. Greece* (2005) (Application No. 74989/01), par. 34.

*those proposals once they come to power, political parties differ from other organisations which intervene in the political arena*¹⁰² (enfasi aggiunta).

Non vi può essere dubbio allora che per la Corte EDU ciò che davvero caratterizza i partiti – a parte la forma associativa che essi normalmente assumono – è il “*concorrere [...] a determinare la politica*”. Si tratta di un elemento senza il quale non avremo un partito, ma altra istituzione sociale.

Ma è forse possibile fare un passo ulteriore in questo ragionamento.

Quella ricordata pare – non solo una caratteristica fattuale che serve a descrivere e delimitare il fenomeno-partito, ma – assurgere a vero e proprio vincolo giuridico sia per lo Stato sia per lo stesso partito. Sembra essere, allo stesso tempo, un *criterio prescrittivo e valoriale*, fondamentale per garantire la stessa democrazia complessiva del sistema, almeno finchè essa si manifesta nelle forme rappresentative che oggi viviamo. Se infatti il partito perdesse di vista il suo scopo fondamentale di competere per la conquista del potere, da un lato, i cittadini perderebbero lo strumento per trasferire nelle istituzioni le loro volontà, i loro interessi e idealità, dall’altro, lo spazio lasciato libero sarebbe certamente da altri occupato.

Volendo sintetizzare gli elementi identificativi di un partito che è possibile trarre dalle fonti e dalla giurisprudenza europee, si potrebbe dire che:

- 1 – i partiti politici sono *associazioni*;
- 2 – nelle quali i membri sono accomunati da *affinità politiche*;

¹⁰² Corte EDU, *Case of Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey* (2003) (Application Nos. 41340/98, 41342/98 and 41344/98), par. 87.

3 – il cui scopo e il cui vincolo è quello di *competere per la conquista del potere* (elemento, allo stesso tempo, sia descrittivo del fenomeno sia prescrittivo dello stesso);

4 – da cui occorre distinguere altre istituzioni, come le fondazioni politiche, che non concorrono per la conquista del potere e non se ne assumono la responsabilità.

2.2 – *Democrazia*

La “democrazia” è uno dei temi che negli ultimi decenni ha ricevuto una grandissima attenzione da ogni sorta di studiosi¹⁰³. Ciò, in particolare, è accaduto a partire dal XIX Secolo¹⁰⁴, cioè da quando l’idea di democrazia è stata associata ad un valore positivo, distaccandosi da diffusissime convinzioni che per secoli, forse millenni¹⁰⁵, le hanno

¹⁰³ Sull’evoluzione di tale idea negli ultimi secoli, cfr. ad esempio i quattro volumi di M. GAUCHET, *L’avènement de la démocratie*, Paris 2007-2017; D. HELD, *Models of democracy*, 3rd ed., Stanford 2006 (trad. it. *Modelli di democrazia*, Bologna 2007).

¹⁰⁴ È nota in proposito la posizione – rassegnata all’espansione anche in Europa della “democrazia”, ma – di evidente disprezzo, del Toqueville: “*ho per le istituzioni democratiche un gusto della mente, ma sono aristocratico per istinto, cioè disprezzo e temo la folla. Amo con passione la libertà, la legalità, il rispetto dei diritti, ma non la democrazia. Questo il fondo dell’anima. Odio la demagogia [...] Non sono né del partito rivoluzionario né del partito conservatore. Ma tuttavia e dopotutto tengo più al secondo che al primo. Infatti dal secondo differisco nei mezzi piuttosto che nel fine, mentre dal primo differisco, insieme, in mezzi e nel fine. La libertà è la prima delle mie passioni. Questa è la verità*”, A. DE TOCQUEVILLE, *Scritti, note e discorsi politici*, Torino 1994, p. 13.

¹⁰⁵ Come noto, già ARISTOTELE ritiene la democrazia una forma di governo degenerata – quella dei molti (poveri) che governano a proprio vantaggio e non per quello della comunità: “*ή δὲ δημοκρατία πρὸς τὸ συμφέρον τὸ τῶν ἀπόρων: πρὸς δὲ τὸ τῶ κοινῷ λυσιτελοῦν οὐδεμία αὐτῶν*” (Πολιτικά, III, sec. 1279b) –, rispetto alla “*πολιτεία*”, cioè il governo della “maggioranza”. In verità, Aristotele usa il sostantivo neutro τὸ πλῆθος, che indica una massa, una moltitudine indistinta che pare tanto richiamare alla mente la “massa” di Canetti: E. CANETTI, *Masse und Macht* (1960) (trad. it. *Massa e potere*, Milano 1981). Ciò pare rafforzare l’idea che la “*politeia*”, in antichità – cioè in società profondamente intrise di organicismo – non era il governo di una maggioranza di singoli individui autonomamente rilevanti: non era ancora emersa l’idea di

attribuito qualità negative¹⁰⁶.

Pare ormai piuttosto diffuso in dottrina il convincimento che col termine “democrazia” si possano intendere cose tra loro assolutamente incommensurabili, che condividono talvolta solo l’utilizzo di questo vocabolo¹⁰⁷.

Proprio con riferimento alla disciplina dei partiti, è estremamente significativo che in uno dei primi e più noti progetti di legge sulla loro disciplina, presentato dal sen. Sturzo nel 1958, si leggesse che “*Non ho previsto il caso che lo statuto contenga disposizioni non consoni al metodo democratico prescritto dalla Costituzione, perché manca fin oggi una definizione che possa giuridicamente fare stato per ciò che precisa il metodo democratico e quali possano essere gli effetti legali di una violazione od omissione*”¹⁰⁸ (enfasi aggiunta).

Già da un punto di vista puramente etimologico, questa diffusa osservazione sembra trovare conferma. I diversi significati che si possono assegnare ai termini δῆμος e κράτος e soprattutto le molteplici combinazioni che di questi

individuo politicamente e giuridicamente autonomo. Anche Socrate e i socratici, Platone *in primis*, si ponevano in contrasto con la democrazia, se non a parole, sicuramente nei fatti: così A. LABRIOLA, *Socrate*, Bari 1909, pp. 9 s. Anche un classicista come Canfora rileva che “*la nozione – e la parola – demokratia, a noi nota, sin dalle sue prime attestazioni [...è...] un termine di parte, coniato dai ceti elevati ad indicare lo «strapotere» (kràtos) dei non possidenti (dèmos) quando vige, appunto, la «democrazia»*”, L. CANFORA, *La democrazia. Storia di un'ideologia*, Roma-Bari 2006, p. 33. Sul punto cfr. ad es. G. SARTORI, voce *Democrazia*, in *Enc. Sc. Soc.*, 1992, in part. par. 4.c.; D. HELD, *Models of democracy* cit., pp. 11 ss.

¹⁰⁶ Cfr. L. CANFORA, *La democrazia* cit., pp. 25 ss.; G. SARTORI, voce *Democrazia* cit., par. 1.

¹⁰⁷ Cfr. ad es. gli studi di SARTORI (vd. ad es. G. SARTORI, *Democrazia. Cosa è* cit.) e più di recente B. MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris 1995 poi edito in inglese come *The principles of representative government*, Cambridge 1997, trad. it. *Principi del governo rappresentativo*, Bologna 2010 (nel prosieguo si utilizzerà la versione inglese del testo).

¹⁰⁸ Senato della Repubblica, III Legislatura, A.S. n. 124, recante *Disposizioni riguardanti i partiti politici e i candidati alle elezioni politiche amministrative*, Relazione introduttiva, p. 2.

sensi si possono fare, rendono polisenso questo termine e consentono di ritenerlo una *chatch-all word*.

Sebbene il “popolo” sia stato normalmente limitato a gruppi, più o meno ampi, della popolazione, non può escludersi che esso si estenda a tutti i membri di un determinato corpo politico o, all’opposto, a insiemi assai ristretti, come nel caso dell’Atene del V Secolo a.C. Vi è poi la variabile del territorio che determina ulteriori variazioni semantiche a seconda che per “popolo” si intendano gruppi stanziali di una determinata area geografica oppure agglomerati di soggetti uniti da vincoli, di solito di natura etnica. Così anche l’estensione cui può riferirsi il “potere” può drasticamente differenziarsi a seconda della latitudine geografica, dell’evoluzione socio-culturale e della storia di un “popolo”. Diversi tipi di potere e vari campi dell’agire umano possono essere assoggettati al “popolo”. Solo per fare alcuni esempi: il potere militare, quello mediatico, quello economico, quello religioso, addirittura quello magico¹⁰⁹ possono o meno essere sottoposti al controllo del “popolo”; così come svariate altre manifestazioni dell’azione umana possono o meno essere soggette al potere del δῆμος.

E ancora ulteriori incertezze possono derivare dagli innumerevoli modi in cui “popolo” e “potere” possono essere tra loro coniugati. Ne derivano forse infiniti possibili sensi del termine, tanto da poterlo riferire, anche nello stesso periodo storico (diciamo quello della “Guerra fredda”), a sistemi affatto diversi e opposti tra loro (la democrazia

¹⁰⁹ Sul significato e i risvolti del magico nell’Europa, cfr. ad es. P. ZAMBELLI, *L’ambigua natura della magia : Filosofi, streghe, riti nel Rinascimento*, Milano 1991; IDEM, *Magia bianca, magia nera nel Rinascimento*, Ravenna 2004; C. GINZBURG, *Storia notturna. Una decifrazione del sabba*, Milano 2017. Dal punto di vista sociologico-politico, cfr. M. WEBER, *Economia e società*, Milano 1980, II, pp. 105 ss., 126 ss., 220 ss.; IV, pp. 269 ss., 351 ss. In campo prettamente giuridico, ad es., F. LUCREZI, *Magia, stregoneria e divinazione in diritto ebraico e romano*, Torino 2007.

francese, quella tedesca orientale e quella russa, tanto per dirne tre).

Se, poi, dall'analisi meramente etimologica si passa a una comparazione storica di ordinamenti giuridici che si sono detti "democratici", sembra trovar conferma questa spiccata polisemia¹¹⁰.

Si sono, ad esempio, approfondite le enormi differenze esistenti tra la democrazia delle città-stato greche¹¹¹ e quella attualmente praticata negli stati liberal-democratici¹¹². Volendo sintetizzare al massimo¹¹³, si tratta di sistemi, l'uno, ispirato da una concezione organicistica del corpo politico, da una conseguente idea di libertà come attiva e necessaria partecipazione politica, dall'*uguaglianza*¹¹⁴

¹¹⁰ Tra i molti, cfr. ad es. L. CANFORA, *La democrazia* cit.

¹¹¹ Cfr., ad es., con riferimento ai presupposti ideologici e politici, L. CANFORA, *La democrazia* cit., in partt. 31 ss.

¹¹² Cfr. ad es. B. MANIN, *The principles of representative government* cit., in part. cap. I; H.H. MOGENS, *The Athenian democracy in the age of Demosthenes: structure, principles, and ideology*, London 1999, in part. capp. 13-14; H.-B. CONSTANT de Rebecque, *De la liberté des Anciens comparée à celle des Modernes* (1819) (trad. it. *La libertà degli antichi, paragonata a quella dei moderni*, Torino 2001).

¹¹³ La sintesi, peraltro, è ben evidenziata nell'incipit del primo capitolo del testo di Manin: "*Representative government gives no institutional role to the assembled people. That is what most obviously distinguishes it from the democracy of the ancient city-states. However, an analysis of the Athenian regime, the best-known example of classical democracy, shows that a further feature (one less often commented on) also separates representative democracy from so-called direct democracy. In the Athenian democracy, many important powers were not in the hands of the assembled people. Certain functions were performed by elected magistrates. But what is particularly remarkable is that most of the tasks not done by the Assembly were entrusted to citizens selected by a drawing of lots. By contrast, none of the representative governments set up in the last two centuries has ever used lot to assign even one modicum of political power, whether sovereign or executive, central or local. Representation has only been associated with the system of election, sometimes in combination with heredity (as in constitutional monarchies), but never with lot*", B. MANIN, *The principles* cit., p. 8.

¹¹⁴ Che sia proprio l'uguaglianza l'elemento assolutamente caratteristico delle democrazie è una costante che va da Aristotele a gran parte dei giuristi

di potere, dalla identificazione governanti/governati – o se si preferisce dall'assenza di una distinzione e dunque di una dialettica tra società civile e apparato pubblico –, caratterizzato da meccanismi istituzionali oggi pressoché desueti¹¹⁵ (come l'assemblea di tutto il popolo che decide) o affatto residuali¹¹⁶ (come l'estrazione a sorte¹¹⁷); l'altro, da prevalenti e sempre più diffuse convinzioni individualiste, dall'idea di libertà principalmente come autonomia da, dalla distinzione tra governanti e governati, dal meccani-

e filosofi moderni, passando da pensatori che si pongono agli albori dell'Illuminismo: “i governi umani, di spezie prima popolari; ne' qual' i popoli, perché avevano già finalmente inteso la natura ragionevole (ch'è la vera natura umana) esser uguale in tutti, da sì fatta uguaglianza naturale (per le cagioni che si meditano nella storia ideal eterna e si riscontrano appunto nella romana) trassero gli eroi, tratto tratto, all'egualità civile nelle repubbliche popolari”, G. VICO, *Principj di scienza nuova d'intorno alla comune natura delle nazioni* (1744), Idea dell'opera. Secondo Canfora proprio il tema dell'uguaglianza costituisce il nodo cruciale della democrazia classica: l'estensione della cittadinanza anche ai non possidenti, rendendo uguali appunto – sotto il profilo della cittadinanza e del suo esercizio – tutti gli uomini liberi: L. CANFORA, *La democrazia* cit., pp. 33 ss. In senso analogo, con riferimenti bibliografici, cfr. U. ALLEGRETTI, voce *Democrazia partecipativa*, in *Enc. Dir.-Annali*, IV, 2011, nota 35.

¹¹⁵ Ma non del tutto scomparsi. Sono noti gli esempi di *Landsgemeinde*, ormai rimasti solo nei cantoni di Appenzell Innerrhoden (artt. 1, comma 1, e 19 ss., Costituzione del Cantone di Appenzello Interno del 24/11/1872, reperibile in <https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/18720003/index.html> visitato il 10/12/2017) e Glarus (artt. 1, comma 2, e 61 ss., Costituzione del Cantone di Glarona, del 1/5/1988, reperibile in <https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/19880090/index.html> visitato il 10/12/2017).

¹¹⁶ Nel diritto pubblico, utilizzata normalmente solo in rari casi, normalmente per garantire imparzialità di una scelta: cfr. ad es. art. 135, ult. comma, Cost.; art. 1, l. cost. n. 2/67; art. 7, l. cost. n. 1/89; artt. 3, comma 2, 6, comma 2, e 53, comma 3, Regolamento Camera; artt. 3, comma 3, 6, comma 2, e 116, comma 1, Regolamento Senato.

¹¹⁷ Sulla quale, cfr. ad es. J.W. HEADLAM, *Election by Lot at Athens*, Cambridge 1891, dove si chiariscono le ragioni in base alle quali il sorteggio debba ritenersi metodo democratico per eccellenza (cfr. pp. 1 ss.): “*Election by lot was a democratic institution; more, it was necessary to a democracy*” (p. 12). Cfr. anche L. CANFORA, *La democrazia* cit., pp. 39 s.; B. MANIN, *The principles* cit., pp. 8 ss..

smo dell'elezione come principale metodo di preposizione alle cariche pubbliche.

Ancora alla fine del Settecento la democrazia è considerata un regime negativo¹¹⁸ o, tutt'al più, difficilmente realizzabile¹¹⁹ nonché facilmente soggetto a degenerazioni per le condizioni richieste per il suo mantenimento (uguaglianza, "virtù" e istruzione dei consociati)¹²⁰. L'aspetto però da sottolineare è che, per secoli e fino al primo costituzionalismo, l'essenza di questo regime si riteneva consistere nell'estrazione a sorte la quale assicura equità nella distribuzione delle cariche e, dunque, del potere¹²¹. L'ele-

¹¹⁸ G. SARTORI, voce *Democrazia* cit., par. 1.

¹¹⁹ "S'il y avoit un peuple de Dieux, il se gouverneroit Démocratiquement. Un Gouvernement si parfait ne convient pas à des hommes", J.-J., ROUSSEAU, *Du contrat social* cit., Libro III, cap. 4.

¹²⁰ C.L. DE SECONDAT (Baron de La Brède et de MONTESQUIEU), *Esprit des lois* (1777), Libro III, capp. 3 ss.

¹²¹ B. MANIN, *The principles of representative* cit., capp. 1 e 2. Di recente il dibattito sull'utilizzo del sorteggio per la composizione (almeno) di una Camera sembra essersi rivitalizzato in modo esponenziale sia a livello pubblicitario che scientifico. Sui quotidiani, ad es., si vedano le proposte e gli argomenti di C. CALENDÀ, *Intervista*, in "Il Foglio" 29 dicembre 2011; M. AINIS, *Per una politica meno distante occorre una Camera dei Cittadini*, in "Corriere della Sera" 2 gennaio 2012; IDEM, *La democrazia a sorteggio*, in "La Repubblica" 14 gennaio 2017; IDEM, *Come salvare il Parlamento*, in "La Repubblica" 28 aprile 2017; l'intervento di B. GRILLO sul suo blog nel giugno 2018 e l'intervista rilasciata a "GzeroWorld" riportata sempre nel suo blog il 27 luglio 2018; l'intervista a D. CASALEGGIO rilasciata al quotidiano "LaVerità" 23 luglio 2018; *contra* ad es. G. SARTORI, *La Camera non è dei cittadini ma dei loro rappresentanti*, in "Corriere della Sera" 5 gennaio 2012; S. CASSESE, *Grillo e la democrazia: ma lui sceglie l'idraulico con il sorteggio?*, in "Corriere della Sera" 27 luglio 2018; V. CASTRONOVO, *L'inquietante Parlamento privato di rappresentanza*, in "IlSole24Ore" 15 agosto 2018. Con riferimento alla letteratura scientifica, cfr. ad es. I. SINTOMER, *Sorteggio e democrazia deliberativa. Una proposta per innovare la politica del XXI secolo*, in "Nomos" n. 2/2016; F. LANCHESTER, *Il sorteggio in campo politico come strumento integrativo dell'attività delle Assemblee parlamentari*, in *Ibidem*; G. SCACCIA, *Democrazia a sorte: problemi e opportunità*, in *Ibidem*; A. ZEI, *L'arbitrato del caso: applicazioni del metodo del sorteggio nel Diritto pubblico*, in "Nomos" n. 1/2017; M. MANDATO, *Alla ricerca della democrazia perduta. a proposito di alcuni contributi sul sorteggio nelle assemblee rappresentative*, in "Nomos" n. 5/2017.

zione, invece, è stata per secoli ritenuta un tipico strumento aristocratico che garantisce l'emersione dei "migliori": "*Le suffrage par le sort est de la nature de la démocratie; le suffrage par choix est de celle de l'aristocratie*"¹²². Non pare superfluo ricordare, al proposito, che per molti secoli, dal XII Secolo fino alla sua fine, il tipico meccanismo di proposizione alla carica di Imperatore del Sacro Romano Impero è stata l'elezione da parte dei principi elettori.

Nell'evoluzione dei regimi positivi, poi, si inizia molto tardi a rivalutare il regime democratico, ma mutandone in profondità significato e strumenti di azione¹²³. Le elezioni¹²⁴ divengono lo strumento principe per la selezione della classe dirigente, di pari passo con l'affermarsi delle concezioni utilitariste di A. Smith¹²⁵, J.S. Mill¹²⁶, e da ultimo J.A. Schumpeter¹²⁷.

Abbandonando l'estrazione a sorte, però, si viene a introdurre meccanismi schiettamente e chiaramente aristocratici. Cioché abbiamo oggi sistemi che chiamiamo democratici, ma che sembrano essere in verità "governi misti"¹²⁸ – se si ricorre alle tassonomie usate dai classici del pensiero politico (da Aristotele a Montesquieu) – dove gli elementi aristocratici (tutela della proprietà privata¹²⁹, di-

¹²² C.L. DE SECONDAT (Baron de La Brède et de MONTESQUIEU), *Esprit des lois* (1777), libro II, cap. 2.

¹²³ Cfr. L. CANFORA, *La democrazia* cit., pp. 52 ss.

¹²⁴ Forse è anche per il crescente valore riconosciuto all'individuo che il principio maggioritario prende piede: cfr. G. SARTORI, voce *Democrazia* cit., par. 4, lett. b.

¹²⁵ A. SMITH, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* (1776).

¹²⁶ J.S. MILL, *Considerations on Representative Government* (1861).

¹²⁷ J.A. SCHUMPETER, *Capitalism, socialism and democracy* (1942)

¹²⁸ Una panoramica sulle teorie dei governi misti la si può trovare in N. MATTEUCCI, voce *Governo, forme di*, in *Enc. sc. soc.*, IV, 1994, *ad vocem*.

¹²⁹ Sulla "teorica" incoerenza tra proprietà privata e uguaglianza, cfr. molto acutamente: E. DICIOTTI, *Il mercato delle libertà*, Bologna 2009, in part. capp. 1 e 3.

stinzione tra governanti e governati, esistenza di *élites*) passiono talvolta prevalere su quelli democratici (uguaglianza tra individui e uguale ripartizione del potere)^{129bis}, e dove elementi monarchici non son del tutto assenti¹³⁰.

Con ciò non si vuole (ri)proporre, in positivo, una tesi – di matrice sociologica – sulla natura essenzialmente elitista delle democrazie contemporanee¹³¹, bensì evidenziare la distanza che esiste tra la *vulgata* del termine “democrazia” e le caratteristiche giuridico-istituzionali che questa presenta nei paesi liberal-democratici contemporanei.

Peraltro, se da una comparazione verticale del tipo di quella finora accennata si passasse a una comparazione orizzontale, si troverebbe conferma dell'incommensurabi-

^{129bis} Cfr. D. HELD, *Models of democracy* cit., pp. 56 ss.

¹³⁰ Cfr. C. ESPOSITO, voce *Capo dello Stato*, in *Enc. Dir.*, VI, 1960, pp. 224 ss.; ed eventualmente: M. PERINI, *Il Presidente della Repubblica in tempo di crisi*, in “Riv. trim. dir. pub.” 2013, pp. 99 ss.; IDEM, *Dal Sovrano al capo di uno stato costituzionale: evoluzione della forma di stato e di quella di governo dall'Italia liberale all'entrata in vigore della costituzione*, in “Studi senesi” 2013, pp. 1 ss.

¹³¹ Si tratta, ovviamente, delle originarie ricostruzioni di Mosca e Pareto: G. MOSCA, *Sulla teorica dei governi e sul governo parlamentare: studi storici e sociali*, Palermo 1884; IDEM, *Storia delle dottrine politiche*, Bari 1937; V. PARETO, *Trattato di sociologia generale*, Firenze 1916. Su cui, con specifico riferimento alla letteratura giuridica, N. BOBBIO, *Introduzione*, in V. PARETO, *Trattato di sociologia generale*, Milano 1964, pp. I ss.; A. BARDUSCO, *Legittimazione del potere e partiti politici nel pensiero di Gaetano Mosca e Guglielmo Ferrero*, in “Diritto e società” 1982, pp. 536 ss.; C. PINELLI, *La questione del diritto di voto in Gaetano Mosca e nei costituzionalisti italiani*, in “Materiali per una storia della cultura giuridica” 1998, pp. 433 ss.; S. SICARDI, *Il regime parlamentare: Gaetano Mosca davanti ai costituzionalisti del suo tempo*, in “Pol. Dir.” 1998, pp. 559 ss.; C. PINELLI, «Un errore quasi necessario». *Il suffragio universale nel pensiero di Gaetano Mosca*, in “Quad. cost.” 2001, pp. 155 ss.; F. LANCHESTER, *Gaetano Mosca e il costituzionalismo italiano*, in “Dem dir.” 2011, pp. 79 ss. Tesi elitiste poi ampiamentesi diffuse nel mondo anglosassone: C. WRIGHT MILLS, *The Elite Power*, Oxford 1956; R.A. DAHL, *Democracy and Its Critics*, New Haven 1989. Tesi elitiste, infine, da cui si sviluppano le accurate ed eleganti tesi poliarchiche del Predieri: A. PREDIERI, *L'rompere delle autorità amministrative indipendenti*, Firenze 1997; IDEM, *Euro Poliarchie democratiche e mercati monetari*, Torino 1998.

lità esistente tra regimi che si dicono o si son detti, nel recentissimo passato, “democratici”¹³².

I regimi ispirati al socialismo scientifico tuttora esistenti, come nel caso della Cina, o quelli a socialismo reale sopravvissuti, come per Cuba, o, ancora, quelli esistiti fino al 1989 nell'est Europa, si autoqualifica(va)no democratici e, da un punto di vista descrittivo¹³³, non pare possibile negar loro questa caratteristica. Si tratt(av)ano solo di un'accezione affatto diversa di democrazia.

In via di prima approssimazione, allora, è certamente possibile¹³⁴ utilizzare il termine “democrazia” – o forse,

¹³² Cfr. C. MORTATI, *Le forme di governo. Lezioni*, Padova 1973, pp. 50 ss. e 353 ss.; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Introduzione al Diritto costituzionale comparato. Le «forme di stato» e le «forme di governo». Le Costituzioni moderne*, Milano 1988, pp. 70 ss. e 375 ss.; P. CARROZZA, *Il Diritto socialista*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, vol. I, Bari-Roma 2017, pp. 629 ss.

¹³³ Solo un approccio di tipo valutativo e ideologico potrebbe portare a sostenere che quelle non siano (fossero) “vere” democrazie.

¹³⁴ È ovviamente possibile questa operazione lessicale solo a patto di non seguire le tesi del realismo scolastico di solito indicata con la nota espressione che si ritrova già nelle *Istituzioni* di GIUSTINIANO “*sed nos plenissimo fini tradere sanctiones cupientes et consequentia nomina rebus esse studentes*” (II, 7, 3, in tema di donazione *propter nuptias*), così come rielaborata da DANTE (*Vita Nuova*, XIII, 4) secondo cui “*lo nome d'Amore è sì dolce a udire, che impossibile mi pare che la sua propria operazione sia ne le più cose altro che dolce, con ciò sia cosa che li nomi sèguitino le nominate cose, sì come è scritto: Nomina sunt consequentia rerum*”. Questa precisazione non pare un'inutile pedanteria se solo si considera che anche di recente la nostra Corte, almeno in due occasioni piuttosto note, sembra aver rispolverato niente meno che la *quaestio de universalibus*: “*il nomen Parlamento non ha un valore puramente lessicale, ma possiede anche una valenza qualificativa, connotando, con l'organo, la posizione esclusiva che esso occupa nell'organizzazione costituzionale. Ed è proprio la peculiare forza connotativa della parola ad impedire ogni sua declinazione intesa a circoscrivere in ambiti territorialmente più ristretti quella funzione di rappresentanza nazionale che solo il Parlamento può esprimere e che è ineluttabilmente evocata dall'impiego del relativo nomen*”, Corte cost., sent. 106/02, par. 4, diritto (in senso analogo sent. 306/02, par 4, diritto). Sulla disputa sugli universali, cfr. ad es. B. MAIOLI, *Gli universali*, 2 voll., Roma 1973-1974; B. HAURÉAU, *Histoire de la philosophie scolastique*, 2 voll.,

più correttamente, “liberal-democrazia” – per indicare i regimi costituzionali esistenti al giorno d’oggi e, tra di essi, quello italiano, ma dovrebbe essere chiaro che si tratta di un mero nome che *non* possiede una sua essenza immutabile. O quantomeno che, se questa essenza esistesse, non si tratterebbe (solo) di ciò che per lunghissimo tempo è stato denominato “democrazia”. Se anzi si utilizzassero le classificazioni e le elaborazioni dottrinarie che per secoli hanno approfondito questi temi, sarebbe forse più corretto esprimersi in termini di “governo misto”, con evidenti profili aristocratici e alcuni elementi monarchici.

2.2.1 – *Sulle principali forme di democrazia accolte nell’ordinamento positivo italiano*

Trattare della “democrazia” interna ai partiti richiede allora un’opera di attenta delimitazione semantica per evitare che presupposti interpretativi errati portino a sostenere tesi del tutto erranee.

Pare ragionevolmente – anche se grossolanamente – accettabile sostenere che la forma di democrazia assolutamente prevalente nell’Europa occidentale, anche a livello sovranazionale¹³⁵, sia quella rappresentativa¹³⁶, secondo il

Frankfurt 1966, in part. pp. 171 ss., 418 ss., 497 ss.; A. DE LIBERA, *La querelle des universaux. De Platon à la fin du Moyen Âge*, Paris 1996.

¹³⁵ Art. 10, TUE, secondo il quale “*Il funzionamento dell’Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa*”.

¹³⁶ Cfr. ad es. D. HELD, *Models of democracy* cit., pp. 84 ss.; U. ALLEGRETTI, voce *Democrazia partecipativa* cit., par. 3. Pochi anni orsono, Rescigno rilevava che “*La sovranità popolare, insieme con la costellazione di nozioni ed istituti ad essa collegati [...], conferma o dovrebbe confermare la centralità delle assemblee elettive, e quindi mediante gli atti deliberati da esse, si permette [...] il confronto dialettico in pubblico tra tutti, e quindi diventa effettiva, e non meramente proclamata, quella partecipazione di tutti i cittadini, attraverso i partiti e tutte le altre forme lecite presenti nell’ordinamento alla determinazione della politica nazionale*”, G.U. RESCIGNO, *Sovranità del popolo e fonti del diritto nel pensiero di Carlo Esposito*, Vezio Crisafulli,

modello Westminster¹³⁷, cioè appunto un misto tra governo aristocratico (forse prevalente) e democratico¹³⁸: “*la modernità utilizza, con una «trasformazione» di grande rilievo, la diversa forma della «democrazia rappresentativa» maturata tra Settecento e Ottocento per risolvere il problema posto dalla grande dimensione propria in generale dello Stato moderno e importata in Italia con lo Statuto albertino. Essa si fonda sull’istituto della rappresentan-*

Livio Paladin, in “associazionedeicostituzionalisti.it” 2003, p. 13. Sulla natura essenzialmente rappresentativa delle democrazie operanti all’interno del Consiglio di Europa, non parebbe esservi dubbi: “*Probably the most fundamental feature of the Council of Europe is its enduring commitment to representative democracy as the defining principle from which all other democratic characteristics follow*”, L. PRATCHETT, V. LOWNDES, *Developing Democracy in Europe. An analytical summary of the Council of Europe’s acquis*, Strasburgo 2004, p. 44. Per una visione controcorrente, cfr. L. BASSO, *Il principe senza scettro: democrazia e sovranità popolare nella Costituzione e nella realtà italiana*, Milano 1958.

¹³⁷ Non pare inutile rammentare che proprio l’originario costituzionalismo nostrano ha, per molto tempo, qualificato come “governo rappresentativo” quello fondato sulle “*le larghe e forti istituzioni rappresentative*” (Preambolo dello Statuto Albertino), destinato ad evolversi in ciò che noi oggi chiamiamo “democrazia”. Cfr. ad es. F. SCLOPIS, *Della introduzione del Governo rappresentativo in Piemonte*, in A. COLOMBO (a cura di), *Dalle riforme allo statuto di Carlo Alberto : documenti editi ed inediti*, Casale 1924, pp. 181 ss. La Corte costituzionale, dal canto suo, evidenzia in più occasioni che “*la Costituzione repubblicana ha instaurato una democrazia parlamentare, intendendosi dire che, come dimostra anche la precedenza attribuita dal testo costituzionale al Parlamento nell’ordine espositivo dell’apparato statale, ha collocato il Parlamento al centro del sistema, facendone l’istituto caratterizzante l’ordinamento*”, sent. n. 154/85, par. 5.1, considerato in diritto; cfr. anche Corte cost., sentt. nn. 26/97; 1/14, par. 3.1, considerato in diritto; 35/17, par. 9.2, considerato in diritto. Corte cost. sent. n. 15/82, par. 6, considerato in diritto, riconosce che in primo luogo la tutela dell’ordinamento democratico spetti al potere politico e, in particolare, all’assemblea rappresentativa. La centralità e essenzialità di questo organo è tale che Corte cost., sent. n. 5/95, par. 2.4, considerato in diritto, ne evidenzia l’“*esigenza fondamentale di funzionamento dell’ordinamento democratico rappresentativo non tollera soluzioni di continuità*”; cfr. in senso conforme Corte cost., sent. nn. 47/91 e 1/14.

¹³⁸ Sul governo rappresentativo, ad es. B. MANIN, *The principles of representative government* cit. Su tale modello democratico cfr. D. HELD, *Models of democracy* cit., pp. 56 ss.

za politica [...], che funziona normalmente sulla base del principio di maggioranza e fa appello essenziale a sistemi di elezione degli organi politici, solo temperata in alcuni casi dall'utilizzazione di istituti di democrazia diretta"¹³⁹. Anche quelle forme, apparentemente più distanti e ispirate a sistemi affatto diversi, come avviene per il "semipresidenzialismo" francese, sono ormai ampiamente ritenute razionalizzazioni del modello rappresentativo. Per non dire dello stesso "presidenzialismo" americano, il quale, ancora alla fine dell'Ottocento, era in verità qualificato come *Congressional Government*¹⁴⁰.

Un aspetto di questo modello imperante di "democrazia" – il quale traspare in molti specifici punti dell'ordinamento, ma che rappresenta la sua anima più profonda – è costituito dall'assoluta centralità dell'individuo, nella costruzione e nella rappresentazione dei gruppi politici. O, per meglio dire, la netta prevalenza e diffusione di una concezione individualistica, rispetto alle istanze e alle visioni organiciste, pur non del tutto assenti nel sentire collettivo e, di conseguenza, tra gli interessi rilevanti e tutelati dal diritto. Si pensi – solo per fare alcuni accenni – alla disciplina giuridica e alle teoriche relative ai diritti e alle libertà; al principio di uguaglianza; al principio di maggioranza e alla regola fondamentale delle nostre democrazie – chiaramente espressione di questa visione che pone al centro del sistema l'individuo – di "una testa un voto"¹⁴¹; alle sue specificazioni del *voto libero, uguale, personale e segreto*;

¹³⁹ U. ALLEGRETTI, voce *Democrazia partecipativa* cit., par. 2.

¹⁴⁰ Cfr. W. WILSON, *Congressional government: a study in American politics* (1885), Mineola 2006.

¹⁴¹ Cfr., ad es., US Supreme Court, *Baker v. Carr*, 369 U.S. (1962), pp. 186 ss.; *Reynolds v. Sims*, 377 U.S. (1964), pp. 533 ss., in part. pp. 559 ss., su cui, ad es., J.A. GAZELL, *One Man, One Vote: Its Long Germination*, in 23 "West. Pol. Quart." 1970, pp. 445 ss.; Corte cost., sentt. nn. 1/14 e 35/17.

per arrivare alle discipline settoriali del diritto civile e ai suoi istituti fondamentali o a quelli del diritto penale e via dicendo. Anche quelle regolazioni che risultano maggiormente sensibili alla tutela di interessi supra-individuali – come nel caso della famiglia o dei gruppi religiosi, dove i costumi e le tradizioni pre-liberali hanno maggiormente intriso la coscienza sociale e la disciplina giuridica –, anche qua, si nota una progressiva affermazione dell'individuo sul gruppo¹⁴².

È possibile chiedersi se, oltre alla dominante idea della “democrazia” nel senso indicato, vi siano altre concezioni democratiche accolte nel nostro ordinamento. Concezioni dunque che, se esistenti, dovrebbero essere tenute da conto nell'esaminare il tema della “democrazia” interna ai partiti.

Costituisce comune affermazione dottrinale e giurisprudenziale che l'altro modello di democrazia accolto nel nostro sistema sia quello della “democrazia diretta”, che si manifesta principalmente negli istituti referendari (artt. 75, 123, 132, 133 e 138, Cost.).

¹⁴² Con riferimento alla famiglia, cfr., ad es., la riforma del diritto di famiglia (l.n. 151/75); la legge sul divorzio (l.n. 898/70); la riforma della filiazione (d.lgs. n. 154/13); ecc. Quanto ai gruppi religiosi, si rinvia, ad es., a M. CROCE, *La libertà religiosa nell'ordinamento costituzionale italiano* cit. Con specifico riferimento ai partiti politici e al soggetto delle garanzie contenute nell'art. 49, Cost., cfr., per la tesi che sostiene l'attribuzione delle tutele al singolo individuo: G. DEMURO, *Il diritto individuale al libero mandato parlamentare*, in “federalismi.it” n. 13/2018, pp. 2 s.; IDEM, *Il dibattito sui partiti: per un diritto individuale di partecipazione politica*, in “Quad. cost.” 2008, pp. 146 ss.; e, in generale, L. ELIA, *Realtà e funzioni del partito politico: orientamenti ideali, interessi di categoria e rappresentanza politica*, in AA.VV., *Partiti e democrazia, Atti del terzo Convegno nazionale di studio della D.C., San Pellegrino Terme, 13-16 settembre 1963*, Roma 1963, 107 ss.; per la posizione che, viceversa, individua nel gruppo/partito il soggetto dell'art. 49, Cost., cfr. ad es. A. PREDIERI, *I partiti politici*, in P. CALAMANDREI, A. LEVI (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, I, Firenze 1950, p. 198 e nota 5.

In verità, se si rivolge uno sguardo più attento a questi istituti, è forse possibile rinvenirvi strumenti particolari – o se si preferisce, “sottomodelli” – di democrazia rappresentativa, come è stato dimostrato in modo particolarmente convincente dal Luciani¹⁴³, con riferimento al referendum abrogativo di cui all’art. 75, Cost., comunemente¹⁴⁴ ritenuto esempio di democrazia diretta¹⁴⁵: “*quella che*

¹⁴³ Cfr. M. LUCIANI, *Il referendum abrogativo. Commento all’art. 75*, in G. BRANCA (fondato da), A. PIZZORUSSO (continuato da), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma 2005, pp. 1 ss. e 31 ss.

¹⁴⁴ Sia sufficiente il rinvio ai principali manuali di diritto pubblico e costituzionale in commercio. Peraltro, l’affermazione circa il referendum come forma di democrazia diretta appare già in sede di Assemblea costituente, ma in modo del tutto estemporaneo, spesso confondendo due diverse nozioni: quella di strumento di “*espressione diretta della sovranità popolare*” e quello di “*democrazia diretta*” (su questa distinzione cfr. ad es. G.U. RESCIGNO, *Sul principio di legalità*, in “Dir. Pubbl.” 1995, p. 259, nota 28); cfr. ad es. interventi di Ambrosini (Commissione per la Costituzione, Seconda sottocommissione, seduta del 17/1/1947, p. 820); Lami Starnuti (*Ibidem*, p. 821); Einaudi (*Ibidem*, p. 823); Uberti (Commissione per la Costituzione, Seconda sottocommissione, seduta del 22/1/1947, p. 854); Ruini (Seduta plenaria pom. del 19/9/1947, p. 355; per cui il referendum è “*Espressione piena di democrazia; sua garanzia; democrazia diretta*”); Perassi (Seduta plenaria ant. del 16/10/1947, p. 1267). Come, infatti, si tenterà di mostrare nella successiva nota n. 181, era piuttosto chiaro ai costituenti che il referendum non fosse riconducibile alla democrazia diretta, bensì correttivo e meccanismo di miglioramento della democrazia rappresentativa.

¹⁴⁵ In verità, se si legge la *Relazione sul Potere Legislativo* di Mortati alla Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, si può notare che non si fa mai riferimento a forme di democrazia diretta, ma anzi il referendum è inteso in senso ausiliario alla democrazia rappresentativa: “*Ponendosi qui da un punto di vista generale è da osservare che il referendum può riuscire utile per la funzione che adempie di impulso atto a mantenere gli organi rappresentativi in contatto continuo con le masse popolari, agendo così come strumento di educazione politica di queste ultime per la necessità che importa della consapevolezza di questioni concrete e della valutazione della loro importanza considerate nella loro particolarità e nella loro relazione con gli indirizzi politici generali. Ancora più importanti servizi il referendum può rendere costringendo i partiti alla concretezza ed operando delle redistribuzioni di forze politiche atte a controbilanciare l’influenza eccessiva acquistata da alcune in confronto di altre nelle elezioni*”, Commissione per la Costituzione

oggi viene chiamata democrazia diretta non è democrazia diretta, con l'inevitabile corollario che il referendum, in quanto strumento principale di quella che viene chiamata democrazia diretta, non è uno strumento della democrazia diretta ma di quella rappresentativa. Naturalmente non è questione di parole, né l'autore si propone di cambiare il nostro lessico ormai consolidato: si continui pure a parlare di democrazia diretta e di democrazia rappresentativa,

ne, Seconda Sottocommissione, *Relazione sul Potere Legislativo* di Costantino Mortati, p. 196. Dove si nota che il referendum è inteso come strumento per far meglio funzionare i meccanismi della rappresentanza parlamentare. Durante la discussione nella Seconda Sottocommissione, il Mortati conferma che il referendum costituisca essenzialmente un “avviamento a quella educazione politica” necessaria al funzionamento della democrazia rappresentativa (seduta del 22/1/1947, p. 856). Nello stesso senso si esprimeva la *Relazione della Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato* all'Assemblea costituente, istituita presso il Ministero per la Costituente, dove si legge che “Un completo e conseguente svolgimento di quel principio [democratico] esige che altre istituzioni vengano introdotte, le quali siano atte a sviluppare lo spirito democratico, eccitando l'interesse del cittadino a una partecipazione alla vita pubblica non limitata al momento dell'investitura dei poteri pubblici (nel quale - se si guarda alla sostanza delle cose — egli esercita la sua sovranità precisamente con lo spogliarsene), ma estesa piuttosto alla quotidiana azione dei poteri medesimi, o almeno alle più importanti deliberazioni, attraverso le quali tale azione va svolgendosi”, Ministero per la Costituente, Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, *Relazione della seconda sottocommissione “Organizzazione dello Stato”*, p. 393. Anche altri costituenti — di diversa provenienza politica — hanno chiaro questo problema e riconoscono che “il referendum non è la democrazia diretta, perché la democrazia diretta ha proprie istanze, una propria prassi, è qualcosa che si svolge, si articola, si forma in una maniera completamente diversa. Dico queste cose, perché non si confonda il referendum con la democrazia diretta, che noi rivendichiamo e ci poniamo come obiettivo da raggiungere. E, infine, del referendum si vuole dire che è un correttivo — per taluni sarebbe un correttivo — dello strapotere dei partiti” (on. Corbi, Seduta plenaria del 17/9/1947, p. 281) oppure che “la Costituzione debba accogliere questo istituto, che attua concretamente il principio della sovranità popolare, ed ha anche il grande pregio educativo di abituare il popolo a partecipare alla vita politica mediante giudizi su cose concrete, e non soltanto su persone” (on. Perassi, seduta ant. del 16/10/1947, p. 1267).

ma sia chiaro lo scarto enorme che c'è tra la democrazia senza aggettivi come veniva teorizzata e resta teorizzata nella storia del pensiero, e quella che viene oggi chiamata democrazia diretta: nella prima, elemento essenziale e irriducibile è la presenza diretta, fisica, del popolo che discute e decide (il modello è evidentemente, come tutti sanno, l'Atene del V-IV sec. a.C.); il referendum, insieme ad altri strumenti praticati o ipotizzabili (che Luciani esamina), è un istituto di partecipazione a quella che viene chiamata democrazia rappresentativa (dando vita a quello che Luciani chiama il sottomodello rappresentativo-referendario)¹⁴⁶.

Simili considerazioni potrebbero forse riproporsi con riferimento ad altri istituti che sono comunemente classificati tra le forme di democrazia diretta e che riguardano la partecipazione dei cittadini a funzioni pubbliche: il referendum costituzionale e quelli relativi alle modifiche territoriali; molti dei referendum regionali e locali; l'iniziativa legislativa popolare; la petizione. Si tratta, tutti, di strumenti in cui il popolo partecipa, sì “direttamente”, ma appunto ai circuiti propri della democrazia rappresentativa. Tutti questi istituti, infatti, si incanalano in un modo o nell'altro nella funzione legislativa (e legislativa-costituzionale) attribuita in via istituzionale (ed esclusiva: artt. 70 e 138, Cost.) al Parlamento. Le espressioni di volontà o le pretese del popolo sono sempre e comunque interpretate e attuate da soggetti che si muovono nell'ambito della democrazia rappresentativa¹⁴⁷.

¹⁴⁶ G.U. RESCIGNO, *Recensione*, in “Dir. Pubbl.” 2005, pp. 645 s.

¹⁴⁷ D'altronde, la stessa Corte costituzionale ha evidenziato la necessità di “una interpretazione unitaria della trama costituzionale ed in una prospettiva di integrazione degli strumenti di democrazia diretta nel sistema di democrazia rappresentativa delineato dal dettato costituzionale”, sent. n. 199/12, par. 5.2.2, considerato in diritto. In senso contrario, però, si potrebbe

Forse un discorso parzialmente diverso potrebbe farsi con riferimento alla partecipazione del popolo alla funzione giurisdizionale. Questa affermazione può apparire quasi paradossale, se si considera la quasi unanime convinzione del carattere tecnico di questa funzione statale e la sua tradizionale lontananza dalla democrazia, almeno nei sistemi ispirati al modello francese. L'affermazione che “*la giustizia è amministrata in nome del popolo*” (art. 101, comma 1, Cost.) è da sempre stata intesa in senso simbolico-ideale, per evitare che la magistratura si costituisse come corpo separato¹⁴⁸. Il secondo comma dell'art. 101, Cost., verrebbe invece a indicare l'unico possibile collegamento, in uno

leggere la giurisprudenza costituzionale sui limiti alla manipolazione operabile nel procedimento referendario, dove si è sostenuto che “*Uno strumento essenziale di democrazia diretta, quale il referendum abrogativo, non può essere infatti trasformato - insindacabilmente - in un distorto strumento di democrazia rappresentativa*”, sent. n. 16/78, par. 5, considerato in diritto; cfr. anche, tra le ultime, Corte cost., sentt. nn. 36/97; 46/03; 38/00; 50/00; 26/17, par. 5, considerato in diritto.

¹⁴⁸ Una posizione diversa è sostenuta dal Pizzorusso il quale, come lucidamente evidenziato di recente dalla Sorrenti, “*la magistratura, priva di investitura popolare, sia riconducibile al criterio generale di legittimazione democratica per altre vie, in quanto risponde all'esigenza di razionalizzazione della neo-adottata forma di governo monista, esigenza fortemente perseguita dalla Costituzione*”, G. SORRENTI, *Il giudice soggetto alla legge ... in assenza di legge: lacune e meccanismi integrativi*, in “costituzionalismo.it” 2018. Questa posizione del Pizzorusso è sostenuta in A. PIZZORUSSO, *La magistratura nel sistema politico italiano*, in AA.VV., *Legge, giudici, politica. Le esperienze italiana e inglese a confronto*, Giuffrè, Milano 1983, 58 ss. La tesi del Pizzorusso discende, peraltro, da una concezione della “democrazia” che – soprattutto dopo il Secondo conflitto mondiale – ingloba in sé, come elemento costitutivo, i limiti al potere del popolo, costituiti dalla tutela dei diritti. In questa prospettiva, allora, la magistratura non è tanto un correttivo al sistema democratico (una sua “razionalizzazione”), ma parte integrante di esso. Sviluppando proprio questa idea, la Sorrenti sostiene, in modo assai convincente, che “*il disposto della Costituzione italiana che vuole le sentenze giudiziarie pronunciate in nome del «popolo» [...] acquista significato se ricondotto alla garanzia di quei diritti inalienabili che sono enunciati nella prima parte del testo fondamentale e che si vogliono sottratti alle transeunti evoluzioni del principio di maggioranza*”, G. SORRENTI, *Il giudice soggetto alla legge cit.*

Stato di diritto costituzionale, tra giudici e sovranità popolare: la soggezione del giudice solo alla legge (o, per meglio dire, al diritto), appunto prodotto dei rappresentanti del popolo. In questa prospettiva, anzi, la magistratura è stata spesso considerata come uno dei meccanismi di razionalizzazione (e limitazione) della democrazia parlamentare: un correttivo volto a impedire che i rappresentanti del popolo possano travolgere i principi fondamentali della nostra società e le libertà dei singoli¹⁴⁹.

Comunque sia, già a partire dagli anni '70 dello scorso Secolo, si ravvisava nella giuria popolare “*un fossile giudiziario*”, quando non addirittura una “*ingombrante zavorra*”¹⁵⁰. Un istituto del tutto recessivo, di cui si proponeva la riforma da più parti¹⁵¹.

Nonostante questa comune convinzione, è forse possibile ravvisare nell'organizzazione della giustizia in Italia un cenno, un barlume di modelli di democrazia diversi da quella rappresentativa (e dai suoi sottomodelli). Si fa riferimento in particolare all'istituto dei giudici popolari¹⁵² che probabilmente costituiscono quanto di più vicino alla de-

¹⁴⁹ Cfr. A. PIZZORUSSO, *L'organizzazione della giustizia in Italia. La magistratura nel sistema politico e istituzionale*, Torino 1990, pp. 63 ss.

¹⁵⁰ Si tratta di espressioni di E. AMODIO, *Prefazione*, in E. AMODIO (a cura di), *I giudici senza toga. Esperienze e prospettive della partecipazione popolare ai giudizi penali*, Milano 1979, p. VII.

¹⁵¹ Cfr. ad es. A. PIZZORUSSO, *L'organizzazione della giustizia in Italia* cit., p. 79, secondo il quale il sorteggio dei giudici popolari sarebbe difficile da giustificare in forza dell'assetto ordinamentale della magistratura e dei principi costituzionali, proponendosi di sostituirlo con una qualche forma di elezione.

¹⁵² Su cui cfr. ad es. N. ZANON, F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Bologna 2014, pp. 17 ss.; A. PIZZORUSSO, *L'organizzazione della giustizia in Italia* cit., pp. 73 ss.; G.V. BOCCHINO, voce *Corte d'Assise*, in *Digesto pen.-Agg.*, I, 2009, pp. 255 ss.; A. CASALINUOVO, voce *Corte d'assise*, in *Enc. dir.- Agg.*, I, 1997, pp. 462 ss.; A. AVANZINI, voce *Corte d'assise*, in *Enc. giur. Treccani*, IX, 1988, *ad vocem*; IDEM, voce *Corte di assise (ordinamento italiano)*, in *Digesto pen.*, III, 1989, pp. 178 ss.; S. MORISO, voce *Giuria e giudici popolari*, in *Il diritto-Enc. giur.*, VII, 2007, pp. 60 ss.

mocrazia diretta si conosca nel nostro ordinamento costituzionale¹⁵³. Il popolo partecipa direttamente – senza mediazioni – a questa funzione statale: si manifesta propriamente una democrazia dell'*identificazione*¹⁵⁴. I cittadini, inoltre, vi partecipano per estrazione a sorte – anche se da liste di soggetti aventi particolari requisiti¹⁵⁵ –, cioè in posizione di perfetta uguaglianza di potere. I meccanismi tipicamente aristocratici di scelta del pubblico funzionario – l'elezione¹⁵⁶, il concorso, ecc. – cedono a quelle forme “classiche” di esercizio della democrazia diretta. È pur vero, peraltro, che questo modello di democrazia – *altra* rispetto a quella rappresentativa assolutamente imperante – è limitato sotto

¹⁵³ Secondo A. MARONGIU, voce *Corte d'assise (premessa storica)*, in *Enc. Dir.*, X, 1962, il collegamento tra giuria e democrazia è piuttosto tardo, risale ai moti del 1848: cfr. par. 6. Sul fondamento della giuria nella Sovranità popolare, cfr. G.V. BOCCHINO, voce *Corte d'Assise* cit., parr. 8-9. Già nella relazione del Ministero per la Costituente si legge che: “*Costituendo la giuria una deroga al sistema di composizione degli organi giudiziari ordinari, nella Costituzione dovrà enunciarsi, in un articolo, in quali materie essa è stabilita, in omaggio al principio storico-sociale della sovranità popolare*” Ministero per la Costituente, Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato. Relazione all'Assemblea costituente, Relazione della prima sottocommissione, “*Problemi costituzionali*”, p. 263. Anche alcuni costituenti avevano la convinzione che la giuria fosse legata a doppio filo con la sovranità popolare, a differenza di quello che si riteneva nello Stato liberale: “[si] ristabili con il decreto-legge 31 maggio 1945, n. 500, l'organo della giuria come patentemente, immediatamente e direttamente rappresentativo della coscienza popolare, per dare la sensazione viva della unicità della sovranità del popolo, per dare la colorazione politica anche alla funzione giurisdizionale”, On. Turco, Assemblea costituente, 6 novembre 1947.

¹⁵⁴ Su tale concetto cfr. M. LUCIANI, *Il referendum abrogativo* cit., pp. 31 ss.

¹⁵⁵ Cfr. in part. art. 9, comma 1, lett. d, e art. 10, l.n. 287/51.

¹⁵⁶ Sotto questo profilo, pare singolare che molte delle proposte di riforma della giuria popolare siano dirette a sostituire l'estrazione a sorte con l'elezione: cfr. ad es. A. PIZZORUSSO, *L'organizzazione della giustizia in Italia* cit., p. 79. Peraltro, già in Assemblea costituente l'estraneità del sorteggio all'ideale democratico era stato sottolineato da Leone: “*Ma quello che soprattutto occorre segnalare è che il concetto di democrazia e di sovranità popolare non po-*

molteplici profili: alla sola funzione applicativa del diritto, da altri prodotto; alla presenza di due magistrati di carriera all'interno del collegio¹⁵⁷; al controllo di organi superiori privi di alcun fondamento democratico¹⁵⁸.

Se, da una parte, l'apparire nel continente europeo della giuria popolare e la sua affermazione nel periodo liberale non avesse pressoché nulla a che vedere con la democrazia, trattandosi viceversa di istituto tipicamente borghese-liberale¹⁵⁹ diretto a costituire uno dei *checks and ba-*

stula quello di scelta casuale, e cioè arbitraria, dei partecipi all'amministrazione della giustizia" (on. Leone, Ass. costituente, 14 novembre 1947, seduta pomeridiana). Analoga posizione era sostenuta dagli onn. Terracini, Murgia, Targetti, Fabbri, Cevolotto e Mortati. Togliatti, ad esempio, aveva proposto in precedenza di eleggere anche i giudici appartenenti ai primi gradi della giurisdizione: cfr. ad es. intervento dell'on. Terracini in Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, Adunanza plenaria, seduta antimeridiana del 31 gennaio 1947.

¹⁵⁷ Cfr. artt. 3 e 4, l.n. 287/51.

¹⁵⁸ A. PIZZORUSSO, *L'organizzazione della giustizia in Italia* cit., p. 79 rileva l'incongruità di un sistema di giuria popolare le cui decisioni siano poi soggette al giudizio della Corte di cassazione, composta da soli magistrati di carriera. Già in Assemblea costituente si rilevava questa incongruità quando si sosteneva che "*Quale è stato il motivo etico, logico o giuridico che ha impedito fin qui che si istituisse il rimedio dell'appello contro le sentenze della Corte d'assise? È un motivo strettamente connesso all'istituto della giuria popolare di cui in linea principale ho proposto, con altro emendamento, la soppressione. E come e perché? La giuria popolare era considerata, simbolicamente, come il popolo stesso che giudicava, il popolo al quale anche in questa materia si davano gli attributi di infallibilità e di sovranità, portando il linguaggio politico per non dire demagogico sul terreno della scienza. Ora, si argomentava, se il popolo di cui la giuria è il simbolo è infallibile, la sua sentenza non può essere viziata da errore, e quindi l'appello è inutile, e se è sovrano, come lo è, non si può concepire un giudizio più alto, quindi ugualmente inutile, anzi assurdo*", On. Murgia, Assemblea costituente, 11 novembre 1947, seduta antimeridiana.

¹⁵⁹ Cfr. ad es. A. PADOA-SCHIOPPA (a cura di), *La giuria penale in Francia. Dai «philosophies» alla costituente*, Milano 1994, in part. pp. 7 ss.; E. AMODIO, *Giustizia popolare, garantismo e partecipazione*, in E. AMODIO (a cura di), *I giudici senza toga. Esperienze e prospettive della partecipazione popolare ai giudizi penali*, Milano 1979, pp. 10 ss. Questa peraltro era la posizione espressa da alcuni costituenti di estrazione liberale: "*si fa [...] una*

lances della separazione dei poteri¹⁶⁰ di quell'ordinamento costituzionale; d'altra parte, il suo riconoscimento all'interno della Costituzione repubblicana sembrerebbe invece ispirato proprio a un ideale democratico¹⁶¹, anche se di tipo ben diverso da quello "primario" su cui si regge il resto del sistema costituzionale.

Il legislatore ordinario, fin dalla legge n. 287/51, ha chiaramente tentato di sterilizzare la portata innovativa della Costituzione¹⁶², cercando di riproporre, sotto molteplici profili, il modello liberale – e in parte quello fascista – di giuria¹⁶³ e forse vanificando il tentativo di introdurre modelli partecipativi di democrazia del tutto sconosciuti nella vita del precedente ordinamento. Nonostante ciò, però, ai fini che qua interessano, non può disconoscersi che nel nostro attuale sistema per "democrazia" possa intendersi anche qualcosa di diverso dal tipo preminente costituito dalla rappresentanza popolare e dai suoi sottomo-

enorme confusione fra principio democratico ed istituto della giuria perché le due cose sono assolutamente separate e distinte. Se è vero che il principio democratico, solennemente proclamato nella Costituzione, è che la sovranità risiede nel popolo, ciò non significa che il popolo sia organo di questa sovranità!" On. Crispo, Assemblea costituente, 24 novembre 1947, seduta pomeridiana; in senso analogo cfr. intervento on. Cacurri, in Assemblea costituente, 12 novembre 1947, seduta pomeridiana.

¹⁶⁰ Cfr. ad es. E. AMODIO, *Giustizia popolare, garantismo e partecipazione* cit., pp. 16 ss.

¹⁶¹ Cfr. ad es. *Ibidem*, par. 3; F. Cò, *Sovranità popolare e partecipazione dei laici ai giudizi penali nella Costituzione italiana*, in E. AMODIO (a cura di), *I giudici senza toga* cit., par. 6. Sul collegamento tra giuria e ideale democratico, cfr. in particolare Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, Adunanza plenaria, seduta antimeridiana del 31 gennaio 1947 nonché Assemblea costituente, 11 novembre 1947, seduta pomeridiana.

¹⁶² Si pensi ai seguenti caratteri che presentano attualmente le Corti di Assise: collegio misto giudici di carriera-giudici popolari; tipologia di reati; titoli necessari per l'iscrizione nelle liste da cui vengono estratti i giudici popolari; controllo da parte della Cassazione; ecc.

¹⁶³ Cfr. ad es. E. AMODIO, *Giustizia popolare, garantismo e partecipazione* cit., par. 5.

delli. Nell'economia del presente lavoro, ciò significa che potranno essere accolti negli Statuti e negli atti regolativi dei partiti e che potranno essere qualificati ed esaminati come forme di "democrazia" interna ai partiti, quei meccanismi riconducibili ai principi di cui all'art. 102, comma 3, Cost., con i caratteri con cui sono stati vivificati nel nostro ordinamento.

Proviamo a riassumerne le caratteristiche: partecipazione diretta e immediata dei membri del gruppo all'esercizio di funzioni del gruppo stesso; scelta dei preposti attraverso meccanismi diversi dall'elezione e che assicurino l'assoluta uguaglianza di potere tra i membri del gruppo (estrazione a sorte); limitazione delle funzioni attribuibili al preposto a quelle di controllo delle decisioni prese dall'intero gruppo o dai suoi rappresentanti.

Occorre ora verificare se oltre al modello (preminente) di democrazia rappresentativa – e dei suoi sottomodelli "referendari" – e a quello (di portata limitata sotto molteplici profili) di democrazia immediata, ve ne siano altri accolti nel nostro ordinamento positivo e che possano essere dunque considerate forme di "democrazia" del nostro vigente sistema giuridico. Non s'intende approfondire concetti emergenti nel dibattito pubblico¹⁶⁴ come quello di

¹⁶⁴ Secondo P.P. CRAIG, *Public Law and Democracy in the United Kingdom and the United States of America*, Oxford 1990 è possibile distinguere diversi tipi di democrazia nel mondo contemporaneo, teorizzati dalla dottrina: *Unitary, Self-correcting Democracy* (A.V. Dicey), *UK Early Pluralists* (H.J. Lasky, G.D.H. Cole, J.N. Figgis), *UK Modern Pluralists* (Thatcherism), *USA Pluralists* (R. Dahl), *Participatory Democracy* (R. Unger, B. Barber). Questa classificazione può ben ricomprendere anche autori italiani – come per il caso di Sartori, riconducibile al filone rappresentato da R. Dahl – o P. HIRST, *Representative Democracy and its Limits*, Oxford 1994, che ha molti punti di contatto con gli *Earlier Pluralist Thinkers* (Cole, Lasky, Figgis). Altri modelli teorici formulati nella nostra dottrina, invece, sembrano presentare caratteri "originali", come nel caso di D. ZOLO, *Il Principato Democratico*, Milano 1996.

“democrazia partecipativa”¹⁶⁵, la quale, per stessa ammissione dei suoi principali studiosi, riguarda un tema che “*va affrontato senza quella pretesa di precisione assoluta, non di rado pedante, che molti si aspettano dai giuristi, sapendo che si è di fronte a un concetto tendenzialmente polisemico e a una grande varietà ed evolutività nelle sue applicazioni pratiche*”¹⁶⁶.

Sebbene sin dagli anni ‘60 dello scorso Secolo siano apparse nella dottrina nostrana posizioni tese a elaborare e sostenere forme di democrazia partecipativa¹⁶⁷ e oggi queste tesi siano state sviluppate con grande impegno¹⁶⁸ e in parte penetrate nella pratica amministrativa¹⁶⁹, l’origine di que-

¹⁶⁵ Sulla democrazia partecipativa sono fondamentali in Italia i lavori dell’Allegretti: ad es. U. ALLEGRETTI, M.E. FRASCAROLI (a cura di), *Percorsi condivisi. Contributi per un atlante di pratiche partecipative in Italia*, Firenze 2006; U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, in “Dem. dir.” 2008, pp. 175 ss.; IDEM (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze 2010; IDEM, voce *Democrazia partecipativa* cit.. Vd. anche l’idea, assai vicina, di democrazia “deliberativa”, da ultimo cfr. P. VIPIANA, *La democrazia deliberativa a livello regionale*, in “Osservatorio AIC” n. 1/2018.

¹⁶⁶ U. ALLEGRETTI, voce *Democrazia partecipativa* cit., par. 1.

¹⁶⁷ Cfr. P.L. ZAMPETTI, *L’art. 3 della Costituzione e il nuovo concetto di democrazia partecipativa* (1969), ora in IDEM, *Dallo Stato liberale allo Stato dei partiti*, Milano 1993; IDEM, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in IDEM (a cura di), *Crisi e trasformazione delle istituzioni*, Milano 1969; IDEM, *La democrazia partecipativa e il rinnovamento delle istituzioni*, Genova 1995; A. PIZZORUSSO, *Democrazia partecipativa e attività giurisdizionale*, in “Quale giustizia” 1975, pp. 341; F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia 1994.

¹⁶⁸ Cfr. *supra* nota 165. U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, in “Dem. dir.” 2008, pp. 175 ss.; IDEM (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze 2010; IDEM, voce *Democrazia partecipativa* cit.

¹⁶⁹ Cfr. ad es. U. ALLEGRETTI, voce *Democrazia partecipativa* cit., par. 7. Peraltro già H. KELSEN, *Il primato del Parlamento*, Milano 1932, pp. 61-77 (Democrazia nell’amministrazione), metteva in risalto anche le possibili conseguenze dannose dell’applicazione dei principi democratici all’interno della burocrazia.

ste posizioni e gli istituti giuridici dapprima affermatesi nel diritto positivo sono in gran parte di matrice anglosassone, anche se colà erano sorti con distinti presupposti ideali e filosofici¹⁷⁰. Mentre, infatti, in Gran Bretagna la democrazia partecipativa viene anzitutto sviluppata dalla dottrina radicale¹⁷¹ in chiara contrapposizione alla democrazia rappresentativa ivi imperante e solo successivamente (limitatamente) praticata¹⁷², soprattutto in ambito urbanistico

¹⁷⁰ D'altronde, può ritenersi che la ragione di fondo di questo nuovo approccio al rapporto tra governanti e governati risieda in un comune fenomeno che si manifesta con la nascita e l'affermazione dello Stato sociale. Nel corso della seconda metà del XIX secolo si assiste, infatti, all'estensione delle competenze del potere esecutivo in conseguenza dell'estensione delle aree regolate dal diritto. Ciò avviene mediante tre principali modalità: 1) attribuzione di ampi poteri al governo; 2) attribuzione di poteri ampiamente discrezionali alle varie amministrazioni; 3) creazione di nuove amministrazioni, per lo più, con compiti di regolazione di determinati settori o di distribuzione di benefici.

¹⁷¹ Cfr. ad es. C. PATEMAN, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge 1970; P. HIRST, *Representative Democracy and its Limits*, Cambridge 1990; IDEM (ed.), *The Pluralist Theory of the State*, London 1989; G. SARTORI, *Democrazia. Cosa è cit.*, par. 5.6; P.P. CRAIG, *Public Law and Democracy cit.*, capp. V, VI, X, XI.

¹⁷² Si può senza dubbio affermare che nel Regno Unito vi sia stato e sia tuttora in corso un processo teso a rafforzare la democrazia per quanto concerne la p.a., ma essenzialmente la "democrazia" rappresentativa. Il principale strumento è, infatti, costituito dalla trasparenza (*openness*) diretta a permettere a tutti i cittadini il controllo "diffuso" della gestione amministrativa. In questo modo è la democrazia, intesa come il governo del potere pubblico in pubblico, che si ha di mira: si vuole assicurare che l'opinione pubblica sia sempre informata su come venga gestito lo Stato e, dunque, se ne garantisca la *responsiveness*. In fin dei conti si tratta di un processo diretto a correggere e rafforzare la democrazia rappresentativa. Accanto a questa preminente tendenza, però, esistono tutta una serie d'interventi legislativi, regolamentari, amministrativi e giudiziari diretti a introdurre forme di democrazia "partecipativa", che però non è quella del pensiero radicale cui si faceva riferimento e che vorrebbe la sostituzione della rappresentanza elettorale con forme di partecipazione diretta e istituzionalizzata dei portatori di determinati interessi diffusi e collettivi (operai, datori di lavoro, studenti, abitanti del circondario, consumatori, ecc.). La "democrazia" partecipativa che si va lentamente affermando nel Regno Unito, come prima negli Stati Uniti e adesso anche in Italia, riguarda una partecipazione – di tipo "funzionale" (cfr. ad es. A.M. SANDULLI,

e ambientale¹⁷³; negli Stati Uniti, viceversa, si manifesta molto prima e con un atteggiamento assai più pragmatico e ispirato non certo al radicalismo, ma tutt'al più al pensiero progressista: appaiono già nel 1946 (*Administrative Procedure Act*) istituti giuridici di partecipazione popolare con specifica e concreta finalità di assicurare una legittimazione ai nuovi e ampi poteri (discrezionali) amministrativi creati durante il *New Deal* e non aventi un diretto fondamento in Costituzione. Questa apertura dell'azione amministrativa ai cittadini ha profondamente influenzato la forma di governo, ma si è comunque mossa nel solco del costituzionalismo liberale, avendo di mira, non il rafforzamento della volontà popolare, ma quello della limitazione dei poteri d'imperio. Sempre in questa vena progressista e

Manuale di diritto amministrativo, I, Napoli 1989, pp. 231 s. e 654 s.) – alla decisione amministrativa, che resta sì nella titolarità della p.a., ma assume sempre più le vesti di mediatrice di interessi.

¹⁷³ Nel Regno Unito, il legislatore ha lentamente esteso il principio di trasparenza a livello di amministrazione. Tale *openness* ha come scopo quello di permettere un controllo diffuso sull'agire dell'amministrazione (accesso alle informazioni in possesso della p.a. indipendentemente dall'esigenza di tutelare interessi individuali giuridicamente rilevanti), ma non si tratta ancora dell'introduzione di strumenti di democrazia diretta o partecipativa. Si mira semplicemente al rafforzamento degli strumenti propri della democrazia rappresentativa: tramite la trasparenza diretta al controllo diffuso si cerca di rinvigorire e rafforzare quel rapporto tra "opinione pubblica" e sovrano che assicura la "autocorrezione" del sistema. Inoltre tali strumenti mettono in grado i cittadini di fare le scelte migliori al momento in cui essi siano chiamati a eleggere i loro rappresentanti. Peraltro, non sono mancati specifici interventi legislativi e governativi diretti a intensificare la partecipazione alla gestione della cosa pubblica: in particolare nel settore della pianificazione urbanistica (vd. ad es. lo *Skeffington Report: "People and Planning. Report of the Committee on Public Participation in Planning"*, London 1969) o tramite la moltiplicazione delle disposizioni che prevedono la "consultazione" dei portatori d'interessi diffusi e collettivi all'interno di procedimenti amministrativi generali o ancora per mezzo della regolamentazione (*Tribunals and Inquires Acts* 1958 e 1971) e dell'estensione nell'uso delle *Public Inquires*, strumenti di democrazia diretta (cfr. G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Appunti sulla protezione dell'ambiente in Inghilterra*, Milano 1974).

con la finalità di aumentare il controllo e la fiducia dei cittadini nell'azione (non solo amministrativa¹⁷⁴) dei pubblici poteri, si affermano durante gli anni '60 dello scorso Secolo quelle *Sunshine Laws*¹⁷⁵ dirette a rendere la p.a. una “casa di vetro”, per utilizzare una nota espressione nostrana¹⁷⁶ ampiamente sfruttata dalla dottrina¹⁷⁷. Anche le involuzioni introdotte a partire dal 2011 per tutelare la sicurezza nazionale non hanno in verità stravolto l'impianto di fondo che continua a scorrere come copiosa vena carsica¹⁷⁸.

In queste pagine, l'intenzione, molto più limitata – e, per dirla con l'Allegretti, “pedante” –, è quella di individuare specifici istituti presenti nell'ordinamento, espressivi di forme di partecipazione popolare diverse da quelle rappresentative e dai suoi sottomodelli.

Mettendo da parte gli istituti cui già si è accennato (referendum e giudici popolari), si ritiene comunemente che i meccanismi mediante i quali il cittadino possa partecipare

¹⁷⁴ Vd. ad es. *Government in the Sunshine Act* 1976.

¹⁷⁵ La sempre maggiore “apertura” al pubblico della (organizzazione e attività della) p.a. è intesa principalmente a rafforzare la democrazia, tramite la possibilità di controllare come agiscono coloro cui è affidata la gestione della cosa pubblica e parteciparvi col proprio apporto collaborativo. Cfr. ad es. S.T. STEPHENSON, *Government in the Sunshine Act: Opening Federal Agency Meetings*, in 26 “Am. U. L. Rev.” 1976, pp. 154 ss.; R.W. SLOAT, *Government in the Sunshine Act: a Danger of Overexposure*, in 14 “Harv. J. on Legis.” 1977, pp. 620 ss.; R.K. BERG, G.J. EDLES, S.H. KLITZMAN, *An Interpretive Guide to the Government in the Sunshine Act*, Chicago 2006.

¹⁷⁶ Questa metafora è stata usata da Filippo Turati nel 1908: “*la casa dell'Amministrazione dovrebb'essere di vetro*” (Atti del Parlamento Italiano, Discussioni della Camera dei Deputati, XXII Legislatura, Sessione 1904-1908, Volume XIX, I Sessione, Roma, Tipografia Camera dei Deputati, 1908, p. 22962).

¹⁷⁷ Cfr. ad es. C. ESPOSITO, *Riforma dell'amministrazione e diritti costituzionali dei cittadini*, in IDEM, *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova 1952, p. 256; G. ARENA, *Trasparenza amministrativa e democrazia*, in G. BERTI, G.C. DE MARTIN (a cura di), *Gli istituti delle democrazie amministrative*, Milano 1996, p. 15

¹⁷⁸ Cfr. ad es. *OPEN Government Act* 2007.

direttamente alle funzioni statali siano: l'azione popolare, l'esercizio privato di pubblica funzione, l'assunzione volontaria e obbligatoria di pubblica funzione, le diverse forme di partecipazione procedimentale.

Ora i primi tre istituti hanno carattere del tutto eccezionale¹⁷⁹, tanto che la giurisprudenza e la dottrina¹⁸⁰ non li ritiene estensibili in via analogica o applicabili al di là degli specifici casi previsti dalla legislazione in materia. Si può allora ritenere che essi non esprimano principi utilizzabili per individuare dei modelli generali di "democrazia" vigenti nel nostro sistema.

Discorso diverso, viceversa, sembra possa farsi con riferimento alla partecipazione procedimentale¹⁸¹, soprat-

¹⁷⁹ Quanto all'azione popolare, cfr. ad es. Corte conti, sez. III giur. centr. app., 24 settembre 2010, n. 599/A, in "Resp. civ." 2011, pp. 426 ss.; TAR Puglia, sez. Lecce, sez. III, 18 agosto 2008, n. 2394, in "Riv. giur. Edilizia" 2008, I, pp. 1441 ss.; Cons. Stato, sez. V, 08 settembre 2003, n. 5033, in "Comuni d'Italia" 2003, fasc. 11, p. 93; Cons. Stato, sez. V, 20 novembre 1987, n. 708, in "Foro amm." 1987, pp. 2944 ss.; Cons. giust. amm. sic., 02 giugno 1987, n. 146, in "Cons. Stato" 1987, I, pp. 968 ss.; TAR Sicilia, sez. I, 10 novembre 1986, n. 846, in "Foro amm." 1987, pp. 1226 ss.; Cons. giust. amm. sic., 14 maggio 1982, n. 13, in "Cons. Stato" 1982, I, pp. 718 ss.; Cons. Stato, sez. V, 10 luglio 1981, n. 360, in "Foro amm." 1981, I, pp. 1634 ss.. Vd. però adesso la *Class action* prevista dal d.lgs. n. 198/09, esperibile sì anche dal singolo, ma alle rigorose e dettagliate condizioni di cui agli artt. 1 e 2 del d.lgs. cit. Quanto all'esercizio privato di pubblica funzione, cfr. ad es. Cass. pen., sez. VI, 27 marzo 2008, n. 17616, in "Giur. it." 2009, pp. 436 ss.; TRGA Trentino-Alto Adige, sez. auton. Bolzano, 25 settembre 2006, n. 363, in "Arch. giur. oo. pp." 2006, pp. 1456 ss.; Cons. Stato, sez. I, 14 luglio 2004, n. 7556/04, in "Cons. Stato" 2004, I, pp. 2535 ss.; Corte conti, sez. giur. reg. Lazio, 18 aprile 2005, n. 695, in "Riv. corte conti" 2005, fasc. 2, pp. 133 ss.

¹⁸⁰ Risulta ancora fondamentale G. ZANOBINI, *L'esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo*, Milano 1935, pp. 545 ss.; più di recente ad es. F. SATTÀ, voce *Esercizio privato di funzioni e servizi pubblici*, in *Enc. Giur. Treccani*, XIII, 1989, ad vocem; A. MALTONI, *Il conferimento di potestà pubbliche ai privati*, Torino 2005; in generale sul rapporto pubblico-privato cfr. ad es. G. NAPOLITANO, *Pubblico e Privato nel diritto amministrativo*, Milano 2003

¹⁸¹ Sulla partecipazione procedimentale la letteratura è pressoché sterminata. Si vd. ad es. S. CASSESE, *Burocrazia, democrazia e partecipazione*,

tutto dopo gli anni '90 dello scorso Secolo, quando anche l'Italia ha iniziato a regolare in generale istituti partecipativi rispetto alla funzione amministrativa e a estenderne la portata e il contenuto nel corso degli anni, anche ai procedimenti amministrativi generali¹⁸² e a quelli legislativi¹⁸³.

in "Ius" 1985, pp. 81 ss.; IDEM, *Il privato e il procedimento amministrativo. Un'analisi della legislazione e della giurisprudenza*, in "Arch. Giur." 1970, pp. 25 ss.; IDEM, *La disciplina legislativa del procedimento amministrativo. Un'analisi comparata*, in "Foro it." 1993, V, coll. 27 ss.; IDEM, *La partecipazione di privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in "Riv. trim. dir. pubbl." 2007, pp. 1 ss.; M. D'ALBERTI, *La visione e la voce: le garanzie di partecipazione ai procedimenti amministrativi*, in "Riv. trim. dir. pubbl." 2000, pp. 1 ss.; A. SANDULLI, *Il procedimento*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano 2000, pp. 965 ss.; M.P. CHITI, *Partecipazione popolare e pubblica amministrazione*, Pisa 1977; A. ROMANO, *Il cittadino e la pubblica amministrazione*, in AA.VV., *Studi in memoria di Vittorio Bachelet*, I, Milano 1987; A. ZITO, *Le pretese partecipative del privato nel procedimento amministrativo*, Milano 1996; G. VIRGA, *La partecipazione al procedimento amministrativo* Milano, 1998; S. COGNETTI, «Quantità» e «qualità» della partecipazione Tutela procedimentale e legittimazione processuale, Milano 2000.

¹⁸² Si pensi ad esempio alla partecipazione nei procedimenti amministrativi generali, esclusa dall'applicazione della l. n. 241/90 (art. 13): cfr. M. COCCONI, *La partecipazione all'attività amministrativa generale*, Padova 2011.

¹⁸³ Nella giurisprudenza della Corte costituzionale pare esservi un'apertura a modelli di democrazia partecipativa anche a livello legislativo. Corte cost., sent. n. 379/2004, par. 6, considerato in diritto, ammette la possibilità di leggi (regionali) che disciplinino le "modalità di consultazione da parte degli organi consiliari dei soggetti associativi «le cui finalità siano improntate a scopi di interesse generale» e che chiedano di partecipare ad alcune fasi preliminari del procedimento legislativo e della «definizione degli indirizzi politico-programmatici più generali»; al contrario, la normativa prevede semplicemente alcune procedure per cercare di garantire (in termini più sostanziali che nel passato) ad organismi associativi rappresentativi di significative frazioni del corpo sociale la possibilità di essere consultati da parte degli organi consiliari. La normativa non appare neppure tale da ostacolare la funzionalità delle istituzioni regionali e la stessa previsione di una futura disciplina per la formazione di un albo e di un «protocollo di consultazione» potrà permettere comunque di graduare le innovazioni compatibilmente con la piena efficienza delle istituzioni regionali. Inoltre, il riconoscimento dell'autonomia degli organi rappresentativi e del ruolo dei partiti politici non viene affatto negato da un disciplina trasparente dei rapporti fra le istituzioni rappresen-

L'introduzione nel nostro ordinamento di principi generali di accesso all'amministrazione (trasparenza e partecipazione procedimentale: da ritenersi quasi un'endiadi indissolubile), a opera del legislatore del 1990, sembra ispirarsi a un nuovo modo di concepire il rapporto tra amministratori e amministrati¹⁸⁴, al fine di avvicinarli¹⁸⁵ e favorire un dialogo¹⁸⁶ diretto all'individuazione e alla ge-

tative e frazioni della cosiddetta società civile, secondo quanto, d'altronde, già ampiamente sperimentato da alcuni decenni sulla base degli statuti regionali vigenti". Sulle lobbies nel procedimento legislativo, cfr. i lavori di Petrillo: cfr. ad es. P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobbies nel diritto pubblico comparato*, Milano 2011; IDEM, *Il dialogo in Parlamento tra politica e interessi organizzati*, in "Il Filangieri-Quaderno 2015-2016", pp. 283 ss.; IDEM, *Ruolo dello Stato, interessi organizzati e processo decisionale. Note introduttive*, in "Percorsi costituzionali" 2016, pp. 13 ss.; IDEM, *Forme di governo e gruppi di pressione. Profili metodologici e comparati*, in "Rass. Parl." 2015, pp. 565 ss.; IDEM, *Le lobbies e la forma di governo italiana*, in "Percorsi costituzionali" 2012, pp. 179 ss.; IDEM, *Lobbies, trasparenza e partecipazione: le regole ci sono già*, in "Quad. cost." 2012, pp. 127 ss.; IDEM, *La disciplina dei gruppi di pressione a livello regionale: il caso della Regione Toscana (e, senza originalità, quello del Molise)*, in "Amministrazione in cammino" 2007, pp. 1 ss.

¹⁸⁴ Nel parere del Consiglio di Stato relativo a quella che diventerà la legge n. 241/1990, si legge che "si segnala, tuttavia (e di ciò va resa doverosa testimonianza al governo), rispetto alle precedenti iniziative per il particolare «taglio» che l[a] caratterizza: la ricerca di un assetto procedurale (e organizzativo) in condizione di corrispondere alle esigenze di una società nuova che concepisce in termini diversi dal passato le relazioni tra collettività e pubblico potere", Cons. Stato, Ad. Gen., parere 19 febbraio 1987, n.7, par. 2. Di recente, si è rilevato che il rapporto tra cittadini e istituzioni pubbliche sta mutando: "I primi non sono né mandanti per un verso e destinatari per l'altro, né esercenti diretti ed esclusivi, del potere pubblico, ma cogestori di questo; le seconde, da gestori esclusivi divengono registi del processo decisionale", U. ALLEGRETTI, voce *Democrazia partecipativa* cit., par. 6. In prospettiva simile, già il Benvenuti si esprimeva in termini di "coamministrazione": F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino* cit., p. 80

¹⁸⁵ Così già M. NIGRO, *Procedimento amministrativo e tutela giurisdizionale contro la p.a. (il problema di una legge generale sul procedimento amministrativo)*, in IDEM, *Scritti giuridici*, III, Milano 1996, pp. 1429 ss.

¹⁸⁶ Cfr. G. ABBAMONTE, *La funzione amministrativa tra riservatezza e trasparenza. Introduzione al tema*, in AA.VV., *L'amministrazione pubblica*

stione in comune dell'interesse pubblico concreto¹⁸⁷, per la realizzazione del principio democratico anche all'interno della stessa p.a.¹⁸⁸. Sebbene molte siano le finalità e i valori costituzionali che dottrina e giurisprudenza abbiano indicato per l'*openness*¹⁸⁹ della p.a. – principalmente l'imparzialità e il buon andamento, da un lato, e la tutela degli interessi giuridici individuali, dall'altro –, alcune sono particolarmente significative ai fini della presente analisi. Si tratta della finalità legittimante dei sempre più ampi e discrezionali poteri amministrativi, consistente nel far accettare più di buon grado una determinazione presa dall'autorità, con l'apporto collaborativo dei destinatari. Ciò dovrebbe assicurare un esercizio il più possibile "partecipato" o almeno "consentito" del potere amministrativo, rafforzando dunque la democrazia¹⁹⁰ e l'uguaglianza

tra riservatezza e trasparenza, Milano 1991, p. 20; G. ARENA, *La trasparenza amministrativa ed il diritto di accesso ai documenti amministrativi*, in IDEM (a cura di), *L'accesso ai documenti amministrativi*, Bologna 1991, pp. 27 ss.

¹⁸⁷ Così ad es. F. BENVENUTI, *L'amministrazione oggettivata: un nuovo modello*, in "Riv. Trim. Sc. Amm." 1978, p. 13; M. NIGRO, *Il procedimento amministrativo tra inerzia legislativa e trasformazioni della pubblica amministrazione*, in F. TRIMARCHI (a cura di), *Il procedimento amministrativo fra riforme legislative e trasformazioni dell'amministrazione*, Milano 1990, p. 12.

¹⁸⁸ È nota la posizione di chi ritiene che la crisi di legittimazione democratica della rappresentanza si possa superare attraverso l'apertura del procedimento amministrativo: cfr. L. CARLASSARE, *Amministrazione e potere politico*, Padova 1974, pp. 85 ss.

¹⁸⁹ F. MERLONI (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Milano 2008; G. ARENA, voce *Trasparenza amministrativa*, in *Enc. giur. Treccani*, XXXI, 1995, *ad vocem*; IDEM, voce *Trasparenza amministrativa*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano 2006.

¹⁹⁰ In questo senso, cfr., tra i molti, C. ESPOSITO, *Riforma dell'amministrazione e diritti costituzionali dei cittadini*, in IDEM, *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova 1954, pp. 250 ss.; F. PUBUSA, *Diritto di accesso ed automazione. Profili giuridici e prospettive*, Torino 2006, pp. 78 ss.; C. COLAPIETRO, C. SANTARELLI, voce *Accesso civico*, in *Libro dell'anno del diritto-Encicl. giur. Treccani*, 2014, *ad vocem*. Sebbene minoritaria, esiste una parte non irrilevante della giurisprudenza che fonda gli istituti di partecipazione procedimentale proprio sul "rispetto dei principi di uguaglianza e solidarietà tratteggiati dagli artt.

sostanziale¹⁹¹. Come evidenziato in un provvedimento del supremo Consesso di giustizia amministrativa, l'accesso e, in generale, il diritto all'informazione costituiscono “*strumento necessario dei principi di democrazia, sovranità popolare, sviluppo della persona umana ed eguaglianza di cui almeno agli artt. 2 e 3 della Costituzione*”¹⁹².

Sempre riconducibile a una funzione “democratica” è l'idea – elaborata dapprima in dottrina¹⁹³, realizzata poi sul piano normativo¹⁹⁴ e implementata infine dalla giurisprudenza – della necessità del più ampio coinvolgimento di fatti e interessi nella formazione di una decisione affinché questa possa assumere una dimensione, per così dire, condivisa. L'apporto collaborativo viene ormai richiesto non solo nei procedimenti di tipo individuale, in base alle regole della l.n. 241/90, ma sempre più spesso – soprattutto in forza della spinta della normativa europea – anche in quelli regolativi generali¹⁹⁵, esclusi dall'applicazione della legge generale sul procedimento (art. 13, comma 1, l.n. 241/90). Sotto

2 e 3 della Costituzione”, considerandola corollario di “*una nuova visione dei rapporti tra pubblica amministrazione e cittadini, imperniata sul principio della democraticità delle decisioni*”: cfr. Cons. Stato, sez. IV, 29 luglio 2003, n. 4352, par. 2.1 diritto; TAR Campania-Napoli, sez. V, 5 febbraio 2007, n. 896; TAR Campania, Napoli, sez. III, 6 dicembre 2006, n. 10426; TAR Campania, Napoli, sez. III, 4 dicembre 2006, n. 10365; TAR Campania, Napoli, sez. III, 6 aprile 2006, n. 3445; TAR Campania, Napoli, sez. III, 3 marzo 2006, n. 2584.; Cons. Giust. Amm. Sicilia, sezione giuris., 27 settembre 2002, n. 579.

¹⁹¹ Cfr. ad es. U. ALLEGRETTI, voce *Democrazia partecipativa* cit., par. 6.

¹⁹² Cons. Stato, ord. 26 febbraio 1999, atto di promuovimento di q.l.c. pubblicato in “Gazz. Uff., 1° serie speciale” n. 26 del 30 giugno 1999, con RG n. 373, par. 3.3.1.

¹⁹³ Cfr. M.S. GIANNINI, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione: concetto e problemi*, Milano 1939, pp. 155 s. e 160.

¹⁹⁴ Cfr. artt. 7 ss., l.n. 241/90.

¹⁹⁵ Si pensi, solo a titolo di esempio, ai procedimenti pianificatori, ai procedimenti di regolazione di competenza delle autorità indipendenti (ad es. art. 23, comma 2, l.n. 262/05), ai procedimenti ambientali (ad es. artt. 4-32bis, d.lgs. n. 152/06), ecc.

quest'ultimo profilo, si può ragionevolmente ritenere che la partecipazione, anche ai procedimenti regolativi generali, sia ormai espressione di un principio affermatosi nell'ordinamento, anche se privo di una disciplina unitaria, come accade viceversa nel caso dei procedimenti di natura individuale.

Con riferimento a questi sviluppi della partecipazione procedimentale avvenuta negli ultimi anni, la dottrina ha rilevato che la democrazia procedimentale – come partecipazione, in qualche forma, degli interessati all'adozione delle decisioni che li riguardano – completi ed integri la democrazia rappresentativa¹⁹⁶, come partecipazione, in qualche forma, dei governati alle scelte dei loro governanti.

Soprattutto, poi, con le ultimissime riforme della trasparenza amministrativa¹⁹⁷ sembra che il legislatore abbia

¹⁹⁶ Cfr. B. SORDI, L. MANNORI, *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari 2001, p. 469.

¹⁹⁷ Tra i più recenti interventi, cfr. ad es. D.U. GALETTA, *La trasparenza, per un nuovo rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione: un'analisi storico-evolutiva, in una prospettiva di diritto comparato ed europeo*, in "Riv. It. Dir. Pub. Comun." 2016, pp. 1019 ss.; M. SAVINO, *Il Foia italiano - La fine della trasparenza di Bertoldo*, in "Giorn. Dir. Amm." 2016, pp. 593 ss.; V. TORANO, *Il diritto di accesso civico come azione popolare*, in "Dir. Amm." 2013, pp. 789 ss.; P. CANAPARO, *L'ambito soggettivo di applicazione del d.leg. n. 33/2013 dopo la riforma Madia*, in "federalismi.it" n. 3/2017; P. COSMAL, *Diritto d'accesso: è la regola, soprattutto dopo il Foia e le ultime linee guida Anac*, in "Merito" 2017, pp. 50 ss.; il fascicolo n. 3/2016 di "Comuni d'Italia" dedicato alla riforma Madia; A. PORPORATO, *Il «nuovo» accesso civico «generalizzato»*, in "federalismi.it" n. 12/2017; A. SIMONATI, *L'accesso civico come strumento di trasparenza amministrativa: luci, ombre e prospettive future (anche per gli enti locali)*, in "Istituzioni del federalismo" 2016, pp. 725 ss.; C. COLAPIETRO, C. SANTARELLI, voce *Accesso civico*, in *Libro dell'anno del diritto-Encicl. giur. Treccani*, 2014, ad vocem; M. MASSA, *La trasparenza come diritto e il «diritto di accesso civico»*, in "dirittiregionali.org" 2013; P. CANAPARO, *Il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33: i nuovi confini della trasparenza pubblica e il diritto alla conoscibilità dell'azione amministrativa*, in "giustizia-amministrativa.it" 2013; A. PAJNO, *Il principio di trasparenza alla luce delle norme anticorruzione*, in AA.VV., *Politica e amministrazione della spesa pubblica: controlli, trasparenza e lotta alla corruzione*, Milano 2014, pp. 331 ss.

proprio inteso valorizzare la finalità “*di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico*” (art. 5, comma 2, d.lgs. n. 33/13, come sostituito dal d.lgs. n. 97/16). La legge n. 15/2009 e il suo decreto legislativo attuativo (d.lgs. n. 150/09) hanno definito e completato la “*trasparenza amministrativa*”¹⁹⁸, introdotta in via generalizzata a partire dalla l.n. 241/90. Queste previsioni sono poi state integrate e attuate dai recenti dd.lgs. nn. 33/13 e 97/16, con cui, tra l'altro, si sono regolati il c.d. “*accesso civico*” (art. 5, comma 1, d.lgs. n. 33/13) e quello “*generalizzato*” (art. 5, comma 2, d.lgs. n. 33/13, così come modificato dal d.lgs. n. 97/16), che sembrano ormai aver traghettato il nostro paese – almeno sul piano normativo – verso modelli di *openness* propri del mondo anglosassone, specialmente statunitense.

Accanto ai modelli generali di democrazia, come partecipazione del popolo alla gestione della cosa pubblica, occorre poi considerare i principi cui tutti questi modelli debbono ispirarsi. La democrazia – nell'accezione vigente nel nostro ordinamento positivo – non vuole semplicemente riferirsi ai modi con cui i cittadini interagiscono con il potere, ma anche e necessariamente una serie di regole e vincoli, senza i quali non esiste “*democrazia*”, anche se, in teoria e da un punto di vista lessicale, sarebbe sempre corretto esprimersi in termini di democrazia. Da un punto di vista teorico generale, questo concetto è stato sapientemente espresso nei seguenti termini: “*chi non si è reso conto che per sistema democratico oggi s'intende preliminarmente*

¹⁹⁸ In verità, già in precedenza, in alcuni specifici settori dell'ordinamento, era possibile un accesso generalizzato: cfr. art. 3, d.lgs. n. 195/05, in materia ambientale; art. 43, comma 2, d.lgs. n. 267/00, per i consiglieri comunali.

*un insieme di regole procedurali di cui la regola della maggioranza è la principale ma non la sola, non ha capito nulla e non continua a capire nulla della democrazia*¹⁹⁹. Da un punto di vista dell'ordinamento positivo, l'idea è sinteticamente ed efficacemente espressa nell'art. 1, comma 2, Cost., dove si chiarisce che, da un lato, il modello (meglio, i modelli) di gestione del potere è (sono) quello(i) democratico(i) (“*la sovranità appartiene al popolo*”), nel senso che si è scritto, e, dall'altro, che a questo modello sono consustanziali una serie di principi plasticamente indicati come esercizio del potere democratico “*nelle forme e nei limiti della Costituzione*”.

Per individuare quale sia l'insieme di questi principi – senza ovviamente poter approfondire l'argomento che non è altro che l'oggetto dell'intero diritto costituzionale –, pare possibile ricorrere a indicazioni provenienti dal Consiglio d'Europa, su cui torneremo nel prossimo paragrafo: “*- individual freedoms [...]; - free and fair elections; - real representation; - rule of law (enforcement); - separation of powers [...]*”²⁰⁰. Cioè, la democrazia si caratterizza nel nostro ordinamento per il necessario rispetto delle regole (*rule of law*), i limiti al potere (*separation of powers*), la tutela dei diritti individuali e delle minoranze (*individual freedoms*).

Preme sottolineare con forza che questi principi non

¹⁹⁹ N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Torino 1995, pp. 63 s.; sul punto, più di recente, cfr. P. PASQUINO, *Regole di maggioranza e democrazia costituzionale*, in “Riv. trim. dir. pubbl.” 2011, pp. 945 ss.

²⁰⁰ Consiglio d'Europa, Assemblea Parlamentare (PACE), Political Affairs and Democracy Committee, Rapporteur: Andreas Gross, *State of human rights and democracy in Europe. State of democracy in Europe. Report*, Working document, Doc. 11203 del 26 marzo 2007, par. 62; analogamente, cfr. Committee on Political Affairs and Democracy. Rapporteur: Andreas Gross, *Democracy in Europe: crisis and perspectives. Report*, Working Document, Doc. 12279 del 7 giugno 2010, par. 10

sono qualcosa di “altro” rispetto alla democrazia vigente nel sistema costituzionale italiano, essi “sono” la democrazia così come è delineata dalla Costituzione e dall’ordinamento legale. Sono inclusi nella nozione (positiva) di democrazia. Non si tratta solo di una questione terminologica, ma di sostanza, e di importante sostanza. Per il nostro sistema giuridico non esiste una democrazia *tout court* (il popolo sovrano), che poi si può o meno ammantare di una serie di ornamenti accessori; la democrazia è “*potere del popolo limitato da una serie di regole e principi*”, oppure semplicemente non è. Questo almeno per il diritto positivo italiano vigente. Viceversa, nel lessico italiano, nella teoria politica, nella storia delle istituzioni politiche, nella sociologia, nel dibattito politico, ecc., essa può significare certamente anche altro.

A noi, però, serviva delimitare il tema nel contesto positivo e questo si è tentato di fare.

Passando a dare una qualche maggiore concretezza a quei principi e regole che fanno la nostra democrazia, pare possibile ricorrere a quanto elaborato dalla Corte costituzionale nei suoi oltre 60 anni di attività.

Anzitutto la giurisprudenza costituzionale (ma anche quella ordinaria) ha chiarito che la democrazia è legata a doppio filo col principio di eguaglianza, che ne costituisce forse l’essenza²⁰¹, e di eguale accesso alle

²⁰¹ Pare forse opportuno richiamare un’intervento, forse minore, nel dibattito costituente, ma assai significativo sia per il periodo storico in cui viene espresso sia soprattutto per l’autore che lo esprime. Si tratta dei “*Rilievi e proposte presentate dall’Unione delle Comunità Israelitiche italiane sul progetto di Costituzione della Repubblica italiana formulato dalla Commissione per la Costituzione*” (Roma 1947) diretti ai deputati dell’Assemblea costituente, dove si legge “*possiamo utilmente domandare quale sia il punto essenziale dello Statuto di uno Stato Democratico e l’elemento differenziale tra tale Stato ed ogni altro tipo di Stato. La risposta non è dubbia: nessun privilegio cioè eguaglianza di tutti i cittadini sia isolati, sia aggruppati od organizzati*”, p. 3.

cariche pubbliche²⁰²; la democrazia, ci insegna poi la Corte, è rigoroso rispetto della legalità²⁰³, compresa la sua attuazione concreta (*enforcement*)²⁰⁴, soprattutto in campo

²⁰² Cfr. Corte cost., sent. 60/66, par. 3, considerato in diritto: “L’art. 51 della Costituzione, a garanzia di un fondamentale principio di democrazia, stabilisce che tutti i cittadini possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge”. In senso analogo, cfr. Corte cost., sent. n. 38/69; sent. n. 422/95, par. 7, considerato in diritto; sent. n. 379/96; nella sent. n. 311/96, par. 5, considerato in diritto, si legge che: “il divieto di discriminazioni politiche o in base alle «opinioni politiche» è un principio fondamentale dell’ordinamento democratico, costituendo parte del nucleo essenziale dell’eguaglianza «davanti alla legge», e della garanzia di effettiva partecipazione di tutti all’organizzazione «politica» del Paese, sancito dall’art. 3, primo e secondo comma, della Costituzione. Il divieto di discriminazione trae conferme e precisazione in altre norme e principi costituzionali”. In Corte cost., sent. n. 26/65, par. 3, considerato in diritto, si stabilisce che i “principi stabiliti dalle norme che regolano l’elettorato sia attivo che passivo, attenendo all’attuazione del principio democratico, su cui si fonda la vita dello Stato, non possono essere derogati da” norme locali proprio per questa necessità di uguaglianza di trattamento con riferimento a tutti i cittadini.

²⁰³ Cfr. Corte cost., sent. 65/70, considerato in diritto: “Non sono concepibili, infatti, libertà e democrazia se non sotto forma di obbedienza alle leggi che un popolo libero si dà liberamente e può liberamente mutare”. In senso analogo, cfr. ad es. Corte cost., sent. n. 155/90, par. 5, considerato in diritto. Si tratta di una posizione assolutamente consolidata e classica del costituzionalismo nostrano: “La tesi che, classicamente, è stata sostenuta è la seguente: il principio di legalità rappresenterebbe un punto centrale – forse il punto centrale – del moderno Stato costituzionale di diritto, in quanto nelle dinamiche ad esso sottese si compendierebbero l’istanza di garanzia delle posizioni giuridiche individuali – la libertà dei moderni – e la possibilità dell’autogoverno, l’essere governati secondo leggi che ci si è dati”, S. PAJNO, *Considerazioni su principio democratico e principio di legalità*, in “Dir. Pubbl.” 2005, p. 468. La Corte ha ritenuto che la legalità possa subire condizionamenti solo quando lo stesso sistema democratico sia posto in pericolo e comunque nel rispetto di procedure chiare e predeterminate: Corte cost., sentt. nn. 82/76; 86/77; 110/98; 106/09, a proposito di segreto di Stato.

²⁰⁴ Cfr. Corte cost., sent. 18/82, par. 4, considerato in diritto: quanto al diritto alla tutela giurisdizionale, “la Corte [lo] ha già annoverato «fra quelli inviolabili dell’uomo, che la Costituzione garantisce all’art. 2» (sent. n. 98 del 1965), e che non esita ora ad ascrivere tra i principi supremi del nostro ordinamento costituzionale, in cui è intimamente connesso con lo stesso principio di democrazia l’assicurare a tutti e sempre, per qualsiasi controversia,

elettorale²⁰⁵; garanzia dei diritti individuali²⁰⁶, inviolabili anche da parte della stessa maggioranza²⁰⁷, e con particolare

un giudice e un giudizio". In senso analogo, cfr. già sentt. nn. 11/56; 409/88, par. 1, considerato in diritto; 232/89, par. 3.2, considerato in diritto; 82/96, 148/96, par. 5, considerato in diritto; 26/99, par. 3.1, considerato in diritto; 29/03; 386/04; 120/14; 238/14, par. 3.4, considerato in diritto; 236/10, par. 3.4, considerato in diritto, con specifico riferimento alla tutela giurisdizionale in materia di tutela dei diritti politici; 238/14, par. 3.4, considerato in diritto. Corte cost., sent. n. 457/02, par. 2, considerato in diritto, include anche le particolari forme della giurisdizione tra i caratteri che assume la democrazia nel nostro ordinamento: *"la regola del contraddittorio, nella sua accezione di previa audizione del soggetto interessato, [...] nel nostro Stato democratico si eleva a principio di tendenziale osservanza in tutti i casi in cui il provvedimento sia suscettibile di incidere su situazioni soggettive"*. L'effettività dell'attuazione del principio di legalità, passa anche per una rigorosa tutela degli organi giudiziari: *"Risponde, del resto, ad una remota tradizione, comune a paesi di antica e consolidata democrazia (cfr. sentenza n. 313 del 1995), salvaguardare la dignità di chi compie atti nei quali si manifesta la giurisdizione"*, Corte cost., sent. n. 380/99, par. 2, considerato in diritto. La tutela giurisdizionale può ammettere limitate deviazioni, solo in virtù di principi supremi e sempre nei limiti e in funzione di essi: Corte cost., sent. n. 42/61, par. 1, considerato in diritto dove si legge che *"Queste deviazioni, rispetto alla struttura del processo ordinario, invero, si ricollegano alle caratteristiche dell'organo investito del giudizio, che esplica la potestà giurisdizionale nelle forme che gli sono proprie, nell'esercizio del potere, riconosciuto anche agli organi elettorali locali secondo il sistema democratico adottato dalla Costituzione (art. 66 per quanto riguarda le Camere del Parlamento), di decidere sulle contestazioni relative alle elezioni dei propri componenti"*. Cfr. anche la giurisprudenza costituzionale in materia di autodichia parlamentare.

²⁰⁵ Cfr. Corte cost., sent. n. 121/80, par. 6, considerato in diritto: *"la giurisprudenza di questa Corte, che il principio democratico (artt. 1, 48, 55, 56, 75, 122 Cost.) conferisca alla materia elettorale tale rilievo da giustificare la deroga al diritto penale comune in tema di benefici applicabili dal giudice"*; così anche Corte cost., sent. n. 394/06, par. 7.1, considerato in diritto.

²⁰⁶ Cfr. Corte cost., sent. n. 49/59 dove si legge che *"le gaurentigie supreme dell'habeas corpus che sono una delle pietre angolari della convivenza civile in un regime democratico"*; Corte cost., sent. n. 4/62, par. 2, considerato in diritto, secondo cui i *"principi generali informatori dell'ordinamento democratico, secondo i quali ogni specie di limite imposto ai diritti dei cittadini abbisogna del consenso dell'organo che trae da costoro la propria diretta investitura"*; tra le molte cfr. anche Corte cost., sentt. nn. 50/57; 103/57; 47/58; 52/58; 383/98, par. 4.1.1, considerato in diritto.

²⁰⁷ Cfr. Corte cost., sent. n. 140/98, par. 3, considerato in diritto: *"le vicende storiche della causa di giustificazione della reazione agli atti arbi-*

riguardo alla manifestazione del pensiero²⁰⁸, al pluralismo²⁰⁹

trari del pubblico ufficiale sono dunque sintomatiche della diversa disciplina dei rapporti tra cittadino e autorità rispettivamente negli ordinamenti liberal-democratici e nei regimi totalitari: in particolare, riflettono le garanzie e le forme di tutela che i primi riconoscono ai privati in caso di comportamenti abusivi dei pubblici ufficiali"; così anche Corte cost., sentt. nn. 29/60, parr. 1 e 4, considerato in diritto; 290/74, par. 2, considerato in diritto.

²⁰⁸ Cfr. Corte cost., sent. n. 172/72, par. 6, considerato in diritto *“la libertà di espressione del pensiero è fondamento della democrazia”*; così, tra le moltissime, sentt. nn. 1/81; 105/72, par. 3, considerato in diritto; 126/85, par. 6, considerato in diritto. Corte cost., sent. n. 159/09, par. 3.2, considerato in diritto: *“un appropriato confronto dialettico [...] è una delle modalità di estrinsecazione del principio democratico”*; così anche Corte cost., sent. n. 189/87, par. 3, considerato in diritto, dove si riconosce che il confronto può riguardare anche *“idealità”* completamente diverse da quelle della maggioranza; sentt. nn. 11/00; 56/00; 320/00, par. 3.1, considerato in diritto; 321/00, par. 3.1, considerato in diritto. Corte cost., sent. n. 126/85, par. 6, considerato in diritto, con specifico riferimento all'art. 52, Cost., e all'obbligo di democrazia interna alle forze armate: *“la libertà di manifestazione del pensiero, anche e soprattutto in forma collettiva, assume ai fini dell'attuazione del principio democratico non solo nel nostro ordinamento, che in relazione a tale principio solennemente si qualifica (art. 1 Cost.), ma nelle più significative espressioni della civiltà giuridico-politica che in esso trova la sua caratterizzazione di fondo”*. Corte cost., sent. nn. 1/56, 51/60; 98/68, par. 3, considerato in diritto; 231/75, par. 5, considerato in diritto, dove si riconosce che tale libertà di manifestazione del pensiero debba godere di una più accentuata tutela nell'ambito dell'assemblea rappresentativa in un ordinamento democratico.

²⁰⁹ Tutto il filone sul pluralismo nelle fonti di informazioni e nei mezzi di comunicazione dove Corte cost., sent. 199/72, par. 2, considerato in diritto, sostiene che *“uno Stato democratico [...] non solo consente la critica alle istituzioni vigenti, ma anzi da essa trae alimento per assicurare, in una libera dialettica delle idee, l'adeguamento delle medesime ai mutamenti intervenuti nella coscienza sociale”*. Corte cost. sent. n. 112/93, par. 7, considerato in diritto, ritiene che *“la nostra democrazia sia basata su una libera opinione pubblica e sia in grado di svilupparsi attraverso la pari concorrenza di tutti alla formazione della volontà generale. Di qui deriva l'imperativo costituzionale che il «diritto all'informazione» garantito dall'art. 21 sia qualificato e caratterizzato: a) dal pluralismo delle fonti cui attingere conoscenze e notizie - che comporta, fra l'altro, il vincolo al legislatore di impedire la formazione di posizioni dominanti e di favorire l'accesso nel sistema radiotelevisivo del massimo numero possibile di voci diverse - in modo tale che il cittadino possa essere messo in condizione di compiere le sue valutazioni avendo presenti punti di vista differenti e orientamenti culturali contrastanti; b) dall'obiettività*

e alla tutela delle minoranze²¹⁰; separazione dei poteri²¹¹; trasparenza del potere, nei suoi vari aspetti, dalla conoscibilità²¹² e certezza delle regole²¹³ alla pubblicità delle fun-

e dall'imparzialità dei dati forniti; c) dalla completezza, dalla correttezza e dalla continuità dell'attività di informazione erogata; d) dal rispetto della dignità umana, dell'ordine pubblico, del buon costume e del libero sviluppo psichico e morale dei minori"; in senso conforme, cfr. Corte cost., sentt. nn. 348/90, par. 2, considerato in diritto; 21/91, par. 3, considerato in diritto; 29/96, par. 3, considerato in diritto; 49/98; 502/00; 155/02; 312/03, par. 5.1, considerato in diritto; 151/05, par. 3.1, considerato in diritto; già con sent. 19/62, par. 5, considerato in diritto, dove si rileva l'importanza della obiettività delle informazioni per l'esistenza di un ordinamento democratico. In tema di pluralismo, Corte cost., sentt. nn. 49/65, 11/68, 105/72, 1/81; 826/88; 453/89. Sul necessario pluralismo, anche istituzionale, Corte cost., sent. n. 496/00, par. 2, considerato in diritto, secondo la quale la *"partecipazione delle popolazioni locali a fondamentali decisioni che le riguardano costituisce un principio di portata generale che è connaturale alla forma di democrazia pluralista accolta nella Costituzione repubblicana"*; così anche Corte cost., sentt. nn. 345/97, par. 3, considerato in diritto; 106/02; 310/06, parr. 7 e 9.2, considerato in diritto. Si vd. anche Presidente della Repubblica (Carlo Azeglio Ciampi) *Messaggio alle Camere in materia di pluralismo e imparzialità dell'informazione* (23 luglio 2002).

²¹⁰ In modo molto chiaro, Trib. Cosenza, sent. 15 aprile 1987, in "Foro it." 1988, I, col. 266, afferma che *"democrazia è affermazione del principio di libertà del dissenso ed eplicitazione di tale diritto in ogni formazione sociale. Il principio della maggioranza non s'identifica con la sua signoria assoluta ma si traduce nel diritto di esistenza delle minoranze e della loro manifestazione"*.

²¹¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 462/93, par. 2, considerato in diritto: *"nell'ordinamento democratico stabilito dalla Costituzione i poteri dello Stato sono organizzati secondo un modello di pluralismo istituzionale, nel quale il principio della reciproca separazione è corretto con quello del reciproco controllo e bilanciamento"*; cfr. anche Corte cost., sent. n. 50/59, par. 4, considerato in diritto.

²¹² Cfr. Corte cost. n. 16/78, par. 5, considerato in diritto, richiedendo omogeneità e chiarezza del quesito, chiarisce che questi sono presupposti indefettibili di un ordinamento democratico il quale richiede che il votante abbia effettiva libertà di scelta, presupposto della quale è la conoscibilità; cfr. anche la giurisprudenza successiva relativa all'omogeneità e chiarezza del quesito: ad es. Corte cost., sentt. nn. 47/91; 64/90; 65/90; 27/81; 12/14, par. 4, considerato in diritto.

²¹³ Cfr. Corte cost., sent. n. 364/88, par. 21, considerato in diritto: *"l'ordinamento democratico, quest'ultimo è tale in quanto sappia porre i privati*

zioni, anche esecutiva²¹⁴ e giurisdizionale²¹⁵.

Come si confida risulti chiaro da quanto esposto in precedenza, l'approccio prescelto nel delimitare il tema della "democrazia" è quello propriamente "positivo". Se, infatti, con questo termine si allude, nel linguaggio giuridico e normativo contemporaneo, a principi e regimi assai diversi tra loro e spesso assai distanti dalle originarie e consolidate concezioni teoriche e politiche, per evitare ulteriori e forse

in grado di comprenderlo senza comprimere la loro sfera giuridica con divieti non riconoscibili ed interventi sanzionatori non prevedibili"; in senso conforme, Corte cost., 325/89, par. 3, considerato in diritto; 422/95, par. 8, considerato in diritto, con riferimento alla materia elettorale dove la certezza del diritto è un'esigenza assolutamente fondamentale; così anche sent. n. 13/12, par. 5.2, considerato in diritto.

²¹⁴ Cfr. Corte cost., sent. n. 262/97, par. 5, considerato in diritto, ritiene che il "principio costituzionale di buon andamento dell'amministrazione (art. 97 della Costituzione) negli obiettivi di tempestività, trasparenza e pubblicità dell'azione amministrativa, trasparenza, pubblicità, partecipazione e tempestività dell'azione amministrativa, quali valori essenziali in un ordinamento democratico".

²¹⁵ Cfr. Corte cost., sent. n. 263/17, par. 6.1, considerato in diritto, sostiene che "la giurisprudenza di questa Corte fosse costante nel ritenere che, pur in assenza di un esplicito richiamo in Costituzione, il principio di pubblicità delle udienze giudiziarie assumesse una indubbia valenza costituzionale, in particolare quale corollario della previsione dell'art. 101, primo comma, Cost. (secondo la quale «[l]a giustizia è amministrata in nome del popolo»). La regola della pubblicità del giudizio – si era osservato – risulta, infatti, connotata ad un ordinamento democratico fondato sulla sovranità popolare, cui deve conformarsi l'amministrazione della giustizia, la quale, in forza del citato art. 101, primo comma, Cost., trova in quella sovranità la sua legittimazione (sentenze n. 235 del 1993, n. 373 del 1992, n. 50 del 1989, n. 212 del 1986 e n. 12 del 1971)"; Corte cost., sent. 12/71, par. 8, considerato in diritto "la regola della pubblicità dei dibattimenti giudiziari, la Corte - ribadendo quanto fu già affermato nella sentenza n. 25 del 1965 - ritiene che essa sia coesistente ai principi ai quali, in un ordinamento democratico fondato sulla sovranità popolare, deve conformarsi l'amministrazione della giustizia che in quella sovranità trova fondamento (art. 101, primo comma, Cost.)"; in senso conforme, cfr. Corte cost., decisioni nn. 65/62; 12/71; 16/81; 17/81; 212/86; 50/89; 69/91; 373/92; 235/93; 93/10, par. 7, considerato in diritto; 80/11, par. 2, considerato in diritto; 135/14, par. 6, considerato in diritto; 97/15, par. 4, considerato in diritto; 109/15, par. 5, considerato in diritto.

inutili complicazioni e confusioni, è parso indispensabile legare il discorso al lessico giuridico e normativo attuale; a quanto, cioè, emerge dal diritto positivo (nazionale e, si vedrà in seguito, sovranazionale), evitando – a meno che non sia strettamente necessario – il ricorso a ricostruzioni dogmatiche o teoriche, che potrebbero moltiplicare gli elementi dell'analisi e creare ulteriore incertezza²¹⁶ in un campo già estremamente complesso.

In sintesi e in via di prima approssimazione, nell'esaminare il tema della “democrazia” all'interno dei partiti politici, è allora ragionevole delimitare il campo a quelle sole forme specifiche di “democrazia” accolte e praticate in via diffusa dal nostro ordinamento positivo.

La principale e preminente resta quella “rappresentativa” – in verità, un “governo misto”, secondo la dizione dei calssici, che presenta molto di quello aristocratico –, e dai suoi diversi sottomodelli, consistente:

– nell'applicazione del principio di *maggioranza* e nella tutela delle *minoranze* al momento dell'adozioni delle decisioni più rilevanti per il gruppo sociale (tutte quelle a carattere normativo e le principali determinazioni circa la

²¹⁶ Con ciò si vorrebbe semplicemente seguire il principio metodologico del cosiddetto *Rasoio di Ockham*. Questo principio, come noto, non è espressamente enunciato nelle opere dell'Ockham, ma compare verso la metà del '700 nel libro del filosofo CONDILLAC, *Essai sur l'origine des connaissances humaines* (1746), nell'espressione “*le rasoir des Nominaux*”. In particolare, a tale principio - detto anche di economia o parsimonia o semplicità – Ockham fa riferimento sia nello *Scriptum in librum primum Sententiarum ordinatio*, dove si legge che “*nunquam ponenda est pluralitas sine necessitate*”, sia nella *Summa logicae*, dove si spiega che “*frustra fit per plura quod potest fieri per pauciora*”. Cfr. G. di OCKHAM, *Scriptum in librum primum Sententiarum ordinatio*. Distictiones XIX-XLVIII, I, dist. XXVII, q. 2, ll. 15-16 (ed. G.I. ETZKORN, F.E. KELLEY), New York 1979, p. 205; G. di OCKHAM, *Summa logicae*, I, 12, ll. 34-35 (ed. Ph. BOEHNER, G. GÁL, S. BROWN) New York 1974, p. 43. Sul “Rasoio di Ockham” cfr., ad es., H.J. CLOEREN, *Ockham's Razor*, in J. RITTER, K. GRÜNDER (hrsg.), *Historisches Wörterbuch der Philosophie*, VI, Basel-Stuttgart 1984, in part. coll. 1094-1096.

vita del gruppo), da parte o direttamente dei membri del gruppo (quando e nei limiti in cui ciò sia possibile) o, normalmente, dai loro rappresentanti eletti;

– nel rispetto del principio *una testa, un voto*;

– nel *metodo assembleare* che richiede il rispetto di un particolare procedimento (per la convocazione, riunione dei membri, discussione e votazione) indispensabile al fine della corretta formazione della volontà del gruppo²¹⁷;

– nella gestione *day by day* degli interessi del gruppo da parte di alcuni membri – scelti dal popolo o dai suoi rappresentanti –, rinnovati ad intervalli regolari e sottoposti al controllo del gruppo stesso, direttamente o tramite i suoi rappresentanti;

– nel rigoroso rispetto delle regole – che il gruppo si è dato secondo i procedimenti sopra indicati – da parte sia di tutti i membri del gruppo sia dei suoi organi.

Vi sono poi modelli di “democrazia” alternativi sempre più comuni nel campo dei procedimenti decisionali, sia a carattere individuale che generale. Per semplicità si può usare l’etichetta di “democrazia procedimentale”, ben più limitata e concreta di quella “partecipativa” ancora non chiaramente identificabile nei suoi dettagli concreti. Essa sostanzialmente consiste:

– nel diritto dei membri di un gruppo, portatori di un interesse qualificato, ad intervenire nei procedimenti decisionali secondo regole predeterminate;

– all’obbligo per il soggetto decidente di prendere in considerazione questi apporti collaborativi al momento della decisione;

– nel diritto di chiunque, membro o non membro del gruppo, di accedere alle informazioni relative all’organiz-

²¹⁷ M.V. DE GIORGI, *Le organizzazioni collettive*, in N. LIPARI, P. RESCIGNO (diretto da), *Diritto civile*, vol. I, Milano 2009, pp. 398 ss.

zazione, funzionamento e concrete decisioni adottate al fine di controllarle, a meno che non vi ostino specifici interessi, meritevoli di autonoma tutela.

Vi è infine un modello ulteriore di democrazia a carattere generale anche se recessivo, che riguarda specificamente l'attività di controllo sull'organizzazione e il funzionamento del gruppo politico. Essa consiste:

– nell'attribuzione di funzioni di vigilanza a organi la cui imparzialità è garantita dall'estrazione a sorte dei componenti tra i membri del gruppo dotati di particolari requisiti, che così partecipano, direttamente e in condizione di assoluta uguaglianza, al potere;

– limitazione delle funzioni attribuibili a tali organi a quelle di controllo delle decisioni prese dall'intero gruppo o dai suoi rappresentanti.

2.2.2 – *Sui principali modelli di democrazia nel quadro del costituzionalismo multilivello*

Le considerazioni finora svolte è opportuno che trovino un riscontro nell'ambito dei principi e dei valori degli ordinamenti sovranazionali nei quali l'Italia si trova immersa.

L'art. 10 del Trattato sull'Unione europea, come modificato dal Trattato di Lisbona, stabilisce, con invidiabile chiarezza, che “*il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa*”.

La struttura istituzionale dell'Unione è, in modo ancor più evidente ed esclusivo di quella nazionale italiana, incentrata su meccanismi elettorali attraverso i quali, direttamente (ad esempio, per il Parlamento europeo) o indirettamente (per mezzo degli organi rappresentativi nazionali o delle loro emanazioni, come per il Consiglio europeo,

il Consiglio, la Presidenza e la Commissione), i popoli europei “partecipano” al potere.

La Corte di Giustizia UE ha riconosciuto più volte sia che il principio di democrazia rappresentativa “è comune agli Stati membri e che rientra fra i fondamenti della costruzione comunitaria (artt. 6 UE, 7 UE, 49 UE e 309 CE; conclusioni dell’avvocato generale Tesauro nella sentenza Paesi Bassi/Consiglio, citata sopra al punto 57, Racc. pag. I-2171, paragrafo 19)”²¹⁸ sia che esso “costituisca uno degli elementi fondamentali dell’Unione europea (sentenza UEAPME/Consiglio, citata sopra al punto 194, punto 89)”²¹⁹.

Anche a livello europeo – come già visto con riferimento all’ordinamento costituzionale italiano –, i Trattati riconoscono altre forme e modelli di democrazia. In particolare, l’art. 11, sembrerebbe introdurre due diverse forme di democrazia, alternative a quella rappresentativa: quella diretta (art. 11, par. 4, TUE) e quella partecipativa, nell’accezione che s’è individuata nei precedenti paragrafi (art. 11, parr. 1-3, TUE; artt. 15, parr. 1 e 3, e 298, par. 1, TFUE; art. 41, Carta di Nizza)²²⁰.

A ben vedere, però, può ripetersi quanto già sostenuto con riferimento al nostro ordinamento nazionale: quella che viene presentata come forma di democrazia diretta (“*invitare la Commissione europea, nell’ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell’Unione ai fini dell’attuazione*

²¹⁸ Tribunale UE, sent. 2 ottobre 2001, cause riunite T-222/99, T-327/99 e T-329/99 (*Martinez e altri/Parlamento*), par. 194.

²¹⁹ *Ibidem*, par. 200.

²²⁰ Sul punto cfr. ad es. D. FERRI, *L’Unione europea sulla strada della democrazia partecipativa?*, in “Istituzioni del Federalismo” 2011, pp. 297 ss.; U. DRETTA, *I principi democratici dell’Unione europea nel Trattato di Lisbona*, in “The Federalist – Il Federalista” 2008, pp. 108 ss.

dei trattati”, art. 11, par. 4, TUE), sembra possa essere correttamente ricostruita come sottomodello di democrazia rappresentativa, secondo la limpida tesi del Luciani²²¹. Essa, infatti, si inserisce come subprocedimento preliminare a un procedimento normativo da condurre nelle ordinarie forme disciplinate dai trattati. L'intervento del “popolo” europeo si svolge, direttamente, nel circuito della rappresentanza.

Assai maggiore consistenza e autonomia concettuale hanno le forme di trasparenza e partecipazione previste dai tre atti fondativi, TUE, TFUE e Carta di Nizza. Essi dettono una serie di principi diretti ad “aprire” ai cittadini e alla società, in generale, le istituzioni, i procedimenti²²² e gli atti. In particolare, si prevedono principi di partecipazione ad attività di *rule-making* che prescindono dalla titolarità di interessi giuridicamente rilevanti in capo ai partecipanti²²³ (art. 11, parr. 1-3, TUE; art. 298, par. 1,

²²¹ Cfr. M. LUCIANI, *Il referendum abrogativo* cit., pp. 1 ss. e 31 ss.

²²² Sulla partecipazione ai procedimenti amministrativi – sia di *decision-making* che di *rule-making* – dell'Unione, cfr. H.P. NEHL, *Principles of administrative procedure in EC law*, Oxford 1999, in part. pp. 39 ss.; M. GNES, *La partecipazione al procedimento amministrativo comunitario*, in “Giorn. dir. amm.” 2000, pp. 1201 ss.; G. DELLA CANANEA, M. GNES (a cura di), *I procedimenti amministrativi dell'Unione Europea: un'indagine: atti del Convegno di studio: Urbino, 14 marzo 2003*, Torino 2004; F. BIGNAMI, S. CASSESE (a cura di), *Il procedimento amministrativo nel diritto europeo*, Milano 2004; J.M. PEREIRA MENDES, *Rights of participation in European administrative law: a rights-based approach to participation in rulemaking*, Firenze 2008; A. SERIO, *Il principio di buona amministrazione nella giurisprudenza comunitaria*, in “Riv. It. Dir. Pubbl. Comun.” 2008, in part. pp. 465 ss.; J. MENDES, *Participation in EU Rule-Making: A Rights-Based Approach*, Oxford 2011; M.P. CHITI, A. NATALINI (a cura di), *Lo spazio amministrativo europeo: le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona*, Bologna 2012.

²²³ Come noto, le forme più interessanti di partecipazione pubblica a procedimenti diretti all'emanazione di atti amministrativi generali riguardano la materia ambientale: cfr. ad es. S. RUINA, *La disciplina comunitaria dei diritti di partecipazione ai procedimenti ambientali*, Milano 2008; N. HARTLEY, C. WOOD, *Public participation in environmental impact assessment—imple-*

TFUE); l'attribuzione di diritti di accesso e partecipazione ai procedimenti di *decision-making* a favore dei titolari di interessi qualificati e specifici (art. 41, parr. 1 e 2, 2° e 3° alinea, Carta di Nizza); garanzie partecipative simil-contenziose per quei procedimenti di *decision-making* diretti ad incidere negativamente sulla sfera giuridica di uno o più soggetti (art. 41, par. 2, 1° alinea, Carta di Nizza); trasparenza e accesso generalizzato a documenti delle istituzioni europee (art. 42, Carta di Nizza). A oggi esiste una disciplina generale sull'accesso agli atti dell'Unione²²⁴, ma manca ancora una normativa generale sul procedimento²²⁵.

menting the Aarhus Convention, in "Env. impact ass. Rev." 2005, pp. 319 ss.; A.N. GLUCKER, P.P.J. DRIESSEN, A. KOLHOFF, H.A.C. RUNHAAR, *Public participation in environmental impact assessment: why, who and how?*, in "Env. impact ass. Rev." 2013, pp. 104 ss.; AA.VV., *Public participation in Strategic Environmental Assessment: A practitioners' perspective*, in "Env. impact ass. Rev." 2015, pp. 105 ss.; A.J. SINCLAIR, A.P. DIDUCK, *Reconceptualizing public participation in environmental assessment as EA civics*, in "Env. impact ass. Rev." 2017, pp. 174 ss.

²²⁴ Cfr. Regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione. Su questo tema cfr. K. LANNON, A. KHACHATURYAN, *Disclosure regulation in the EU: the emerging framework*, Brussels 2003; G. HOWELLS, A. JANSSEN, R. SCHULZE (eds.), *Information rights and obligations: a challenge for party autonomy and transactional fairness*, Aldershot 2005; E. GUICHOT, *Transparencia y acceso a la información en el Derecho europeo*, Sevilla 2011.

²²⁵ Tra gli atti politici rilevanti che tentano di attuare i principi di diritto originario sulla partecipazione, vanno ricordate due risoluzioni del Parlamento europeo dirette alla Commissione per l'introduzione di una regolamentazione generale del procedimento amministrativo a livello europeo: cfr. Risoluzione del Parlamento europeo del 9 giugno 2016 per un'amministrazione europea aperta, efficace e indipendente (2016/2610(RSP)), con allegata proposta di Regolamento per un'amministrazione dell'Unione europea aperta, efficace e indipendente; già prima cfr. Risoluzione del Parlamento europeo del 15 gennaio 2013 recante raccomandazioni alla Commissione sul diritto dell'Unione europea in materia di procedimenti amministrativi (2012/2024(INL)). Utile è anche il Libro bianco della Commissione sulla riforma della Governance europea dove si insiste molto sulla partecipazione dei cittadini: Commissione delle Comunità Europee, *La Governance Europea. Un Libro Bianco*, Bruxelles, 5/7/2001, COM(2001) 428 def., pp. 10 s.

Nonostante ciò, è possibile ritenere che le regolamentazioni esistenti, sparse in miriadi di fonti “comunitarie”²²⁶, siano sufficientemente soddisfattive, se non delle insostituibili esigenze di certezza, dei principi di *openess* fissati nel diritto originario.

Anche a livello dell'Unione Europea pare, allora, che i modelli di democrazia accolti dal sistema siano, in via preminente²²⁷, quello rappresentativo – con i suoi sottomodelli – e, in via sussidiaria, quello partecipativo, nella forma dell'*openess*, dell'azione e dell'organizzazione, dei pubblici poteri europei.

Il Consiglio di Europa presenta una amplissima produzione in materia di democrazia, sia giurisprudenziale sia di *soft-law*, attraverso principalmente, ma non solo, la Commissione di Venezia, che non a caso si chiama *Commission européenne pour la démocratie par le droit*.

In particolare, nonostante nessuno specifico articolo della Convenzione o dei protocolli tuteli la democrazia in sé – peraltro cosa assolutamente coerente con la natura della Convenzione, trattato internazionale diretto alla tutela (sovranzionale) dei diritti degli individui –, la Corte EDU è giunta a riconoscere in moltissime occasioni la democrazia (rappresentativa) come “*fundamental feature of the European public order*” protetta, indirettamente, dal sistema convenzionale. Il ragionamento della Corte si

²²⁶ Una codificazione dottrinale, molto utilizzata, delle regole e principi sui procedimenti amministrativi europei, si trova in P. CRAIG, H. HOFMANN, J.-P. SCHNEIDER, J. ZILLER (eds.), *ReNEUAL model rules on EU administrative procedure*, Oxford 2017. Per molti versi, potrebbe considerarsi sulla buona strada per divenire una vera e propria fonte dottrinale del diritto dell'Unione.

²²⁷ Così anche, ad es., G. CONTI, *Costituzionalismo e democrazia dei partiti a livello europeo*, in “federalismi.it” n. 24/2014, pp. 15 ss.; G. SAVOIA, *Democrazia interna ai partiti in Italia e nell'Unione Europea: discipline a confronto*, in “federalismi.it” n. 6/2014, pp. 4 ss.

sviluppa dall'esame delle condizioni in base alle quali, secondo la CEDU, è possibile giustificare limitazioni ai diritti individuali in essa protetti, individuandosi tra esse una costante: la tutela e conservazione di una “*società democratica*” (artt. 6, comma 1, 8, comma 2, 9, comma 2, 10, comma 2, 11, comma 2; Protocollo 4, art. 2, commi 3 e 4). Da qua si ricava che la democrazia non sia solo una caratteristica comune ai regimi politici dei membri del Consiglio, ma sia un valore protetto dalla stessa Convenzione: “*as has been stated many times in the Court’s judgments, not only is political democracy a fundamental feature of the European public order but the Convention was designed to promote and maintain the ideals and values of a democratic society. Democracy, the Court has stressed, is the only political model contemplated in the Convention and the only one compatible with it. By virtue of the wording of the second paragraph of Article 11, and likewise of Articles 8, 9 and 10 of the Convention, the only necessity capable of justifying an interference with any of the rights enshrined in those Articles is one that may claim to spring from «democratic society»*”²²⁸.

²²⁸ Corte EDU, *Church of Scientology Moscow v. Russia* (2007) (Application No. 18147/02), par. 74; Vd. anche Corte EDU, *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*, parr. 43-45; *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey [GC]* (Application No. 41340/98, 41342/98, 41343/98 and 41344/98), parr. 86-89; *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey* (1998), (Applicazione no. 19392/92), par. 45; *Yazar, Karatas, Aksoy and the Peoples’ Work Party [H.E.P.] v. Turkey* (2002) (Application Nos. 22723/93, 22724/93 and 22725/93), parr. 46-48; *Case Of Christian Democratic People’s Party V. Moldova (No. 2)* (Application no. 25196/04), par. 20; *Case Of Eğitim Ve Bilim Emekçileri Sendikası V. Turkey* (Application no. 20641/05), par. 48; *Case Of Costel Popa V. Romania* (Application no. 47558/10), par. 31; *Case Of The Moscow Branch Of The Salvation Army v. Russia* (2006) (Application No. 72881/01), par. 60. Già in precedenza, si era rilevato che “*«La démocratie représente sans nul doute un élément fondamental de «l’ordre public européen» (...). Ceci ressort d’abord du préambule à la Convention, qui établit un lien très clair entre la Convention et la démocratie en déclarant*

La Corte sembra avere piuttosto chiaro cosa debba intendersi per “democrazia” secondo le tradizioni comuni e vigenti nei paesi del Consiglio. Si tratta di un sistema di governo rappresentativo, nel quale i diritti individuali sono tutelati – dunque il potere del popolo trova un limite invalicabile nella dignità e nelle posizioni giuridiche individuali – e dove è garantito il pluralismo, cioè il diritto al dissenso²²⁹ e la garanzia delle minoranze: “*the notion of «democratic society» is devoid of any meaning if there is no pluralism, tolerance or open-mindedness. In particular, pluralism is*

*que la sauvegarde et le développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales reposent sur un régime politique véritablement démocratique d'une part, et sur une conception commune et un commun respect des droits de l'homme d'autre part (...). Le même préambule énonce ensuite que les Etats européens ont en commun un patrimoine d'idéal et de traditions politiques, de respect de la liberté et de prééminence du droit. La Cour a vu dans ce patrimoine commun les valeurs sous-jacentes à la Convention (...); à plusieurs reprises, elle a rappelé que celle-ci était destinée à sauvegarder et promouvoir les idéaux et valeurs d'une société démocratique (...). En outre, les articles 8, 9, 10 et 11 de la Convention requièrent d'apprécier les ingérences dans l'exercice des droits qu'ils consacrent à l'aune de ce qui est « nécessaire dans une société démocratique ». La seule forme de nécessité capable de justifier une ingérence dans l'un de ces droits est donc celle qui peut se réclamer de la « société démocratique ». La démocratie apparaît ainsi comme l'unique modèle politique envisagé par la Convention et, partant, le seul qui soit compatible avec elle»”, Corte EDU, *Affaire Dicle Pour Le Parti De La Democratie (Dep) De Turquie c. Turquie* (Application No. 25141/94), par. 44.*

²²⁹ Soprattutto con riferimento alla libertà di opinione: “*Aux yeux de la Cour, il n'est pas de démocratie sans pluralisme. C'est pourquoi la liberté d'expression consacrée par l'article 10 vaut, sous réserve du paragraphe 2, non seulement pour les « informations » ou « idées » accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent [...]. Etant donné que leurs activités prennent part à un exercice collectif de la liberté d'expression, les partis politiques peuvent déjà prétendre à la protection des articles 10 et 11 de la Convention*”, Corte EDU, *Affaire Parti socialiste de Turquie (STP) et autres c. Turquie* (2003) (Application no. 26482/95), par. 37; in senso conforme *Case Of Handyside v. The United Kingdom* (1976) (Application no. 5493/72), par. 49; *Jersild c. Danemark* (1994) (Application no. 15890/89), par. 37; *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie* (1998) (Application no. 19392/92), parr. 42-43.

*built on, for example, the genuine recognition of, and respect for, diversity and the dynamics of traditions and of ethnic and cultural identities. The harmonious interaction of persons and groups with varied identities is essential for achieving social cohesion*²³⁰.

L'Assemblea parlamentare del Consiglio ha proseguito nella strada tracciata dalla Corte EDU, andando a proporre una classificazione degli standard minimi di diverse forme di democrazia o, per meglio dire, di manifestazioni sempre più crescenti di democrazia²³¹. Sembra utile riportarli così come sono presentati dal Consiglio, essendo assolutamente lineari e chiari:

“62. The Council of Europe has established a number of core principles and standards, including institutions, procedures and rights which inspired me to classify four categories of democracy-building.

²³⁰ Corte EDU, *Case of Ouranio Toxo and Others v. Greece* (2005) (Application No. 74989/01), par. 35; in senso conforme, cfr. *Gorzelik and Others v. Poland* (Application No. 44158/98), par. 92.

²³¹ Cfr. PACE, Political Affairs Committee, Rapporteur: Mr Andreas Gross, *State of human rights and democracy in Europe. State of democracy in Europe. Report*, doc. 11203 del 26 marzo 2007, par. 62; analogamente, cfr. Committee on Political Affairs and Democracy, Rapporteur: Mr Andreas Gross, *Democracy in Europe: crisis and perspectives. Report*, Doc. 12279 del 7 giugno 2010, par. 10. Un altro interessante documento utilizzato dal Consiglio d'Europa è costituito da una tabella nella quale sono esaminati i principi fondamentali di una democrazia, declinandoli ai vari livelli dello Stato-comunità: da quello individuale a quello dello Stato-apparato, passando per i gruppi intermedi. Si riporta di seguito questa tabella:

<i>Levels</i>	<i>Micro-level</i>	<i>Medium-level</i>	<i>Macro-level</i>
_____	Individual / Citizen	Social groups / political organisations (parties, NGOs)	System of governance, governmental institutions
<i>Principles</i>			

<i>1. Fundamental Human Rights</i>	Individual rights, legal protection, freedom of speech	Freedom of association, protection of minorities	Limitation of State power, constitution based on rule of law, independent judiciary
<i>2. Openness of the power structure</i>	Access to political communication and political power / right to control power	Pluralism of associations / elites / independent media	Separation of power, limitation of terms of office, political competition, control of power
<i>3. Political equality</i>	Universal suffrage, more equal participatory rights	Equal opportunities to organisational recourses and to exercise influence	Equal opportunities in the electoral systems and decision making process
<i>4. Transparency and rationality</i>	Pluralism of sources of information, different opportunities for political education/ competence, efficiency of individual participation	Pluralism in the media, controversial and critical public sphere, plurality of interests	Transparent decision-making procedures competence by differentiation of responsibilities. Efficiency and procedures based on dialogue
<i>5. Political efficiency capacity to act and direct society</i>	Political interest motivation to participate, readiness to take over responsibilities, critical capacities, readiness to accept decision	Aggregation of interests, mobilisation of political support	Majority rules, capacity to make compromises, resources to implement decisions (Rights, money etc), trust in institutions and systems

Questa tabella e il suo utilizzo si ritrovano in diversi documenti dell'Assemblea Parlamentare: cfr. ad es. PACE, Political Affairs Committee, Rapporteur: Mr Andreas Gross, *State of human rights and democracy in Europe* cit., par. 37; Committee on Political Affairs and Democracy. Rapporteur: Mr

62.1. Standards of basic democracy:

- *individual freedoms (freedom of expression, freedom of assembly, freedom of association, political liberties);*

- *free and fair elections;*

- *real representation;*

- *rule of law (enforcement);*

- *separation of powers between the executive, the legislative and the judicial branches of power;*

- *effective parliamentary democracy.*

62.2. Standards of «developed» democracy:

- *accountability of democratic institutions;*

- *real checks and balances between democratic institutions;*

- *separation of powers between the executive, the legislative and the judicial branches of power;*

- *decentralisation of power;*

- *experience in non-violent governmental change;*

- *parliamentary threshold no higher than 5%;*

- *non-discrimination;*

- *free and independent media;*

- *strong political parties;*

- *civil control over security forces.*

62.3. Standards of a «stable» democracy:

- *transparency in the money involved in politics;*

- *established ethics in democratic institutions;*

- *responsiveness of the parliamentarians;*

- *legislative initiative of parliament;*

- *parliamentary threshold no higher than 3%;*

Andreas Gross, *Democracy in Europe* cit., Appendix. La sua elaborazione si deve a T. SCHILLER, *Prinzipien und Qualifizierungskriterien von Demokratie*, in D. BERG-SCHLOSSER, H.-J. GIEGEL (Hgs.), *Perspektiven der Demokratie : Probleme und Chancen im Zeitalter der Globalisierung*, Frankfurt-New York 1999, pp. 28 ss., in part. p. 42.

- *strong opposition rights in parliaments;*
- *equal opportunities to engage politically;*
- *equal representation of men and women;*
- *diversity of media at all levels of power;*
- *independent civil society;*
- *public financing of parties.*

62.4. Standards of «strong» democracy:

- *citizens cannot only choose representatives but may decide directly on laws and constitutional changes;*
- *political rights of non-citizens;*
- *no ethnical-based representation;*
- *unity in diversity;*
- *support for a strong civil society involvement;*
- *freedom of information and of the media, media pluralism and diversity;*
- *neutrality of civil service”.*

In ognuno dei modelli (o meglio manifestazioni) di democrazia, da quella “*basic*” a quella “*strong*”, il nucleo è la democrazia rappresentativa, cui si aggiungono via via crescendo, altre forme di intervento popolare, essenzialmente nelle forme di un affinamento delle formule rappresentative e della partecipazione alle funzioni pubbliche, da quella di revisione costituzionale a quella amministrativa.

Si chiarisce poi che il modello “standard” di democrazia è – e non può che essere, nell’accezione moderna – rispetto di regole (*rule of law*), limiti ai poteri (*separation of powers*), tutela dei diritti individuali e delle minoranze (*individual freedoms*). Si tratta di un chiarimento molto utile che si pone in perfetta sintonia con quanto mirabilmente sintetizzato nell’art. 1, comma 2, Cost., secondo il quale “*la sovranità appartiene al popolo*” ma si “*esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione*”.

La Commissione di Venezia, infine, ha esaminato il tema della democrazia in molteplici contesti, tra i quali

quello dei partiti politici. A questa *soft-law* si darà ampio spazio al momento di calare le indicazioni fin qua raccolte proprio sul tema dell'organizzazione interna ai partiti politici²³².

D'altronde, sembra opportuno chiudere questa panoramica sui modelli di democrazia nel costituzionalismo multilivello, citando un rapporto della Commissione di Venezia nel quale vengono riproposte molte delle indicazioni emerse dall'analisi delle due principali organizzazioni sovranazionali europee con riferimento alla domanda "cos'è la democrazia": "*The only source of legitimate political power is «popular sovereignty», said Jean-Jacques Rousseau, 300 years ago. Abraham Lincoln in his Gettysburg Address defined democracy as «government of the people, by the people, and for the people». Most theories of democracy are based on the principle of «government by the people». This implies that people participate in the making of crucial decisions that influence their lives and determine the societal environment. Participation may be direct or indirect. A more common way of participating is through competitive and regular elections, based on universal franchise as a central feature of representative democracy. [...] Democracy is an on-going, never-ending process. It is a set of different and dynamic elements. Democracy was never fully achieved, it was always to some extent unconsolidated and defective. It rested on the premise that self-correction, innovation and improvement were still possible. Democracy wanted to be more than it was. It was always democracy to come, as the French philosopher Jacques Derrida liked to say. Democracy is fundamentally rooted in the proposition that political sovereignty originates with citizens. The authority of the state is*

²³² Cfr. *infra* cap. CAPITOLO III – Profili di democrazia interna.

*anchored in the will of the people, and just and legitimate government can only be based on their explicit consent. [...] Enduring democratic systems are characterised by meaningful political participation and democratic competition, protection of the basic human rights, rule of law, and strong democratic values*²³³.

2.3 – Interna ai partiti

L'esame che si intende svolgere riguarda i profili di *democrazia interna ai partiti*, così come questi due termini sono stati delimitati nei precedenti paragrafi.

Resta allora un'ultima qualificazione da fornire per circoscrivere l'oggetto dell'analisi, cioè la definizione di *interna*. Questa esigenza non ha solo fini di rigore scientifico, ma anche di semplificazione e chiarificazione di molte problematiche che sono sorte nel corso dei decenni.

L'esame che si intende svolgere riguarda come i partiti – associazioni o altre istituzioni di carattere privato – sono strutturati al loro interno, quali siano le regole di funzionamento, quali gli atti fondativi, quali i modelli di *governance*, quali i meccanismi di selezione della dirigenza interna.

Un aiuto su cosa debba intendersi per i profili interni di democrazia può essere offerto dal d.l. n. 149/13²³⁴, il quale, al capo II, si occupa proprio di “*Democrazia interna, trasparenza e controlli*”. Esaminando in particolare l'art. 3 del decreto, si viene a sapere che i profili di democrazia

²³³ Venice Commission, *Report On Democracy, Limitation Of Mandates And Incompatibility Of Political Functions*, CDL-AD(2012)027, parr. 9-15.

²³⁴ Tale disciplina, però, non può essere utilizzata né in modo esclusivo né nella sua interezza. Essa, infatti, regola profili che – come si tenterà di argomentare – non attengono alla vita interna del partito, ma alle funzioni di rilevanza costituzionale che esso esercita. Inoltre il d.l. n. 149 non norma tutti i profili rilevanti di democrazia interna, ma solo alcuni, anche se tra i più rilevanti.

interna includono: atti fondativi e regolativi e loro disciplina; organi interni del partito e loro disciplina; diritti e doveri degli iscritti, comprese le forme di partecipazione; sanzioni disciplinari; trasparenza interna; selezione delle candidature per gli organi elettivi dello Stato-comunità.

L'ultimo di questi temi, però, deve essere tenuto fuori dall'analisi che ci si accinge a compiere. La selezione dei candidati alle elezioni, sebbene sia una procedura che parte all'interno del partito, si svolge e si manifesta principalmente al suo esterno. Si tratta di una delle attività e delle funzioni che il soggetto-partito svolge, in assenza di una legislazione nazionale *ad hoc*, in modo quasi spontaneo nell'ordinamento generale statale²³⁵.

Quello che invece interessa esaminare è come al suo interno il partito si organizza e funziona. In questa prospettiva, ad esempio, sarà esaminata la selezione della classe dirigente interna – profilo peraltro assente nelle indicazioni di cui all'art. 3, d.l. n. 149/13 –, ma saranno tenute fuori le primarie, a meno che non si tratti di c.d. “primarie improprie”, aperte a tutti i cittadini e dirette a scegliere cariche interne al partito²³⁶.

Non si vuole certo negare con ciò che profili interni di organizzazione e funzionamento siano in grado di produrre

²³⁵ In senso analogo, sembrerebbe orientata la dottrina civilistica che, in relazione a un recente arresto del giudice ordinario, ha chiosato che “*I giudici sono peraltro abituati a ritrarsi (come farebbero, d'altra parte, allo stato della normativa e della sua interpretazione?) dal sindacare le modalità di selezione delle candidature, motivando che si tratta di «un internum corporis partitico rientrante nella sfera di libertà tutelata dall'art. 49 Cost.» (in questo senso, anche Trib. Siena, 18.1.2013, con un rinvio a Corte cost., 15.7.2010, n. 256 [...]). Certo un internum corporis ben singolare, che influisce sulla vita di tutti. [...] la valutazione politica degli organi ai quali è rimesso il giudizio di ammissibilità della candidatura, selezionando ideologicamente gli aspiranti alla carica, si sottrae al controllo giurisdizionale*”, M.V. DE GIORGI, «È la politica, bellezza!» in “Nuova Giur. Civ. Comm.” 2016, p. 1345.

²³⁶ Cfr. *infra* par. 3.5.2.3 – Selezione della classe dirigente.

effetti sul metodo di azione esterno del partito e viceversa²³⁷. I meccanismi di selezione delle candidature alle cariche elettive dello Stato-comunità, ad esempio, soprattutto se chiusi ai soli iscritti al partito, possono occupare molte delle energie e delle professionalità interne al partito. E anche evidente che i percorsi dei candidati alle cariche elettive esterne spesso vadano in parallelo ai *cursus honorum* interni. E non vi è neppure dubbio che le modalità di azione esterna (democratica) si intersechino e si influenzino vicendevolmente con i metodi di funzionamento interno dei partiti. Nonostante questa (ineliminabile e indispensabile) osmosi tra l'interno del partito e la sua azione esterna, ritengo si possa concettualmente distinguere tra le regole e i principi applicabili all'interno e il metodo che esso deve tenere nel suo agire esterno.

La scelta di attenersi rigorosamente ad una accezione "letterale" del termine *interna*, è frutto di una esigenza pratica e di un giudizio di valore.

In primo luogo, vi è la necessità di circoscrivere un'argomento che altrimenti risulterebbe troppo vasto, in relazione al quale – per procedere correttamente – occorrerebbe esaminare separatamente, ma compiutamente, i metodi di azione interna, quelli esterni e infine la loro reciproca interrelazione.

In secondo luogo, e parzialmente anticipando una complessiva valutazione del tema, l'opportunità di concen-

²³⁷ Rileva correttamente la dottrina che "Il meccanismo di selezione delle candidature dei parlamentari infatti è totalmente delegato ai partiti e nessuna valutazione appare possibile da parte dei giudici. In un contesto siffatto possiamo cominciare a ritenere che le scelte dei partiti possono essere considerate justiciable? Possiamo ritenere che l'articolo 49 della Costituzione sia interpretato magis ut valeat e sia in grado di radicare un giudizio di legittimità costituzionale? Possiamo far valere il diritto individuale ad una partecipazione democratica alla scelta delle candidature?", G. DEMURO, *Giustiziabilità delle candidature e legge sui partiti*, in "forumcostituzionale.it" 2010.

trarsi sulla vita interna dei partiti discende, da un lato, dalla constatazione, molto diffusa, della loro attuale crisi e del pericolo che da ciò deriva per la democrazia nel suo complesso che – per come la conosciamo – su di essi si fonda e, dall’altro, dalla convinzione – del tutto personale – che il loro rinnovamento non può che partire dal loro interno. Quello di cui abbiamo assolutamente bisogno è una “democrazia” – nel senso già chiarito – in salute e, per averla, necessitiamo di partiti efficienti e vitali, che non significa necessariamente partiti cui dall’alto si imponga un’organizzazione democratica al loro interno.

In terzo luogo, parebbe proprio che in questa materia la tensione maggiore tra la libertà (del singolo a scegliere, d’accordo con altri individui, l’organizzazione più confacente alle proprie aspirazioni ed efficace al perseguimento dei propri interessi) e l’autorità (della collettività statale a regolare dall’alto la vita degli individui) si manifesti proprio con riferimento alla vita “interna” del partito piuttosto che in relazione alle sue azioni esterne che impattano più direttamente con la vita degli altri consociati. Non è forse casuale che in una delle patrie del classico liberalismo, il Regno Unito, la regolazione giuridica dei partiti sia quasi esclusivamente incentrata sulla loro attività verso l’esterno e sui rapporti instaurabili tra essi e soggetti esterni, lasciando quasi totalmente alla libertà associativa la loro organizzazione interna²³⁸

Infine, non può negarsi che a siffatta delimitazione del tema abbia contribuito una considerazione pragmatica che deriva dalla consapevolezza per lo scienziato del diritto che *“il suo lavoro, la sua proclamata «scienza», può avere un impatto drammatico sulla legislazione e sulla costruzione*

²³⁸ Cfr. *Political Parties, Elections and Referendums Act 2000* e *Political Parties and Election Act 2009*. Cfr. *supra* par. 1.2 – *Crisi dei partiti e possibili risposte*.

di un paese. E per questo, per influenzare i giudici, legislatori e costituenti, il più delle volte si scrive nelle riviste giuridiche e si pubblicano ponderose monografie «dogmatiche». Non può dunque il «dogmatico», lo «scienziato» del diritto, nascondere la propria responsabilità morale dietro una assai sospetta rivendicazione della Wissenschaftlichkeit, della «scientificità», dunque della neutralità morale, della propria opera»²³⁹. Di conseguenza l'eventuale scelta di concentrarsi principalmente – come pare accadere negli ultimi anni²⁴⁰ – sugli aspetti dell'organizzazione dei partiti relativi alla selezione dei candidati alle cariche elettive dello Stato-comunità e al loro finanziamento esterno, potrebbe trasmettere una narrazione in grado di aggravare lo stato di salute dei partiti stessi. Il messaggio, infatti, che potrebbe passare, anche del tutto involontariamente, potrebbe essere quello di considerare questi soggetti ormai come meri comitati – proprio nel senso civilistico del termine (artt. 39 ss., c.c.) – elettorali e d'affari, cosa che non parebbe assolutamente sufficiente a mantenere viva la nostra democrazia.

²³⁹ M. LA TORRE, *Norme, istituzioni, valori. Per una teoria istituzionalistica del diritto*, Roma-Bari 1999, p. 327.

²⁴⁰ Cfr. *infra* nota n. 444, Cap. III.

CAPITOLO III

PROFILI DI DEMOCRAZIA INTERNA

L'oggetto di questo capitolo consiste nell'esame dei principali profili di democrazia interna ai partiti.

L'analisi sarà condotta, anzitutto, cercando di individuare le fonti normative che disciplinano l'organizzazione interna dei partiti, così come li si sono definiti nel precedente capitolo.

Si tenterà poi di capire se esista e in cosa eventualmente consista un obbligo giuridico di organizzare la vita interna di un partito secondo metodi democratici, rinviando sempre al precedente capitolo per una definizione di cosa questi ultimi significhino.

Si passerà poi ad esaminare una, relativamente recente, disciplina legislativa che contiene, tra l'altro, le "*disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti*" (d.l. n. 143/13), ma che ha una portata limitata ad alcune formazioni politiche e, nonostante la sua rubrica, presenta una spiccata specialità.

Infine, si affronteranno diversi specifici profili relativi all'organizzazione dei partiti, cercando di metterne in evidenza la rilevanza ai fini della democrazia interna, partendo dai loro statuti ed atti fondativi, per passare agli organi di governo e alle loro relazioni e, per terminare, con la selezione della classe dirigente.

Sarà infine dedicata una specifica attenzione alla tutela del singolo all'interno dei partiti, trattandosi di chiaro indice di democrazia interna.

Nell'analisi saranno utilizzati, come casi di studio, gli statuti dei principali partiti operanti sul piano nazionale,

per cercare di capire se e quanta democrazia sia presente nella vita delle associazioni politiche. La scelta dei partiti tiene conto della loro attuale – e pertanto transitoria – rilevanza politica.

3.1 – *Sulla disciplina giuridica da applicare ai partiti politici*

È nota l'assenza di una disciplina in materia di partiti politici nonostante gli innumerevoli tentativi fatti, soprattutto nelle ultime Legislature, per porvi rimedio¹. Anzi si potrebbe notare come il numero dei disegni di legge in materia paia direttamente proporzionale all'intensificarsi della crisi dei partiti stessi.

D'altronde, ciò non significa che manchino del tutto disposizioni sparse nell'ordinamento e norme, di origine giurisprudenziale, relative all'organizzazione interna dei partiti politici². In particolare, è possibile individuare almeno 4 previsioni costituzionali rilevanti e molteplici testi di legge dove sono presenti indicazioni in tale direzione.

3.1.1 – *Lo Statuto costituzionale e legislativo del partito politico*

Iniziando dalla Carta, gli articoli che vengono alla luce sono il 49, il 98, comma 3, la XII disposizione transitoria e finale, e l'art. 18, comma 2. Da queste poche e scarse disposizioni è però possibile trarre significativi elementi per la regolazione interna dei partiti e, soprattutto, per quanto qua interessa, per la loro (pretesa) democraticità.

¹ Da ultimo cfr. D. CODUTI, *Aumentare la trasparenza dei partiti?* (Note sul d.d.l. A.S. 2439, XVII Legislatura), in "federalismi.it" n. 24/2016.

² Cfr. ad es. molto chiaramente E. ROSSI, *La democrazia interna nei partiti politici*, in "Rivista AIC" n. 1/2011.

L'art. 49 stabilisce che *“tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale”*³.

La comune ricostruzione ermeneutica di questa disposizione tende a evidenziare due profili di particolare interesse: da un lato, il *“concorso”* (enfasi aggiunta) dei partiti (e dei cittadini⁴) alla determinazione della politica nazionale e, dall'altro, la modalità di tale concorso, consistente nel *“metodo democratico”*. Dall'analisi di questi due concetti giuridici e dalla loro interrelazione, sono derivati molteplici corollari e implicazioni che attengono, principalmente, a: A) *“il riferimento al metodo democratico null'altro significa che ai cittadini associati ai partiti vanno riconosciuti e garantiti i diritti di eguale e libera partecipazione alle decisioni del partito”*⁵; B) la garanzia di tutte quelle condizioni necessarie ad assicurare un pluralismo tra i partiti politici, nel senso che il *“presupposto del concorso è [...] il pluralismo dei partiti politici, cioè l'esistenza di un sistema articolato di partiti, in cui l'identità e la libertà di organizzazione e di azione di ciascuno siano salvaguardate”*⁶. Tal-

³ Sul clima culturale al tempo dell'Assemblea costituente con riferimento al tema dei partiti politici, cfr. ad es. G. GEMMA, *Costituzione ed associazioni: dalla libertà alla promozione*, Milano 1993, pp. 91 ss.; sull'elaborazione in sede costituente dell'art. 49 e, in particolare, sulla decisione di non includere un vincolo di democraticità *interna* ai partiti (ma solo alla loro azione *esterna*), cfr. L. ELIA, *A quando una legge sui partiti ?*, in S. MERLINI, A. BARBERA (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze 2009, pp. 51 ss.; M. GREGORIO, *Parte totale* cit., pp. 316 ss.; in generale sul dibattito costituente sui partiti politici, cfr. di recente F. FENUCCI, *I partiti politici nel dibattito all'Assemblea costituente*, in AA.VV., *Convivenza nella libertà: scritti in onore di Giuseppe Abbamonte*, Napoli 1999, pp. 513 ss.

⁴ Come rilevato da attenta dottrina, il riferimento al metodo democratico *“è egualmente riconducibile sia all'iniziativa che i cittadini prendono per la formazione di associazioni partitiche, che al concorso dei partiti (e attraverso i partiti) alla determinazione della politica nazionale”*, S. BARTOLE, voce *Partiti politici* cit., par. 3.

⁵ S. BARTOLE, voce *Partiti politici* cit., par. 3.

⁶ *Ibidem*, par. 4.

volta, ci si è spinti pure ad esaminare il possibile significato della “politica nazionale” e le implicazioni che dal significato ad essa attribuibile si possono trarre per ricostruire il ruolo dei partiti nel nostro ordinamento⁷. Esaminando, ad esempio, se e come l’espressione “politica nazionale” stia in rapporto al concetto di “indirizzo politico” e a quello di “politica generale” (art. 95, comma 1, Cost.); nonché se si tratti di nozione riconducibile allo Stato-apparato o allo Stato-comunità.

Le modalità democratiche di azione⁸ e il pluralismo nel concorso sono temi assai noti ed ampiamente studiati dalla dottrina.

Gli aspetti che qua si intendono evidenziare in funzione dell’individuazione di una regolamentazione della vita all’interno dei partiti riguardano: a) la natura associativa del partito; b) l’autonomia; c) la finalità consustanziale al fenomeno “partiti” indicata dall’art. 49, Cost.

a) La Costituzione sembra anzitutto individuare una chiara preferenza per la natura associativa del partito, richiamando così le regole dettate dall’art. 18, Cost. Si fa riferimento a una “preferenza” in quanto si ritiene ormai comunemente – anche in virtù del pluralismo che, in base alla Costituzione, connota il nostro ordinamento – che il concorso alla determinazione della politica nazionale non sia esclusiva dei partiti/associazioni, ma possa essere svolto

⁷ Cfr. ampiamente P. RIDOLA, voce *Partiti Politici* cit., par. 7; S. BARTOLE, voce *Partiti politici* cit., par. 4. Secondo quest’ultimo autore, “la «politica nazionale» non è dunque una dottrina politica unificante, ma è la variegata risultante della pluralità delle dottrine politiche in conflitto, di cui l’art. 49 non esige affatto l’armonizzazione e il contemperamento”.

⁸ Per quanto riguarda lo specifico profilo attinente al “metodo democratico” si rinvia al successivo par. 3.2 – *Sull’assenza di un obbligo giuridico ad una organizzazione e ad un funzionamento democratico all’interno dei partiti*. Viceversa, il tema del pluralismo istituzionale esula dalla presente analisi, riguardando profili esterni all’organizzazione partitica, anche se con essa interagenti.

anche da altri soggetti, diversi dai partiti, aventi natura associativa o privi della stessa⁹. Una conferma di ciò sembra provenire sia dalla normativa elettorale richiamata nel precedente capitolo¹⁰ sia dalla giurisprudenza costituzionale e ordinaria da cui parrebbe ricavarsi che “*altre istituzioni di carattere privato*” (art. 1, comma 1, d.P.R. n. 361/00) possano ambire a concorrere a determinare la politica nazionale, anche partecipando alle competizioni elettorali. Poiché, però, nella stragrande maggioranza dei casi i partiti che operano e hanno operato nel nostro sistema politico-istituzionale hanno e hanno avuto natura di associazioni, tratteremo il tema della democrazia interna con (quasi) esclusivo riferimento a questa forma partitica. Come noto, dal punto di vista civilistico, le associazioni sono suddivise in due grandi categorie, quelle riconosciute (Libro primo, Titolo II, Capo II, artt. 14 ss., c.c.) e quelle non riconosciute (Libro primo, Titolo II, Capo III, artt. 36-38, c.c.). I partiti, a quanto consta, hanno sempre assunto la natura di associazioni non riconosciute, scelta che ha permesso loro di garantirsi, come si vedrà, un'estesissima autonomia interna, in quanto il c.c. sembrerebbe rimettere interamente agli accordi tra gli associati ogni decisione organizzativa (art. 36, c.c.). L'esame della democrazia interna ai partiti, dunque, sarà essenzialmente rivolta a quei soggetti associativi privi di riconoscimento giuridico ai sensi del c.c.

b) L'articolo 49, attraverso l'avverbio “liberamente” pare riconoscere (anche) la più ampia autonomia organizzativa agli associati e di conseguenza al partito¹¹. Coerente con questa indicazione costituzionale è appunto la scelta

⁹ P. RIDOLA, voce *Partiti Politici* cit., par. 6. Cfr. *supra* par. 2.1.2.1 – *Il quadro normativo interno*.

¹⁰ Cfr. *supra* par. 2.1.2.1 – *Le fonti nazionali*.

¹¹ Sui profili, individuali e collettivi, di tale libertà, cfr. P. RIDOLA, voce *Partiti Politici* cit., par. 5.

della forma, non riconosciuta, cui i partiti hanno da sempre fatto ricorso per operare nell'ordinamento giuridico. Questa autonomia organizzativa pare davvero un elemento essenziale¹², secondo la nostra Carta ed è forse (anche) per questa ragione che i progetti di regolazione del fenomeno partitico siano da sempre naufragati. Anche il recente d.l. n. 149/2013, sui cui si tornerà¹³, non ha imposto una regolazione comune per tutti i partiti, ma ha lasciato totale libertà agli stessi di sottoporvisi. Il legislatore ha infatti disposto una serie di benefici, economici e giuridici, a favore di soli quei partiti che, liberamente, accettino di sottoporsi a una serie di condizioni organizzative e funzionali. Nonostante i sempre più frequenti interventi dottrinali tesi a sostenere – a differenza di quanto accadeva nei primi anni di vita della nostra Repubblica – l'opportunità, se non proprio la necessità, di una regolazione della vita interna ai partiti ispirata ai principi democratici, pare che il dato testuale dell'art. 49 ponga, quantomeno, l'obbligo all'interprete – e al legislatore laddove decidesse di regolare i partiti con una disciplina generalmente applicabile – di compiere un grande sforzo argomentativo e giustificativo per comprimere, sia pure per finalità ricavabili dallo stesso testo costituzionale, un'autonomia chiaramente garantita.

c) Il terzo elemento fissato dall'art. 49, Cost., e degno di particolare attenzione riguarda la finalità cui è diretta la (libertà di) associazione partitica, cioè quella di concorrere a “determinare” la politica nazionale. In questa sede, occupandoci dei profili di organizzazione interna ai partiti, non

¹² In una recente sentenza del Tribunale di Napoli (VII sez. Fall., sent. n. 3773 del 18/4/2013), relativa al M5S, si legge che “*Non è dubbio allora che nella Costituzione emerge la volontà di lasciare la massima libertà di disegnare la propria organizzazione interna ai soggetti che si propongono di partecipare alla vita politica*” (p. 9).

¹³ Cfr. *infra* par. 3.4 – *La disciplina di cui al d.l. n. 149/2013 e la sua (doppia) specialità*.

interessa tanto l'aspetto del necessario pluralismo (esterno) ricavabile dal verbo utilizzato ("concorrere") e su cui vi è pressoché unanime accordo della dottrina¹⁴ e della giurisprudenza¹⁵, quanto la chiara indicazione costituzionale sulla finalità, assai concreta, di tale concorso, vale a dire la "determinazione" della politica nazionale, in connessione con l'idea del "metodo democratico"¹⁶. Taluno ha intuito la rilevanza di questo specifico aspetto evidenziando che *"quel che davvero caratterizza il partito politico è, insieme all'assunzione di un determinato programma politico, lo sforzo per attuarlo immettendolo nella sfera dell'indirizzo politico. Dall'essenza e dalla finalità del partito sarebbe pertanto inseparabile quella attitudine ad acquistare «una posizione di potenza all'interno del gruppo sociale» che già Max Weber indicava come propria e caratteristica del partito politico. È certo che, in un ordinamento ispirato al principio democratico, nessun partito può proporsi la conquista integrale e permanente del potere attraverso la soppressione della dialettica fra le forze politiche, e che*

¹⁴ Cfr. ad es. P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali* cit., p. 404.; P. RIDOLA, voce *Partiti Politici* cit., par. 4; S. BARTOLE, voce *Partiti politici* cit., par. 4.

¹⁵ Cfr. tra le molte Corte cost., decisioni nn. 50/59; 48/64; 49/65; 11/68; 105/72; 1/81; 826/88; 453/89; 187/90; 348/90; 112/93; 462/93; 161/95; 155/02; 115/11; 107/15. Con riferimento al sistema CEDU, cfr. Corte EDU, *Gorzelik and Others v. Poland* (n. 44158/98), par. 92; *Affaire Parti socialiste de Turquie (STP) et autres c. Turquie* (n. 26482/95), par. 37; *Case of Ouranio Toxo and Others v. Greece* (n. 74989/01), par. 35.

¹⁶ Di recente, un'interessante sentenza del giudice partenopeo relativa al M5S sembra aver colto questa connessione, ritenendo che il metodo democratico non è escluso da regole dirette a limitare (anche fortemente) il dissenso interno: *"Né in contrario può fondatamente sostenersi che anche all'interno dell'associazione non viga un principio di dialettica democratica perché è legittimo che una forza politica scelga di non consentire al proprio interno correnti organizzate e/o segrete; è legittimo che non siano consentite forme e luoghi per la formazione della volontà collettiva delle proposte politiche diverse da quelle previste dalle norme interne (nella specie i meet up o assemblee)"*, Tribunale di Napoli, VII sez. Fall., sent. n. 3773 del 18/4/2018, p. 8.

*tale concezione del partito è a sua volta inseparabile dal rispetto del pluralismo, traducendosi correttamente nella concorrenza dei partiti nella conquista del potere politico. Il ruolo essenziale del partito va però ricercato tutto in questa tensione a gestire il potere politico, cosicché esso non può esaurirsi nello sforzo di influenzarne le scelte o in una mera attività di persuasione e di mobilitazione dell'opinione pubblica*¹⁷ (enfasi aggiunta). Da questa corretta e assai interessante constatazione circa l'essenza del partito – la tensione a “determinare” la politica nazionale – non pare, però, si siano tratte tutte le conseguenze possibili in punto di ricostruzione di un possibile quadro normativo di riferimento per la disciplina interna del partito stesso.

Il partito, già nella sua fenomenologia, tende ad influire sulla politica o, per essere più precisi, sull'indirizzo politico. L'articolo 49 sembra voler attribuire a questo dato fenomenico dei partiti novecenteschi un valore prescrittivo: non solo i partiti, descrittivamente, operano per determinare la politica, ma hanno un senso nell'assetto istituzionale e vengono di conseguenza garantiti solo se operano in questo senso. Nella formulazione dell'art. 49, Cost., la (co)¹⁸ determinazione della politica nazionale sembra apparire come un vincolo (giuridico) di natura funzionale che determina conseguenze anche – e forse soprattutto – sull'organizzazione e sul funzionamento interno dei partiti politici. Questi ultimi, infatti, se vogliono essere qualificati ai sensi dell'art. 49 e coperti dalle garanzie da esso offerte, devono strutturarsi in modo tale da poter effettivamente (co)determinare la politica nazionale. In caso contrario,

¹⁷ P. RIDOLA, voce *Partiti politici* cit., par. 6.

¹⁸ Pare superfluo evidenziare di nuovo che si discorre di un sistema a pluralismo garantito nel quale nessun partito può aspirare a determinare *da solo* la politica nazionale o, per meglio dire, può anche aspirarvi, ma il sistema delle garanzie dovrebbe escludere che ciò possa accadere.

ferma restando la libertà associativa garantita a chiunque dall'art. 18, Cost., si sarà alla presenza di altri e diversi fenomeni: *lobbies*, *club* di discussione politica, circoli politici e ricreativi, *blog* di discussione, gruppi *whatsapp*, *forum*, centri culturali, ecc. i quali potranno anche influire sulla politica e costituire meccanismi e strutture di base di un partito, ma con esso non sembra possano davvero identificarsi per l'assenza di capacità di determinare la politica nazionale¹⁹.

Sembra che l'art. 49, riconoscendo la libera associazione in partiti per (concorrere a) determinare la politica nazionale, non solo prenda atto del loro naturale ruolo di tendere “*a gestire il potere politico*”²⁰, ma prescriva loro di non limitarsi a una mera attività di persuasione o di mobilitazione dell'opinione pubblica.

Non vi è dubbio che il riuscire o meno in questo intento dipenderà poi da molteplici fattori, molti dei quali al di fuori della portata dei partiti: fattori umani, politici, istituzionali e giuridici, a partire dalle capacità effettive dei candidati, passando per le scelte degli elettori e le modalità di funzionamento dei meccanismi istituzionali, per giungere all'organizzazione e funzionamento delle camere, alle procedure legislative e quelle per la formazione del governo. È però altrettanto certo che una struttura interna e meccanismi di funzionamento che – già in radice e in base a precise

¹⁹ Scrive ancora il Ridola che “*sul versante dei rapporti con la società civile, il riferimento costituzionale alla «politica nazionale» [...] circoscrive la sfera propria del diritto di associazione in partiti nell'attitudine di essi a svolgere stabilmente la funzione di «ponte» fra popolo, Parlamento e Governo, e cioè di influire in modo generale e permanente su tutte le fasi del circuito rappresentativo*”, P. RIDOLA, voce *Partiti Politici* cit., par. 6.

²⁰ Scrive P. RIDOLA, voce *Partiti Politici* cit., par. 6 che “*Il ruolo essenziale del partito va però ricercato tutto in questa tensione a gestire il potere politico, cosicché esso non può esaurirsi nello sforzo di influenzarne le scelte o in una mera attività di persuasione e di mobilitazione dell'opinione pubblica*”.

scelte degli associati – impediscano o rendano estremamente problematica la capacità dei partiti di (co)determinare la politica, risultino assai difficilmente compatibili con il modello costituzionale dell’art. 49, Cost.

Sotto questa prospettiva si potrebbero forse leggere due recenti decisioni costituzionali tendenti entrambe, sotto diversi profili, a valorizzare proprio la (c.d. governabilità e cioè, anche, la) capacità decisionale delle istituzioni e dunque anche dei partiti politici di incidere sulla politica nazionale. Dapprima nella sentenza n. 35 del 2017, relativa alla legge elettorale c.d. “Italicum”, la Corte ha riconosciuto che *“la circostanza che la selezione e la presentazione delle candidature (sentenze n. 429 del 1995 e n. 203 del 1975), nonché, come nel caso di specie, l’indicazione di candidati capilista, è anche espressione della posizione assegnata ai partiti politici dall’art. 49 Cost., considerando, peraltro, che tale indicazione, tanto più delicata in quanto quei candidati sono bloccati, deve essere svolta alla luce del ruolo che la Costituzione assegna ai partiti, quali associazioni che consentono ai cittadini di concorrere con metodo democratico a determinare, anche attraverso la partecipazione alle elezioni, la politica nazionale”*²¹, valorizzandosi

²¹ Corte cost., sent. 35/2017, par. 11.2, considerato in diritto. In senso conforme, cfr. Corte cost., sent. n. 170/2018, par. 6, considerato in diritto, sulla vicenda cfr. ad es. M. GIANNELLI, *Sul divieto di iscrizione ai partiti politici per i magistrati eletti*, in “federalismi.it” n. 9/2018; L. LONGHI, *Il divieto di iscrizione a partiti politici per i magistrati collocati fuori ruolo per motivi elettorali. Riflessioni a margine del c.d. caso Emiliano*, in “Osservatorio AIC” n. 3/2018; G.E. POLIZZI, *Il «caso Emiliano». I nodi ancora irrisolti del divieto di iscrizione ai partiti politici dopo la sentenza n. 170 del 2018*, in “Osservatorio AIC” n.3/2018; G. SOBRINO, *Magistrati «in» politica: dalla Corte costituzionale un forte richiamo all’indipendenza (ed alla sua immagine esteriore)*, in “forumcostituzionale.it” 2018. In dottrina, ritiene che proprio questo passaggio della sentenza sia particolarmente degno di nota: I. MASSA PINTO, *Dalla sentenza n. 1 del 2014 alla sentenza n. 35 del 2017 della Corte costituzionale sulla legge elettorale: una soluzione di continuità c’è e riguarda il ruolo dei partiti politici*, in “costituzionalismo.it” 2017, p. 49. In relazione a questa sen-

così proprio la capacità dei partiti di esercitare la propria funzione costituzionalmente assegnata. Successivamente – nella decisione n. 239 del 2018, avente ad oggetto alcuni

tenza si è notato che la Corte “è stata chiamata ad esprimersi – tra le altre cose – sulla presunta lesione della libertà di voto degli elettori delle liste di minoranza, che per effetto delle norme sulla composizione delle liste previste dalla l. 52/2015 rischiavano di vedere eletti soltanto o prevalentemente i capilista bloccati, rendendo vana l’eventuale espressione di una o due preferenze. Ebbene, la Corte dichiarava infondata tale questione non soltanto perché questa normativa elettorale non presentava i profili di illegittimità rilevati nella normativa previgente – ossia liste bloccate e lunghe – ma anche perché «la selezione e la presentazione delle candidature, nonché, come nel caso di specie, l’indicazione di candidati capilista, è anche espressione della posizione assegnata ai partiti politici dall’art. 49 Cost., considerando, peraltro, che tale indicazione, tanto più delicata in quanto quei candidati sono bloccati, deve essere svolta alla luce del ruolo che la Costituzione assegna ai partiti, quali associazioni che consentono ai cittadini di concorrere con metodo democratico a determinare, anche attraverso la partecipazione alle elezioni, la politica nazionale»¹³. Quindi, se nella sent. 1/2014 la Corte aveva posto l’accento su «un’interpretazione del principio rappresentativo e dell’art. 67 della Costituzione tutta incentrata sul rapporto diretto e immediato tra singolo elettore ed eletto»¹⁴ che sembrava però pregiudicato dall’ingombrante filtro partitico, nella sent. 35/2017, invece, la Corte tornava a riconoscere l’importanza della funzione di intermediazione esercitata dal soggetto-partito, a riconferma del fatto che il nodo della questione risiede nel difficile bilanciamento tra un mandato parlamentare formalmente libero ai sensi della fonte costituzionale ed altre norme – e prassi – che consacrano la centralità e il peso preminente del partito e con esso del gruppo parlamentare, legittimando in ultima istanza la cogenza del vincolo di gruppo a scapito e detrimento di ciò che le norme costituzionali in questione sanciscono”, R. TERREO, *Libertà di mandato del deputato e appartenenza al gruppo in sei ordinamenti parlamentari*, in “forumcostituzionale.it” 2018, p. 4. Su questa decisione, quanto ai profili che qua interessano, cfr. ad es. AA.VV., *Legge elettorale e conflitto di attribuzione tra i vari poteri dello Stato*, in “Nomos” 2017; L. LONGHI, *Il divieto di iscrizione a partiti politici per i magistrati collocati fuori ruolo per motivi elettorali. Riflessioni a margine del cd. caso Emiliano*, in “Osservatorio AIC” 2018; G.E. POLIZZI, *Il «caso Emiliano». I nodi ancora irrisolti del divieto di iscrizione ai partiti politici dopo la sentenza n. 170 del 2018*, in “Osservatorio AIC” 2018; A. ALBERTI, *Discrezionalità del legislatore v. bilanciamento tra rappresentatività e governabilità. Una critica alla sent. n. 35 del 2017*, in “forumcostituzionale.it” 2017; B. CARAVITA, *Il giudizio della Corte per temperare ma non interrompere il trend maggioritario*, in “federalismi.it” n. 2/2017; D. CASANOVA, L. SPADACINI, *Il ballottaggio nazionale tra le liste: la sentenza Corte cost. n.*

articoli della legge elettorale per i membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia –, si sono riconosciuti, come veri e propri valori costituzionali, l'“*efficacia ed efficienza dei processi decisionali*” delle istituzioni a carattere collegiale, nel caso di specie le assemblee parlamentari.

Il vincolo funzionale che è parso potersi ricavare dall'art. 49, Cost., peraltro, non sembra essere estraneo al concetto di democrazia accolta nel nostro ordinamento, ma al contrario sembra esserne una delle sue manifestazioni più evidenti. La democrazia è anzitutto un sistema di *decisione* (e di responsabilità) politica (della maggioranza)²², non un

35 del 2017 e il «de profundis» per i sistemi «majority assuring», in “Osservatorio AIC” 2017; S. CURRERI, *Italicum: quella necessità di trovare un sistema che garantisca alle due Camere maggioranze omogenee*, in “Guida al diritto” n. 10/2017, pp. 13 ss.; D. DE LUNGO, *Il premio di maggioranza alla lista, fra governabilità e legittimità costituzionale. Considerazioni (anche) a valle della sentenza n. 35 del 2017*, in “Rivista AIC” 2017; R. MANFRELOTTO, *Il fantasma della governabilità e la rigidità costituzionale*, in “Giur. Cost.” 2017, pp. 320 ss.; I. MASSA PINTO, *Dalla sentenza n. 1 del 2014 alla sentenza n. 35 del 2017* cit.; A. MORRONE, *Dopo la decisione sull'«Italicum»: il maggioritario è salvo, e la proporzionale non un obbligo costituzionale*, in “forumcostituzionale.it” 2017; E. ROSSI, *Il sistema misto «capolista bloccato – preferenze» nell'«Italicum», dopo l'eliminazione del ballottaggio*, in “Osservatorio sulle fonti” n. 1/2017; A. RUGGERI, *La Corte alla sofferta ricerca di un accettabile equilibrio tra le ragioni della rappresentanza e quelle della governabilità: un'autentica quadratura del cerchio, riuscita però solo a metà, nella pronuncia dell'«Italicum»*, in “forumcostituzionale.it” 2017; S. TROILO, *Le liste (in tutto o in parte) bloccate e le candidature multiple dopo la sentenza costituzionale n. 35/2017: dall'arbitrio (soltanto) dei politici a quello (anche) della sorte, e poi di nuovo dei politici?*, in “forumcostituzionale.it” 2017; M. VILLONE, *Rappresentatività, voto eguale, governabilità: quanto una irragionevolezza diviene manifesta?*, in “Giur. Cost.” 2017, pp. 304 ss.; I. MASSA PINTO, *Dalla sentenza n. 1 del 2014 alla sentenza n. 35 del 2017 della Corte costituzionale sulla legge elettorale: una soluzione di continuità c'è e riguarda il ruolo dei partiti politici*, in “costituzionalismo.it” n. 1/2017; F. BIONDI, *Può un magistrato essere eletto e, nel contempo, essere processato disciplinarmente per essersi iscritto ad un partito?*, in “Quad. Cost.” 2017, pp. 606 ss.

²² Si legge significativamente nel *General Comment* all'art. 25, Convenzione internazionale sui diritti civili e politici del 1966, che “*Where citizens participate in the conduct of public affairs through freely chosen representa-*

agone di continua discussione pubblica. I pericoli di democrazie prive di meccanismi di decisione effettiva erano già stati messi in chiara luce da Calamandrei in sede di Assemblea costituente nel suo noto (e isolato) intervento a favore del presidenzialismo, il 5 settembre 1946, e sintetizzabile nell'idea che *“Se un regime democratico non riesce a darsi un governo che governi, esso è condannato”*²³. Se la soluzione da lui proposta era – ed è, nelle prospettive attuali di possibile riforma costituzionale – criticabile e certamente assai problematica, l'analisi a monte pare assai condivisibile: essa, da un lato, altro non è che la lezione che è possibile trarre dalla storia del sistema costituzionale italiano tra il 1919 e il 1922; e, dall'altro, costituisce il nucleo duro di ogni esperimento di razionalizzazione costituzionale che si è avuta nel primo e nel secondo dopoguerra. La democrazia per sopravvivere deve essere governata; affinché ciò accada nel modello delineato dalla Costituzione del 1948, è necessario, tra le altre cose e fintantoché essi ne costituiranno elemento essenziale, che i partiti abbiano – almeno sulla carta, cioè nei loro statuti, e nelle potenzialità, cioè nella professionalità delle loro classi dirigenti – la capacità di determinare la politica nazionale. Lo ricordava molto efficacemente Mortati in sede di discussione e approvazione di quello che diverrà l'art. 49, Cost., quando intervenne sostenendo cosa dovesse intendersi per determinazione della politica nazionale: *“è nei partiti che si preparano i cittadini alla vita politica e si dà ad essi la possibilità di esprimere organicamente la loro volontà, è nei partiti che*

tives, it is implicit in article 25 that those representatives do in fact exercise governmental power and that they are accountable through the electoral process for their exercise of that power” (enfasi aggiunta), UN Committee on Human Rights, *General Comment 25* cit., par. 7.

²³ Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, Resoconto stenografico della seduta del 5 settembre 1946, p. 119.

si selezionano gli uomini che rappresenteranno la nazione nel Parlamento”²⁴.

In questa prospettiva, il “*concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale*” dell’art. 49, Cost., pare non solo una caratteristica fattuale che serve a descrivere e delimitare il fenomeno-partito, ma sembra assurgere a vero e proprio vincolo giuridico sia per lo Stato sia per lo stesso partito. Sembra essere, allo stesso tempo, un *criterio prescrittivo e valoriale*, fondamentale per garantire la stessa democrazia complessiva del sistema, almeno finchè essa si manifesti nelle forme rappresentative che oggi viviamo. Se, infatti, il partito perdesse di vista il suo scopo fondamentale di competere per la conquista del potere, da un lato, i cittadini perderebbero lo strumento per trasferire nelle istituzioni le loro volontà, i loro interessi e idealità, dall’altro, lo spazio lasciato libero sarebbe certamente da altri occupato.

Quali siano i risvolti di questi principi e, in particolare, di quello da ultimo ricordato sarà esaminato nei prossimi paragrafi²⁵.

L’altra disposizione costituzionale da cui è forse possibile trarre qualche elemento utile ai fini dell’organizzazione interna dei partiti è l’art. 98, comma 3, Cost., il quale dispone che “*si possono con legge stabilire limitazioni al diritto d’isciversi ai partiti politici per i magistrati, i militari*

²⁴ Intervento di Costantino Mortati, in Assemblea costituente, seduta del 22 maggio 1947, resoconto stenografico, p. 4159.

²⁵ Con riferimento alla natura associativa, cfr. *infra* parr. 3.5.1 – *Accesso al partito, requisiti di accesso e conservazione dello status di associato* e 3.5.2 – *Governance*; con riferimento all’autonomia interna, cfr. in part. *infra* par. 3.5.2.1 – *Gli atti fondativi e regolativi*; con riferimento alla necessaria capacità di determinare la politica nazionale, cfr. *infra* parr. 3.3 – *Una proposta ricostruttiva: la distinzione tra fase pre e post-decisionale* e 3.5.2.3 – *Selezione della classe dirigente*.

*di carriera in servizio attivo, i funzionari ed agenti di polizia, i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero*²⁶.

²⁶ Su cui, ad es., cfr. C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, in IDEM, *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova 1954, pp. 229 ss.; A. CERRI, *Sindacati, associazioni politiche, partiti*, in "Giur. cost." 1966, pp. 1913 ss.; G. BORRÈ, *Art. 98, 3° comma*, in G. BRANCA (fondato da), A. PIZZORUSSO (continuato da), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma 1994; N. PIGNATELLI, *Il divieto di iscrizione dei magistrati ai partiti politici: un «cavallo di Troia»*, in AA.VV., *Scritti dei dottorandi in onore di Alessandro Pizzorusso*, Torino 2005, pp. 342 ss. Si tratta, a ben vedere, di una disposizione costituzionale per la quale è tuttora valido quanto rilevato nella Relazione all'Aula di uno dei più importanti tentativi di sua attuazione: "al silenzio del legislatore ha corrisposto la sostanziale disattenzione della dottrina che si è in effetti assai poco occupata dell'argomento, soprattutto sotto il profilo del diritto costituzionale generale", Camera dei deputati, X Legislatura, Relazione della I Commissione permanente al d.d.l. governativo C-3830 recante "Divieto d'iscrizione ai partiti politici per i magistrati, i militari di carriera in servizio attivo, gli appartenenti alle forze di polizia, i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero", p. 6. A dire il vero una rivitalizzazione dell'interesse, si è avuto con l'introduzione nell'ordinamento giudiziario dell'illecito disciplinare di cui all'art. 3, comma 1, lett. h, d.lgs. n. 109/06, cfr. ad es. N. ZANON, F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Bologna 2014, pp. 97 ss., 190 ss., 307 ss.; F. BIONDI, *Può un magistrato essere eletto e, nel contempo, essere processato disciplinarmente per essersi iscritto ad un partito?*, in "Quad. Cost." 2017, pp. 606 ss.; F. RIGANO, *Costituzione e potere giudiziario*, Padova 1982, pp. 136 ss.; C.E. TRAVERSO, *Partito politico e ordinamento costituzionale*, Milano 1983, pp. 180 ss.; S. SENESE, *Magistrati e iscrizione ai partiti politici*, in "Quad. giustizia" 1983, pp. 6 ss.; V. CARUSI, *Art. 98*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova 1990, p. 621; G. BORRÈ, *Art. 98*, in G. BRANCA (fondato da), A. PIZZORUSSO (continuato da), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma 1994, pp. 443 ss.; G. MICALI, *La politicizzazione del giudice e esegesi dell'art. 98, 3° comma, della Carta costituzionale*, in "Doc. giust." 1995, pp. 1235 ss.; G. SILVESTRI, *Giustizia e giudici nel sistema costituzionale*, Torino 1997, pp. 145 ss.; V. ACCATTATIS, *Il giudice nello stato liberaldemocratico*, Firenze 2003, pp. 64 ss., 80 ss. e 184 ss.; F. BIONDI, *La responsabilità del magistrato. Saggio di diritto costituzionale*, Milano 2006, pp. 304 ss.; A. SAETTA, *Art. 98*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Torino 2003, pp. 1921 ss.; L. COEN, *Art. 98*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN (fondato da), S. BARTOLE, R. BIN (continuato da), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova 2008, pp. 899 s.; S. DE NARDI, *La libertà di espressione dei magistrati*, Napoli 2008, pp. 63 ss.; G. VECCHIO, *I partiti cit.*, pp. 131 ss. Sul giudizio disciplinare nei confronti dei magistrati ordinari, cfr. da ultimo G. CAMPANELLI, *Il giudizio disciplinare dei magistrati ordinari: procedimenti o processo? Natura, garanzie, criticità e ipotesi di riforma*, Torino 2018. In giurisprudenza, cfr., da ultimo, Corte cost., sent. n. 170/2018, sulla quale M. GIANNELLI, *Sul divieto di iscrizione ai partiti politici cit.*; L. LONGHI, *Il divieto di iscrizione a partiti politici per i magistrati cit.*; G.E. POLIZZI, *Il «caso Emiliano» cit.*; G. SOBRINO, *Magistrati «in» politica cit.*

Ad oggi limitazioni sono poste per i giudici costituzionali (art. 8, l.n. 87/53); membri del CSM (art. 33, ult. comma, l.n. 195/58, come modificato dall'art. 12, l.n. 74/90); militari (art. 1483, d.lgs. n. 66/10); magistrati in generale (art. 3, comma 1, lett. h, d.lgs. n. 109/06). Caduti sono i limiti, prima esistenti, per le forze armate in generale, con previsioni più stringenti delle attuali (art. 6, l.n. 382/78); per le forze di polizia (art. 114, l.n. 121/81) e, in generale, per il personale civile e militare dell'amministrazione di pubblica sicurezza (art. 1, d.lgs.lgt. n. 205/45).

L'articolo in questione non interessa tanto per la disciplina in sé, riconducibile piuttosto al tema, ora, dei limiti alle libertà individuali, ora, a quello dell'ordinamento giudiziario e dell'imparzialità della pubblica amministrazione. Esso qua viene richiamato per una possibile conferma alla tesi da ultimo proposta circa il valore da attribuire all'espressione "determinare" contenuta nell'art. 49, Cost.

È assolutamente pacifico che la *ratio* dell'articolo 98, comma 3, Cost., sia quella di tutelare l'imparzialità dei magistrati²⁷, della funzione giurisdizionale nel suo

²⁷ Cfr. Corte cost., sent. n. 170/2018, par. 4, considerato in diritto, dove si legge che il bilanciamento – rimesso dall'art. 98, comma 3, Cost., al legislatore – “*deve essere condotto secondo un preciso obiettivo, cioè quello di impedire i condizionamenti all'attività giudiziaria che potrebbero derivare dal legame stabile che i magistrati contrarrebbero iscrivendosi ad un partito o partecipando in misura significativa alla sua attività. Questo è il senso della facoltà di stabilire con legge limitazioni al diritto dei magistrati d'isciversi a partiti politici. La Costituzione, in tal modo, mostra il proprio sfavore nei confronti di attività o comportamenti idonei a creare tra i magistrati e i soggetti politici legami di natura stabile, nonché manifesti all'opinione pubblica, con conseguente compromissione, oltre che dell'indipendenza e dell'imparzialità, anche della apparenza di queste ultime: sostanza e apparenza di principi posti alla base della fiducia di cui deve godere l'ordine giudiziario in una società democratica*” (enfasi aggiunta). Come noto, alla base dei possibili limiti legislativi all'iscrizione a un partito, si ritrovano valori costituzionali quali l'indipendenza, l'imparzialità, la funzionalità degli apparati pubblici, così come la credibilità e la capacità politica dei partiti stessi. Cfr. ad es. P. CALAMANDREI,

complesso²⁸ e di altri particolari funzionari amministra-

Elogio dei giudici scritto da un avvocato, Milano 2005, 239; N. ZANON, F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Bologna 2014, pp. 97 ss., 190 ss., 307 ss.; R. CHIEPPA, *Il divieto di attività politica dei magistrati: meglio tardi che mai (ricordi storici delle tesi dell'associazione dei magistrati)*, in "Giur. Cost." 2009, p. 2584. La Corte costituzionale ha chiarito che "Proprio in questa prospettiva, nel bilanciamento tra la libertà di associarsi in partiti, tutelata dall'art. 49 Cost., e l'esigenza di assicurare la terzietà dei magistrati ed anche l'immagine di estraneità agli interessi dei partiti che si contendono il campo, l'art. 98, terzo comma, Cost. ha demandato al legislatore ordinario la facoltà di stabilire «limitazioni al diritto d'isciversi ai partiti politici per i magistrati» (nonché per le altre categorie di funzionari pubblici ivi contemplate: «i militari di carriera in servizio attivo, i funzionari ed agenti di polizia, i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero»). La Costituzione, quindi, se non impone, tuttavia consente che il legislatore ordinario introduca, a tutela e salvaguardia dell'imparzialità e dell'indipendenza dell'ordine giudiziario, il divieto di iscrizione ai partiti politici per i magistrati: quindi, per rafforzare la garanzia della loro soggezione soltanto alla Costituzione e alla legge e per evitare che l'esercizio delle loro delicate funzioni sia offuscato dall'essere essi legati ad una struttura partitica che importa anche vincoli gerarchici interni [...] l'estraneità del magistrato alla politica dei partiti e dei suoi metodi è un valore di particolare rilievo e mira a salvaguardare l'indipendente ed imparziale esercizio delle funzioni giudiziarie, dovendo il cittadino essere rassicurato sul fatto che l'attività del magistrato, sia esso giudice o pubblico ministero, non sia guidata dal desiderio di far prevalere una parte politica" (sent. 224/2009, par. 2, considerato in diritto). Su cui, cfr. R. CHIEPPA, *Il divieto di attività politica* cit., pp. 2584 ss.; S. DE NARDI, *L'art. 98, terzo comma, Cost. riconosce al legislatore la facoltà non solo di «limitare» bensì di «vietare» l'iscrizione dei magistrati a partiti politici (anche se sono collocati fuori ruolo per svolgere un compito tecnico)*, in "Giur. Cost." 2009, pp. 5121 ss.; G. FERRI, *I magistrati e la politica: il problema del divieto di iscrizione ai partiti nella sentenza n. 224/2009 della Corte costituzionale*, in "Studium Iuris" 2010, pp. 136 ss.; S. PRISCO, *Una nuova sentenza della Corte costituzionale sull'esercizio delle libertà politiche da parte dei magistrati*, in "federalismi.it" n. 16/2009.

²⁸ In questo senso, Corte cost., sent. n. 170/2018, par. 4, considerato in diritto (si veda a tal proposito il passaggio della sentenza riportato nella precedente nota). In dottrina, S. DE NARDI, *L'art. 98, terzo comma, Cost. cit.*, par. 3, rileva che "la ratio dell'art. 98, comma 3, Cost. è duplice: posto che non soltanto risponde all'ovvia esigenza di tutelare l'indipendenza del singolo magistrato (che sarebbe all'evidenza compromessa nell'ipotesi in cui egli sia iscritto ad un partito politico, dato che - volente o nolente - dovrebbe soggiacere alla relativa disciplina e ai vincoli gerarchici, che lo esporrebbero al rischio di subire direttive e pressioni potenzialmente idonee a turbare l'imparziale esercizio delle funzioni), ma soddisfa altresì l'ulteriore (e non secondaria) esi-

tivi²⁹, nonché, secondo una risalente e fondata tesi, evitare che chi detiene “*il nocciolo della forza materiale dello Stato*” possa “*tentare di imporre violentemente i programmi di un partito*”³⁰.

Che la principale *ratio* della disposizione consista nella tutela delle funzioni esercitate da quei soggetti su cui è imposto il limite – dato ulteriormente confermato

genza di salvaguardare la stessa apparenza di imparzialità del magistrato [visto e considerato che «i partiti sono in campo politico l'espressione tipica della parzialità»]”.

²⁹ La disposizione costituzionale servirebbe “*per rafforzare la garanzia della loro soggezione soltanto alla Costituzione e alla legge e per evitare che l'esercizio delle loro delicate funzioni sia offuscato dall'essere essi legati ad una struttura partitica che importa anche vincoli gerarchici interni*”, Corte cost., sent. 224/09, par. 2, considerato in diritto. La *ratio* sarebbe dunque “*di sottrarre funzioni pubbliche di particolare delicatezza all'influenza dei partiti*”, P. RIDOLA, voce *Partiti Politici* cit., par. 5; o come detto in maniera ancora più recisa, “*l'obiettivo dell'imparzialità*”, cioè “*la solenne affermazione dell'imparzialità della pubblica amministrazione*” (Camera dei deputati, X Legislatura, Relazione della I Commissione permanente al d.d.l. governativo C-3830 recante “*Divieto d'iscrizione ai partiti politici per i magistrati, i militari di carriera in servizio attivo, gli appartenenti alle forze di polizia, i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero*”, p. 3). Con specifico riferimento ai militari, una recente sentenza del Consiglio di Stato ha chiarito che “*il singolo militare può sì iscriversi ad un partito e, anche in tale qualità, esercitare il proprio diritto di elettorato passivo, ma non può mai assumere, nell'ambito di una formazione partitica, alcuna carica statutaria neppure di carattere onorario, a tutela indiretta ma necessaria del principio di neutralità «politica» delle Forze Armate: tale principio, infatti, sarebbe inevitabilmente leso ove un militare, lungi dal limitarsi ad aderire, mediante la propria iscrizione, alle coordinate valoriali di una formazione politica o dal rappresentare in prima persona i cittadini in assemblee elettive, contribuisse personalmente, direttamente e, per così dire, istituzionalmente, in forza di una formale qualifica statutaria, a plasmare ab interno la linea politica di formazioni di massa ed intrinsecamente di parte quali sono gli odierni partiti politici*” (enfasi aggiunta), Cons. Stato, IV sez., sent. 12/12/2017, n. 5845, par. 10.7 diritto. Molti utili informazioni aggiornate sulla posizione dei militari rispetto ai partiti politici sono contenute nella nota alla sentenza pubblicata sul Foro italiano: cfr. F. BASSETTA, Nota a Cons. Stato sez. IV 12 dicembre 2017, n. 5845, in “*Foro it.*” 2018, parte III, coll. 273 ss.

³⁰ C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana* cit., pp. 229 s.

dalla collocazione dell'articolo nella parte della Costituzione relativa all'organizzazione dello Stato –, non esclude, però, che altre utilità possano essere perseguite attraverso la suddetta limitazione. Anzi, costituisce comune convincimento che i limiti posti ai diritti e alle libertà individuali in relazione a cariche ricoperte o da ricoprire abbiano normalmente un carattere *multipurpose*. Se si prendono in considerazione istituti assimilabili a quello in esame – quanto alle loro finalità, se non anche quanto alla struttura normativa³¹ – come le incompatibilità, le ineleggibilità e le incandidabilità, è possibile notare che le limitazioni al diritto di elettorato passivo, con intensità ed effetti diversificati, mirino *normalmente* a tutelare sia interessi legati alla carica da ricoprire sia quelli connessi alla carica già ricoperta. Per fare un esempio fra tanti, l'ineleggibilità del prefetto o del funzionario di pubblica sicurezza³² è disposta per garantire una pluralità di interessi, alcuni legati alla carica ricoperta – la libertà di voto dell'elettore, esposta a possibili pressioni dall'esercizio di

³¹ Il divieto, infatti, presenta una conseguenza giuridica normalmente consistente in una sanzione personale (di natura amministrativa, disciplinare o penale) e mira a vietare determinati comportamenti; viceversa le ipotesi di incompatibilità non pongono limiti all'azione, ma fissano condizioni (risolutive) per il caso di conseguimento di una carica elettiva; le ineleggibilità e le incandidabilità, poi, sono dirette a impedire determinate azioni (il candidarsi e il concorrere per una carica elettiva), ma la conseguenza giuridica non consiste in una sanzione personale, ma in un effetto (probabilmente di natura costitutiva) di nullità. Peraltro, è ben noto che le differenze tra incompatibilità e ineleggibilità sono il frutto di scelte di politica legislativa, piuttosto che di dati consustanziali a questi istituti. Sebbene non pienamente codificato nel diritto pubblico, anche il conflitto di interessi andrebbe ricondotto a questi istituti. Sulle incompatibilità, ineleggibilità, incandidabilità e sul conflitto di interessi, cfr., da ultimo, G.E. VICEVANI, *Stato democratico ed eleggibilità*, Milano 2001; A. PERTICI, *Il conflitto di interessi*, Torino 2002; L. IMARISIO, *Ineleggibilità e incompatibilità politico-istituzionali: profili costituzionali*, Napoli 2009; P. TORRETTA, *L'incandidabilità al mandato parlamentare: la «legge Severino» oltre il «caso Berlusconi»*, Napoli 2015.

³² Art. 7, comma 1, lett. f, g, d.P.R. n. 361/57.

queste cariche; il buon funzionamento della p.a., suscettibile di essere compromesso da un ridotto impegno a causa degli incarichi elettorali –, altri connessi alla carica da ricoprire – la divisione dei poteri, passibile di grave danno in caso di presenza di funzionari dell'esecutivo all'interno delle camere; l'autonomia delle camere, nello specifico, messa in pericolo dalle possibile influenze dell'esecutivo sul legislativo.

Ferma restando la *ratio* normalmente ravvisata nelle limitazioni che il legislatore può disporre ai sensi dell'art. 98, comma 3, Cost., è forse possibile sostenere che anche *altre* finalità siano con esso perseguite³³. Alla luce di quanto si andava dicendo con riferimento all'art. 49, Cost., e alla necessaria capacità, almeno potenziale, dei partiti a “determinare” la politica nazionale, si potrebbe ritenere che le limitazioni che il legislatore può porre a carico di determinati funzionari pubblici nell'isciversi ai partiti politici siano dirette *anche* a tutelare interessi legati a questi ultimi³⁴. Tali interessi, quanto ai magistrati, potrebbero essere ravvisati, da un lato, nella richiesta professionalità *politica* della classe dirigente di un partito³⁵

³³ La Corte, peraltro, nella disciplina dell' art. 3, comma 1, lett. h, d.l.gs. n. 109/06, pare invece vedere unicamente conferma della *ratio* di garanzia dell'imparzialità dei magistrati: “*accanto al dato formale dell'iscrizione, pertanto, rileva, ed è parimenti precluso al magistrato, l'organico schieramento con una delle parti politiche in gioco, essendo anch'esso suscettibile, al pari dell'iscrizione, di condizionare l'esercizio indipendente ed imparziale delle funzioni e di comprometterne l'immagine*”, Corte cost., sent. n. 224/09, par. 2, considerato in diritto.

³⁴ Cfr. molto chiaramente N. PIGNATELLI, *Il divieto di iscrizione* cit. Alcuni spunti a sostegno di questa tesi si potrebbero ritrovare nella recente sentenza costituzionale n. 170/2018, nella quale, in più occasioni, la Corte rammenta come una necessità esistenziale per partiti sia quello “*stabile schieramento che l'iscrizione testimonia*” che caratterizza la “*partecipazione organica alla vita di un partito politico*” (par. 6, considerato in diritto).

³⁵ In questa prospettiva, la limitazione che il legislatore avrebbe potuto porre non avrebbe dovuto consistere nel divieto di iscrizione *tout court* o in

e, dall'altro, nella probabile inadeguatezza di magistrati di professione, la cui formazione e le cui funzioni si caratterizzano proprio per l'indispensabile distanza dalla politica, a svolgere proprio quest'ultima attività. Quanto alle altre categorie di funzionari richiamati nell'art. 98, comma 3, Cost., gli ulteriori interessi che potrebbe avere di mira la norma potrebbero essere quelli di rafforzare ancor più il divieto posto dall'art. 18, comma 2, Cost., al fine di assicurare massima autonomia interna ai partiti, liberandoli dal pericolo di condizionamenti determinabili anche dalla sola presenza al loro interno di coloro che detengono "*il nocciolo della forza materiale dello Stato*"³⁶.

Così (re)interpretata, la previsione dell'art. 98, comma 3, Cost., confermerebbe e darebbe ulteriore linfa a due dei profili ricavati dall'art. 49, Cost., in tema di organizzazione interna dei partiti: la loro autonomia e la necessaria capacità – da assicurare con strutture e professionalità adeguate – a determinare la politica nazionale.

Altri utili spunti per la ricostruzione di uno statuto costituzionale relativo all'organizzazione interna dei partiti possono forse trarsi dalla XII disposizione transitoria e finale dove si dispone che "*è vietata la riorganizzazione, sotto qualsiasi forma, del disciolto partito fascista*".

quello di mera "*partecipazione sistematica e continuativa*" all'attività politica di un partito (art. 3, comma 1, lett. h, d.lgs. n. 109/06), ma nel divieto di ricoprire incarichi direttivi all'interno del partito o in quello di una "*partecipazione sistematica e continuativa*" riconducibile a ruoli direttivi.

³⁶ Questa finalità sembra trasparire da una recente sentenza del Consiglio di Stato sul tema: cfr. Cons. Stato, IV sez., sent. 12/12/2017, n. 5845, in part. parr. 10.3 diritto e ss.

Sia il legislatore³⁷ sia la giurisprudenza³⁸ hanno inteso questa norma con riferimento esclusivo all'ideologia con-

³⁷ L'art. 1, l.n. 645/52 (c.d. "legge Scelba"), stabilisce che "Ai fini della XII disposizione transitoria e finale (comma primo) della Costituzione, si ha riorganizzazione del disciolto partito fascista quando una associazione, un movimento o comunque un gruppo di persone non inferiore a cinque persegue finalità antIDEMOCRATICHE proprie del partito fascista, esaltando, minacciando o usando la violenza quale metodo di lotta politica o propugnando la soppressione delle libertà garantite dalla Costituzione o denigrando la democrazia, le sue istituzioni e i valori della Resistenza, o svolgendo propaganda razzista, ovvero rivolge la sua attività alla esaltazione di esponenti, principi, fatti e metodi propri del predetto partito o compie manifestazioni esteriori di carattere fascista". Come si rileva facilmente dalla lettura della disposizione, la definizione di partito fascista (e di riorganizzazione dello stesso), si incentra esclusivamente sulle attività esterne e sulle finalità concretamente perseguite, anche al fine di non incorrere in problemi di compatibilità con quanto disposto dagli artt. 18 e 21, Cost., e conformarsi al principio di necessaria offensività del diritto penale. Nonostante la XII disposizione transitoria vieti la (ri)-costituzione di un partito, la disciplina legislativa attuativa non ha, viceversa, ritenuto di individuare alcun elemento organizzativo interno a un partito come indice di riorganizzazione del partito fascista. Che siano proprio solo le condotte esteriori ad essere rilevanti ai fini di configurare la ricostituzione del partito fascista è sostenuto dalla Cassazione quando ha deciso nel senso che "vi è pertanto precisa indicazione e selezione normativa - già all'articolo 1 [l.n. 645/52] - delle condotte reputate idonee a determinare il pericolo di riorganizzazione, nell'ambito delle quali rientrano le manifestazioni esteriori di carattere fascista, in quanto le stesse evidenziano l'adesione di chi le pone in essere al sistema di valori evocato, basato sull'utilizzo della violenza come metodo di lotta politica e sulla discriminazione razziale, e tendono a diffondere detta ideologia" (enfasi aggiunta), Cass. pen., sez. I, sent. 25 marzo 2014, n. 37577, in "Foro it." 2015, II, col. 194. Con estrema chiarezza ed efficacia, si è scritto che "la nostra Costituzione ha filtrato in senso liberale la diffidenza verso le manifestazioni di propaganda svolte dai partiti: ossia ha preferito lasciare libere tali manifestazioni, sanzionando però l'eventuale fase ulteriore, che consiste nella traduzione dei contenuti in fatti organizzativi tali da rappresentare di per sé un pericolo per la democrazia. Da qui il limite del metodo democratico imposto all'attività dei partiti, che manifesta la propria concretezza, radicata nella storia, grazie a due essenziali corollari: la presunzione assoluta di contrarietà al metodo democratico tanto del partito fascista, quanto per le associazioni di carattere militare aventi scopi politici", M. MANETTI, *Associazioni di carattere militare, insindacabilità parlamentare e difesa della costituzione*, in "Giur. cost." 2009, p. 2573.

³⁸ Nel diritto amministrativo, con particolare riferimento alle procedure elettorali degli enti locali, cfr. ad es. Cons. Stato, sez. V, sent. 11 maggio 2013,

cretamente professata e alle manifestazioni *esteriori* di un partito – in linea con l’interpretazione ad essa fornita dalla Corte Costituzionale fin dai primi anni di funzionamento³⁹ – e non alla sua organizzazione⁴⁰ interna, nonostante un’interpretazione letterale della XII disposizione avrebbe forse

nn. 2575 e 2573; TAR Piemonte, Torino, sez. II, sent. 7 maggio 2013, n. 558; TAR Lombardia, Brescia, sez. I, sent. 6 maggio 2013, n. 413; TAR Sicilia, Palermo, sez. II, sent. 22 maggio 2017, n. 1366; Cons. Stato, sez. V, sent. 6 marzo 2013, n. 1354; TAR Lombardia, Brescia, sez. I, sent. 25 gennaio 2018, n. 105; TAR Sicilia, sez. II, sent. 22 maggio 2017, n. 1366; TAR Emilia Romagna, sez. I, sent. 19 dicembre 2017, n. 851; Cons. Stato, sez. V, sent. 11 maggio 2013, n. 2575; Cons. Stato, sez. V, sent. 6 marzo 2013, n. 1355; Cons. Stato, sez. I, parere 23 febbraio 1984, n. 173/94; TAR Piemonte, sez. II, sent. 7 maggio 2013, n. 558; TAR Abruzzo, Pescara, sez. I, sent. 26 luglio 2012, n. 363; TAR Lazio, sez. I-ter, sent. 05 dicembre 2011, n. 9547; Cons. Stato, Sez. I, sent. 23 febbraio 1994, n. 173; TAR Piemonte, sez. I, sent. 29 gennaio 2010, n. 466; TAR Piemonte, sez. I, sent. 5 giugno 2009, n. 1599; TAR Lazio, sez. I-bis, sent. 2947/2006. In campo penalistico, cfr. ad es. Cass. pen., sez. I, sent. 1 aprile 2014, n. 40629, in “Foro online”; Cass. pen., sez. I, sent. 25 marzo 2014, n. 37577, in “Foro it.” 2015, II, coll. 194 ss.; Trib. Milano, sent. 20 dicembre 2007, in “Giur. Merito” 2009, pp. 727 ss.; GUP Trib. Castrovillari, dec. 6 aprile 2005, in “Giur. Merito” 2006, pp. 2474 ss.; Corte Assise Milano, sent. 14 novembre 2001, in “Giur. Merito” 2002, pp. 88 ss.; Cass. pen., sez. I, sent. 7 maggio 1999, in “Riv. pen.” 1999, pp. 735 ss.; Cass. pen., sez. I, sent. 30 settembre 1993, in “Riv. pen.” 1994, p. 900; Cass. pen., sez. I, sent. 11 novembre 1992, in “Riv. pen.” 1994, p. 1014; Cass. pen., sent. 5 marzo 1982, in “Riv. pen.” 1983, pp. 425 s.; Cass. pen., sent. 27 ottobre 1980, in “Riv. pen.” 1981, p. 434; Cass. pen., sent. 1 dicembre 1978, in “Cass. pen.” 1980, pp. 1446 ss.

³⁹ Cfr. Corte cost., sentt. nn. 1/57 e 74/58.

⁴⁰ Come noto, la legge Scelba prevede anche un procedimento di scioglimento dei partiti: “*qualora con sentenza risulti accertata la riorganizzazione del disciolto partito fascista, il Ministro per l’interno, sentito il Consiglio dei Ministri, ordina lo scioglimento e la confisca dei beni dell’associazione, del movimento o del gruppo*” (art. 3, l.n. 645/1952). Le difficoltà di procedere allo scioglimento sono state di recente evidenziate in una recente intervista all’ex ministro degli interni Minniti: cfr. <http://www.la7.it/piazzapulita/video/elezioni-minniti-stop-ai-partiti-fascisti-poi-c%C3%A8-il-tar-22-02-2018-234797> (visitato il 28 febbraio 2018). Su due casi di scioglimento avvenuti nel passato, cfr. P. BARILE, U. DE SIERVO, voce *Sanzioni contro il fascismo ed il neofascismo*, in *Noviss. Dig. Ital.-App.*, VI, 1986, pp. 971 ss.

potuto indurre ad adottare diverse soluzioni applicative, volte a introdurre forme di democrazia protetta⁴¹.

La giurisprudenza amministrativa che ha fatto applicazione di queste norme in occasione dell'esame di statuti di alcuni partiti politici, ha osservato che la XII disposizione, "*fissando un'impossibilità giuridica assoluta e incondizionata, impedisce che un movimento politico formatosi e operante in violazione di tale divieto possa in qualsiasi forma partecipare alla vita politica e condizionarne le libere e democratiche dinamiche*" e di conseguenza "*l'attuazione di tale precetto, sul piano letterale come sul versante teleologico, non può essere limitata alla repressione penale delle condotte finalizzate alla ricostituzione di un'associazione vietata ma deve essere estesa ad ogni atto o fatto che possa favorire la riorganizzazione del partito fascista*"⁴². Nonostante il chiarimento della portata precettiva della XII disposizione e della normativa attuativa, la stessa giurisprudenza amministrativa si è poi limitata a verificare la presenza dei valori ispiratori del fascismo negli statuti dei partiti e nei loro atti fondativi in relazione alle loro concrete modalità di azione *esterna*.

Da queste chiare ed univoche indicazioni provenienti dal diritto vivente, sembra potersi trarre, *a contrario*, suggerimenti per il tema qua trattato: l'autonomia organizzativa dei partiti è davvero assai estesa, trovando un limite

⁴¹ Su cui cfr. ad es. F. FERRONI, S. CECCANTI, voce *Democrazia protetta*, in *Dig. pubbl.*, Agg. 2015, pp. 55 ss., in part. par. 5 (con riferimento al tema dei partiti); S. BONFIGLIO, *La disciplina giuridica dei partiti e la qualità della democrazia* cit., pp. 18 ss.; F. MAZZEI, *Liberalismo e democrazia protetta: un dibattito alle origini dell'Italia repubblicana*, Soveria Mannelli 2011.

⁴² Cfr. Cons. Stato, sez. V, sent. 6 marzo 2013, n. 1354; in senso (letteralmente) conforme, cfr. TAR Sicilia, Palermo, sez. II, sent. 22 maggio 2017, n. 1366. In precedenza, sempre con riferimento al tema dei contrassegni usati nelle competizioni elettorali, cfr. Cons. Stato, sez. I, parere 23 febbraio 1984, n. 173/94.

solo quando essa travalichi in manifestazioni esterne riconducibili all'ideologia fascista oppure assuma i caratteri di un'organizzazione di tipo militare⁴³.

Proprio quest'ultimo aspetto, permette di passare ad esaminare l'ultima disposizione costituzionale di una qualche utilità per il tema dell'organizzazione interna ai partiti politici. Si tratta dell'art. 18, comma 2, Cost., il quale dispone che “*sono proibite le associazioni [...] che perseguono, anche indirettamente, scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare*”⁴⁴. Poiché i partiti assumano, nella quasi totalità dei casi, la forma di associazioni (non riconosciute), questo divieto indica un evidente limite alle loro forme organizzative⁴⁵.

La disciplina attuativa di questa norma costituzionale è stata adottata con d.lgs. n. 43/48⁴⁶, il quale contiene

⁴³ Vd. subito *infra*.

⁴⁴ Su cui ad es. G. DE FRANCESCO, voce *Associazioni segrete e militari nel diritto penale*, in *Dig. disc. Pen.*, I, 1987, pp. 316 ss.; nonché di recente l'ottimo M. MANETTI, *Associazioni di carattere militare* cit., pp. 2571 ss.

⁴⁵ È noto che vi sia stato ampio dibattito dottrinale circa la relazione tra libertà di associazione (art. 18, Cost.) e libertà di associazione in partiti politici (art. 49, Cost.): normalmente si è ritenuto che esistesse un rapporto di *genus ad speciem* (ad es. P. BARILE, voce *Associazione (diritto di)*, in *Enc. Dir.*, III, 1958, par. 10), ma si è anche rilevato che il loro rapporto reciproco è probabilmente più complesso, evidenziandosi “*non una mera specificazione del generale diritto di associazione sancito dall'art. 18, ma un vero e proprio principio di struttura del nuovo ordinamento costituzionale*” (P. RIDOLA, voce *Partiti politici* cit., par. par. 2). Nonostante questi diversi punti di vista circa la relazione intercorrente tra queste due libertà, può difficilmente contestarsi che, nella pratica, l'art. 18, comma 2, Cost., svolga i suoi effetti, anche – e soprattutto, direi, posto che esso richiede che l'associazione (militare) persegua scopi politici –, nei confronti dei partiti politici.

⁴⁶ Sono (tristemente) note le vicende che recentemente hanno riguardato questo decreto legislativo, incluso nella macro-abrogazione disposta dal d.lgs. 66/10 (art. 2268, comma 1, n. 297), poi “rianimato” dall'art. 9, comma 1, lettera q, d.lgs. n. 20/12, e infine ricondotto a nuova vita dalla Corte Costituzionale, con sentenza 5/14 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2268, d.lgs. n. 66/10, nella parte in cui, al numero 297 del comma 1, abrogava

due disposizioni rilevanti, quella dell'art. 1, comma 4, che fornisce la definizione di associazioni militari vietate⁴⁷, e quella dell'art. 2, comma 1, che detta particolari previsioni sull'organizzazione interna dei partiti e delle associazioni a fini politici⁴⁸, vietando loro l'utilizzo di “*uniformi o di divise*” per i propri aderenti.

Interessante, però, è la prima norma richiamata la quale, tra l'altro⁴⁹, riguarda alcuni aspetti proprio di natura organizzatoria. Essa individua due profili che denotano il carattere militare (vietato) per associazioni di natura politica: da un lato, una “*disciplina ed ordinamento gerarchico interno analoghi a quelli militari*”; dall'altro, una “*organizzazione atta anche all'impiego collettivo in azioni di violenza o di minaccia*”. Dalla formulazione e dall'uti-

il d.lgs. n. 43/48. Sulla complicata vicenda e sulle sue ragioni politiche, cfr. ad es. P. CARNEVALE, *Prima salvato, poi abrogato e infine non più salvato. L'opaca vicenda del decreto in tema di associazioni militari costituzionalmente vietate al cospetto della Corte (che rinvia la decisione)*, in “Giur. cost.” 2011, pp. 4172 ss.; IDEM, *Ridurre le leggi non significa ridurre la Costituzione*, in “Giur. Cost.” 2014, pp. 3587; G. PICCIRILLI, *È incostituzionale la (plurima) abrogazione del divieto di associazioni di carattere militare. La Corte costituzionale opportunamente presidia il corretto equilibrio tra riserva di legge in materia penale e legislazione delegata*, in “Osservatorio sulle fonti” n. 1/2014; R. ROMBOLI, *Nota di richiami a Corte cost., sent. n. 5/2014*, in “Foro it.” 2014, I, col. 651.

⁴⁷ Secondo l'art. 1, comma 4, d.lgs. n. 43/48, “*si considerano associazioni di carattere militare quelle costituite mediante l'inquadramento degli associati in corpi, reparti o nuclei, con disciplina ed ordinamento gerarchico interno analoghi a quelli militari, con l'eventuale adozione di gradi o di uniformi, e con organizzazione atta anche all'impiego collettivo in azioni di violenza o di minaccia*”. Su tale definizione, cfr. P. PETTA, *Le associazioni anticostituzionali nell'ordinamento italiano*, in “Giur. Cost.” 1973, pp. 741 ss.

⁴⁸ Stabilendo che “*alle associazioni od organizzazioni dipendenti o collegate con partiti politici o aventi anche indirettamente fini politici è vietato di dotare di uniformi o di divise i propri aderenti*”, art. 2, comma 1, d.lgs. n. 43/48.

⁴⁹ La disposizione, infatti, considera anche profili che attengono, come nel caso della XII disposizione transitoria e finale e della sua normativa d'attuazione, all'azione esterna delle associazioni militari con scopi politici.

lizzo della congiunzione “e” nell’art. 1, comma 4, parrebbe che entrambi questi profili debbano essere presenti per poter qualificare l’associazione come vietata. Questa pare anche la lettura fornita dalla giurisprudenza la quale ha rilevato che *“il divieto di costituire associazioni paramilitari con fini, anche indirettamente, politici nasce dall’esigenza che il regolare svolgimento delle libere istituzioni non venga compromesso da metodi violenti o dall’inquadramento in gerarchie militari. Non possono ammettersi associazioni con struttura militare che realizzino un modello organizzativo gerarchico simile a quello statale, in grado di infondere un analogo sentimento di timore, derivante dal potenziale uso della forza, ma con finalità politiche antidemocratiche perseguite con la lotta violenta”*⁵⁰ (enfasi aggiunta). Dove si nota che la struttura organizzativa gerarchica, del tipo di quella militare/statale, deve accompagnarsi al potenziale uso della forza (e agli scopi politici perseguiti⁵¹) per condurre a qualificare il soggetto come associazione militare vietata ai sensi dell’art. 18, comma 2, Cost., e ciò in coerenza con l’atteggiamento liberale del nostro Costituente che, anche in omaggio al principio di necessaria lesività, ha inteso limitare le libertà individuali solo con riferimento ad azioni in grado, quantomeno, di mettere concretamente in pericolo beni di rilevanza costituzionale. Nel caso di specie è dunque necessaria la concreta *“traduzione dei contenuti in fatti organizzativi tali da rappresentare di per sé un pericolo per la democrazia”*⁵².

⁵⁰ Trib. Verona, ord. 9 maggio 2012, in “Gazz. Uff., 1° serie speciale” n. 42 del 24/10/2012; vd. anche Trib. Verona, ord. 25 febbraio 2012, in “Gazz. Uff., 1° serie speciale” n. 39 del 3/10/2012.

⁵¹ Corte cost. sent. n. 26/76, su cui P. RIDOLA, *Divieto delle associazioni a carattere militare e competenza legislativa della provincia di Bolzano*, in “Giur. Cost.” 1976, pp. 176 ss.

⁵² M. MANETTI, *Associazioni di carattere militare* cit., p. 2573.

Da ciò, *e contrario*, è possibile trarre ulteriore conferma circa l'amplissima autonomia assicurata dalla Costituzione ai partiti politici i quali potrebbero anche dotarsi di una struttura interna fortemente gerarchica, senza ricadere nel divieto di cui all'art. 18, comma 2, Cost., a meno che da essa non derivino "azioni [...] di minaccia" o, per causa di essa, non si produca all'esterno un sentimento di timore, analogo a quello provocato dalle forze armate.

Lo *Statuto costituzionale dell'organizzazione partitica* che si è cercato di delineare fin qua sembra dunque evidenziare i seguenti aspetti:

- preferenza costituzionale per la natura associativa dei partiti;
- amplissima autonomia organizzativa interna;
- vincoli organizzativo/funzionali consistenti nella necessità di dotare la struttura partitica di capacità decisionale e di garantire una diffusa professionalità della sua classe dirigente.

Passando alla disciplina normativa primaria, moltissime sono le disposizioni che regolano l'azione *esterna* dei partiti, soprattutto con riferimento alle procedure elettorali, al finanziamento, alla pubblicità⁵³, ma pressoché inesistenti sono quelle che disciplinano l'organizzazione *interna*, se si fa eccezione per il d.l. n. 149/13, il quale sarà oggetto di specifico esame in un successivo paragrafo e che si caratterizza, però, per essere una normativa (doppiamente) speciale e non certo di generale applicazione.

Le uniche norme che è parso di rintracciare nell'ordinamento e che attengono a profili propriamente di organizzazione interna riguardano un obbligo formale, recen-

⁵³ Cfr. *supra* par. 2.1.2 – *Delimitazione del tema in base ad elementi fissati dal diritto positivo*.

temente stabilito dalla legislazione elettorale, e una norma, di natura lavoristica, relativa al personale dipendente dei partiti.

La recente legge elettorale, n. 165/17, ha previsto due importanti, anche se finora poco considerate, disposizioni che vengono ad incidere (indirettamente, ma consistentemente) sull'organizzazione interna dei partiti.

L'art. 1, comma 6, lett. b, l.n. 165 cit., modifica l'art. 14, comma 1, d.P.R. n. 361/57, andando a integrare la fase preparatoria delle procedure per le elezioni politiche inserendo l'obbligo di deposito presso il Ministero degli Interni – assieme al contrassegno di lista, tradizionalmente previsto come attività assolutamente preliminare, immediatamente successiva alla convocazione dei comizi – anche di *“una dichiarazione, con la sottoscrizione del legale rappresentante autenticata dal notaio, che indichi i seguenti elementi minimi di trasparenza: [...] 2) gli organi del partito o del gruppo politico organizzato, la loro composizione nonché le relative attribuzioni”*⁵⁴.

⁵⁴ Già in precedenza, il c.d. *“Italicum”* (l.n. 52/15) aveva previsto che *“i partiti o i gruppi politici organizzati, che intendono presentare liste di candidati nei collegi plurinominali, debbono depositare presso il Ministero dell'interno il proprio statuto di cui all'articolo 3 del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13”*. A proposito di questa disposizione è stato fatto notare che la *“legge n. 52 del 2015 ha, infatti, modificato l'art. 14 del d.P.R. n. 361 del 1957 (il testo unico per l'elezione della Camera dei Deputati), introducendo quale requisito di presentazione delle liste di candidati da parte dei partiti o dei gruppi politici organizzati il deposito dello statuto di cui all'art. 3 del d. l. n. 149 del 2013, convertito con modificazioni nella legge n. 13 del 2014. Sembra quindi che la configurazione di uno statuto nel rispetto dei criteri formali e sostanziali sopra considerati passi da onere per il conseguimento di determinati benefici di ordine essenzialmente fiscale ad obbligo per l'ammissione alla competizione elettorale, con un salto sistematico verso un modello di incorporazione del partito e del suo modo di essere nel diritto dello Stato che non può essere trascurato”*, E. GIANFRANCESCO, *I partiti politici e l'art. 49 della Costituzione*, in *“forumcostituzionale.it”* 2017, par. 6.

L'art. 4, l.n. 165/17 – a fini di trasparenza e a tutela, dunque, dei cittadini-elettori – stabilisce che “*in apposita sezione del sito internet del Ministero dell'interno, denominata «Elezioni trasparenti» [...] per ciascun partito, movimento e gruppo politico organizzato che ha presentato le liste sono pubblicati in maniera facilmente accessibile: [...] b) lo statuto ovvero la dichiarazione di trasparenza, depositati ai sensi dell'articolo 14, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, come modificato dall'articolo 1 della presente legge*”⁵⁵.

Sebbene queste norme trovino applicazione solo nei confronti dei partiti che intendono partecipare alle elezioni politiche e non alla generalità di tutte le associazioni politiche, da un punto di vista pratico la loro portata è assai ampia, alla luce di due considerazioni: da un lato, come si è visto in sede definitiva, un partito per qualificarsi tale deve, quantomeno, tendere a presentarsi alle elezioni, con una propria lista di candidati; dall'altro, l'attuale legge elettorale proporzionale, con correttivi, spinge le formazioni anche di più ridotte dimensioni a presentarsi alle elezioni, soprattutto a causa del meccanismo delle coalizioni, di cui all'art. 14bis, d.P.R. n. 361/57⁵⁶.

La novella legislativa è importante soprattutto per quei partiti che si muovono al di fuori della disciplina speciale contenuta nel d.l. n. 149/13⁵⁷ e che sono tenuti, se vogliono concorrere alle politiche, a presentare una dichiarazione autenticata con l'indicazione di “*organi del partito*”

⁵⁵ Con riferimento alle politiche 2018, il materiale è reperibile al seguente link: <http://dait.interno.gov.it/elezioni/trasparenza> (visitato il 27/2/2018).

⁵⁶ Tra queste formazioni minori, a causa dei meccanismi elettorali vigenti a partire dal *Mattarellum*, si troveranno spesso le c.d. liste civetta, o liste di campanile, costituite al solo scopo di drenare voti a favore del partito maggiore della coalizione.

⁵⁷ Su cui *infra* par. 3.4 – *La disciplina di cui al d.l. n. 149/2013 e la sua (doppia) specialità*.

[...] *la loro composizione nonché le relative attribuzioni*”, cioè dovranno formalmente comunicare la *governance* interna del gruppo politico.

D'altronde, questa esigenza di trasparenza elettorale comporta (indirettamente) un ulteriore obbligo che, questo sì, attiene all'organizzazione interna: per poter fare la dichiarazione richiesta dalla legge, i partiti dovranno fissare o comunque chiarire (e chiarirsi) i meccanismi di *governance* interna. Viene così fortemente attenuato quel carattere di assoluta autonomia, anche delle forme, di cui godono le associazioni non riconosciute in forza dell'art. 36, comma 1, c.c., il quale rimette interamente agli “*accordi degli associati*” l'organizzazione interna del partito⁵⁸. Questa autonomia si estenderebbe altrimenti anche alle forme degli atti fondativi e regolativi, tanto che la Cassazione ha chiarito che “*costituisce principio pacifico, in dottrina e in giurisprudenza (Cass. Civ., sez. II, 10 dicembre 1965 n. 2448), che l'esistenza di una associazione non è condizionata ad alcuna formalità, e per la sua costituzione non è quindi necessario né l'atto pubblico – prescritto soltanto per il conseguimento della personalità giuridica – e neppure – salvi i casi specificamente disciplinati – l'atto scritto*”⁵⁹.

È pur vero che la novella elettorale non obbliga direttamente i partiti a redigere in forme “trasparenti” gli atti fondativi e regolativi, ma imponendo loro il deposito di una dichiarazione – ufficiale e autenticata da un notaio – proveniente dal legale rappresentante e contenente l'essenza della *governance* del partito, praticamente fa emergere dall'opacità degli “*accordi degli associati*” la sua struttura fondamentale. Grazie, poi, alla previsione dell'art. 4, l.n.

⁵⁸ Cfr. *infra* par. 3.5.2.1 – *Gli atti fondativi e regolativi*.

⁵⁹ Cass., sent. 15 gennaio 2000, n. 410, in “Arch. Civ.” 2000, p. 433. Sulla libertà di forma nella costituzione delle associazioni non riconosciute cfr. *infra* nota n. 362.

165/17, questa struttura diviene conoscibile al grande pubblico, tramite il sito *internet* del Ministero degli Interni. In questo modo, si viene a garantire la trasparenza e con essa la democraticità interna della generalità dei partiti, almeno in due importanti sensi: da un lato, quello di permettere agli elettori e agli iscritti di conoscere come è organizzato e come funziona un partito⁶⁰; dall'altro, quello di spingere le forze politiche a dotarsi di strutture non eccessivamente eccentriche rispetto al comune sentire democratico, grazie alla pressione esercitata dal potenziale controllo sociale assicurato dalla trasparenza stessa.

L'altra disposizione primaria che attiene in qualche modo all'organizzazione interna della generalità dei partiti politici è contenuta nell'art. 4, comma 1, l.n. 108/1990, la quale regola i licenziamenti individuali nelle c.d. organizzazioni di tendenza⁶¹, prevedendo che “*la disciplina di cui all'articolo 18 della legge 20 maggio 1970, n. 300, come modificato dall'articolo 1 della presente legge, non trova applicazione nei confronti dei datori di lavoro non imprenditori che svolgono senza fini di lucro attività di natura politica*”.

La previsione attiene propriamente alla materia del lavoro alle dipendenze (anche) dei partiti politici e non (almeno direttamente) alla loro *governance*, alla loro organizzazione interna. Da essa, però, è forse possibile trarre elementi utili ai fini della presente analisi: se la legislazione permette la compressione di diritti assolutamente fondamentali come quelli attinenti alla disciplina del lavoro

⁶⁰ Dal sito del Ministero e con riferimento alle politiche 2018, si viene ad esempio a sapere che esistono partiti del tutto privi – almeno stando alla dichiarazione – di organo assembleare/congressuale (Casapound).

⁶¹ Cfr. ad es. prima della disciplina della l.n. 108/90, F. SANTONI, *Le organizzazioni di tendenza e i rapporti di lavoro*, Milano 1983; M.G. MATTAROLO, *Il rapporto di lavoro subordinato nelle organizzazioni di tendenza: profili generali*, Padova 1983. Di recente, cfr. per tutti M. RANIERI, *Indennità, organizzazioni, rapporti di lavoro*, Padova 2017, pp. 77 ss.

dipendente in funzione delle finalità (politiche) del gruppo, è possibile ritenere che simili limitazioni saranno possibili con riferimento a soggetti, quali gli associati al partito, che rispetto al lavoratore possiedono una posizione meno garantita. La norma potrebbe allora essere considerata come espressione di un principio utile, come si vedrà in seguito⁶², a ricostruire lo *status* di membro di un partito politico e, dunque, alcuni profili di democrazia interna, nell'accezione di garanzia di diritti individuali e delle minoranze.

Al di fuori delle norme richiamate che riguardano la generalità dei partiti e la loro organizzazione interna – salvo ovviamente possibili sviste –, le regole e i principi che li disciplinano sono essenzialmente di origine giurisprudenziale e ricavate per lo più dal codice civile. A queste occorre ora rivolgere l'attenzione, prima di passare a trattare della disciplina (doppiamente) speciale contenuta nel d.l. n. 149/13.

3.1.2 – *L'analogia con le associazioni non riconosciute, le peculiarità e l'(in)applicabilità delle norme sulle associazioni riconosciute*

Per affrontare il tema della disciplina giuridica applicabile ai partiti politici, sembra utile evidenziare due dati: da un lato, i partiti sembrano rappresentare nella realtà e nel diritto⁶³, un fenomeno autonomo e distinto rispetto ad

⁶² Cfr. *infra* par. 3.5.1 – *Accesso al partito, requisiti di accesso e conservazione dello status di associato*.

⁶³ Cfr. *supra* par. 2.1 – *Partiti politici*, dove si evidenzia che la legislazione richiama in molteplici occasioni i “partiti” considerandoli, fattualmente e giuridicamente, una classe di soggetti (giuridici) distinti, per molteplici peculiarità (struttura, finalità, funzionamento, ecc.), rispetto ad altri fenomeni simili, come le associazioni non riconosciute, alla cui disciplina normalmente si fa riferimento per individuare regole applicabili.

altri, come ad esempio le associazioni non riconosciute, cui normalmente poi essi sono ricondotti; dall'altro, nonostante questa autonoma rilevanza giuridica, manca quasi del tutto – salvo quanto si è rilevato nei precedenti paragrafi –, una specifica disciplina generale.

Da queste due indicazioni, sarebbe ragionevole ricavare che qualsiasi disciplina – dettata per altri e diversi fenomeni giuridici – possa eventualmente trovare applicazione, non in via diretta, ma in via di applicazione analogica. Il percorso logico-argomentativo, cioè, sarebbe il seguente: i “partiti” risultano dalla legislazione come classe giuridica autonoma, poiché però manca una “*precisa disposizione*” per risolvere eventuali questioni che li riguardino, si dovrà aver “*riguardo alle disposizioni che regolano casi simili*” (art. 12, comma 2, disp. prel. c.c.).

Peraltro, l'indirizzo assolutamente consolidato in giurisprudenza è quello che afferma che “*i partiti politici, come già dianzi si accennava, sono di regola riconducibili al genus delle associazioni non riconosciute*”⁶⁴. Qua la Cassazione sembrerebbe optare per un'applicazione diretta delle norme sulle associazioni non riconosciute, considerando i partiti una *species* di questo *genus*, ma l'interpretazione precedentemente suggerita parrebbe invece più corretta da un punto di vista logico-argomentativo, tenuto conto delle peculiarità che contraddistinguono i partiti, distinguendoli dal fenomeno associativo in generale⁶⁵.

⁶⁴ Cass. Civ., sez. I, sent. 23 giugno 2009, n. 14612, par. 2.2.1 diritto; in senso analogo, tra le molte, Cass. Civ., sez. II, sent. 23 agosto 2007, n. 17921; Cass. civ., sez. lav., sent. 7 gennaio 2003, n. 26.

⁶⁵ La Cassazione – con riferimento al tema della responsabilità patrimoniale: tema assolutamente centrale per distinguere tra associazioni riconosciute e di fatto – ha rilevato che “*l'art. 6 bis l. n. 15 del 1999 n. 15 (aggiunto dal d.l. n. 273 del 2005, conv. dalla l. n. 51 del 2006) nel prevedere l'esonero degli amministratori dei partiti e movimenti politici dalla responsabilità per le obbligazioni contratte in nome e per conto di tali organizzazioni, salvo che*

Basti pensare alla giurisprudenza della Corte costituzionale relativa ai partiti politici, dove si evidenzia, ad esempio, che “*gruppi politici occasionali - che sovente sorgono per le elezioni amministrative in dipendenza di situazioni ambientali*” (Corte cost. sent. 203/75, par 3, diritto), privi dunque dei caratteri di stabilità e permanenza dell’attività e dell’organizzazione tipici delle associazioni, sono comunque da considerare, ai fini della disciplina elettorale, come partiti⁶⁶. Oppure si pensi ancora alla posizione della Cassazione che riconosce ai partiti un’autonoma soggettività politica anche se privi di una organizzazione stabile sul territorio e costituiti al solo fine di eleggere un unico candidato⁶⁷. Come

abbiano agito con dolo o colpa grave, introduce un regime speciale rispetto alla regola generale della responsabilità personale e solidale disciplinata dall’art. 38 c.c. per le associazioni non riconosciute, al fine di non far gravare sull’operatività dei partiti politici le preoccupazioni di carattere personale che potrebbero condizionare l’azione di coloro attraverso i quali essi agiscono, e si giustifica solo in riferimento ai soggetti ai quali fa stabilmente capo la gestione del partito, mentre continua a rispondere a norma dell’articolo 38 del cc chi assume obbligazioni essendo privo di tale veste statutaria”, Cass. Civ., sez. III, sent. 1 aprile 2014, n. 7521, in “Guida al diritto” 2014, n. 18, p. 34.

⁶⁶ In senso analogo, cfr. P. BARILE, *Diritti dell’uomo e libertà fondamentali* cit., p. 407.

⁶⁷ Cfr. Cass. Civ., sez. I, sent. 18 settembre 2006, n. 20120 in cui si legge che la l.n. 515/1993, art. 12, comma 1, – nel prevedere l’obbligo di presentazione del consuntivo relativo alle spese per la campagna elettorale e alle relative fonti di finanziamento da parte dei rappresentanti di “partiti, movimenti, liste e gruppi di candidati” – “*considera non soltanto partiti e movimenti, vale a dire entità generalmente dotate di struttura ed organizzazione e presenti sul territorio, ma anche liste e gruppi di candidati, entità politiche prive di stabile organizzazione e di specifica struttura, costituiti in vista e per l’occasione dell’elezione di cui si tratta. E con l’espressione «liste» il legislatore ha considerato anche il caso della presentazione di un unico candidato, posto che una lista non deve necessariamente comprendere, a differenza dei «gruppi di candidati» una pluralità di soggetti che sollecitano il voto degli elettori*”. Questa decisione sembrerebbe adombrare una posizione neo-istituzionalista e allontanarsi dal tracciato piuttosto consolidato della precedente giurisprudenza, la quale qualifica i “partiti politici” come associazioni, non riconosciute. Qua invece la Cassazione pare affermare che anche in assenza di una associazione qualsivoglia, si possa comunque parlare di “partito” (cos’è infatti una “lista”

si è visto nel precedente capitolo⁶⁸, la giurisprudenza e la legislazione⁶⁹ parrebbero individuare come elementi essenziali per aversi un partito, da un lato, una qualche forma organizzativa che a) ruoti attorno ad un simbolo/candidato⁷⁰, b) intenda partecipare ad una competizione elettorale e, dall'altro, c) la percezione di una autonoma soggettività politica da parte degli elettori, che passa attraverso un "simbolo". Stando a questa ricostruzione, che emerge dalla legislazione e dalla stessa giurisprudenza, un "partito" pare oggettivamente e giuridicamente qualcosa di distinto rispetto ad un'associazione: di certo il loro rapporto non sembra qualificabile come di *genus ad speciem*.

Quando allora la giurisprudenza, quasi unanimemente, applica le norme sulle associazioni non riconosciute ai partiti pare in verità agire attraverso un'operazione di ap-

agli occhi dell'elettorato ?) con conseguente applicazione della (limitata) disciplina legislativa esistente in materia di partiti.

⁶⁸ *Supra* par. 2.1 – *Partiti politici*.

⁶⁹ Come si dirà, l'art. 2, comma 1, d.l. n. 149/13, dispone che "*I partiti politici sono libere associazioni*". È chiaro che questa qualificazione riguarda unicamente i partiti che rientrano nel campo di applicazione del d.l. n. 149 e non costituisca viceversa una definizione a carattere generale. Cfr. *infra* par. 3.4 – *La disciplina di cui al d.l. n. 149/2013 e la sua (doppia) specialità*.

⁷⁰ La centralità del simbolo è evidente in gran parte degli statuti dei partiti politici presenti alle elezioni del 2018: cfr. ad es. artt. 3 e 19, comma 2, Statuto Lega per Salvini; artt. 1, comma 2, e 42, comma 1, Statuto PD; art. *Ibis*, Statuto Forza Italia; art. 4, Statuto Fratelli d'Italia. Discorso a parte è opportuno farlo per la disciplina del simbolo all'interno dello Statuto del M5S (art. 1, lett. b, Statuto 2017), dove si afferma che "*il simbolo, di proprietà dell'omonima associazione «MoVimento 5 Stelle» con sede in Genova, [è] concesso in uso dalla medesima*" al partito. Si tratta di una interessante peculiarità, da cui sembra trasparire che il simbolo non sia identificativo di questo movimento, nel senso che si è detto, ma di altro soggetto associativo, che non è un partito e, dunque, non compete per la conquista del potere (non partecipa alle elezioni) e, soprattutto, non risulta (politicamente) responsabile per tale concorso, svolto da altri per suo conto. Una dissociazione tra responsabilità (politica) e potere (di controllo) che parrebbe molto poco in linea con i dettami della nostra democrazia.

plicazione analogica e non diretta, come invece talvolta da essa stessa dichiarato.

Fatta questa necessaria premessa, è possibile concentrare l'attenzione su quelle ipotesi – che sono la stragrande maggioranza di casi che si presentano nella vita reale nonché la totalità dei partiti che si sono presentati alle politiche del 2018⁷¹ – di partiti che si atteggiavano ad associazioni non riconosciute e sono dunque regolati (in via analogica) dalle disposizioni di cui agli artt. 36-38, c.c.⁷²

Per quanto qua interessa, i principi che vengono in rilievo sono: a) l'amplissima autonomia organizzativa (art. 36, comma 1, c.c.); b) la responsabilità patrimoniale limitata degli associati (artt. 37 e 38, comma 1, c.c.); c) la responsabilità patrimoniale illimitata degli "amministratori" (art. 38, comma 2, c.c.), che peraltro, nel caso dei partiti politici che beneficiano di risorse economiche pubbliche, è esclusa ai sensi dell'art. 6bis, l.n. 157/99, salvo i casi di dolo o colpa grave⁷³.

Anche il codice civile, dunque, non sembrerebbe particolarmente utile a fornire un'approfondita disciplina valida per l'organizzazione interna dei partiti, se si fa eccezione per una conferma della loro autonomia organizzativa, già emersa nell'esame delle norme costituzionali⁷⁴. Questa conferma, però, non pare di poco conto, se si considerano le tesi, sempre più diffuse soprattutto in dottrina, che vorrebbero individuare vicoli giuridici *interni* all'organizzazione delle formazioni politiche, facendoli discendere da quel "metodo democratico" che la Costituzione sembra

⁷¹ Cfr. statuti e dichiarazioni presenti nel sito del Ministero degli interni: <http://dait.interno.gov.it/elezioni/trasparenza> (visitato il 27/2/2018).

⁷² Cioè Libro I, Titolo II, Capo III, c.c.

⁷³ Sul punto cfr. *infra* nota n. 422.

⁷⁴ *Supra* par. 3.1.1 – *Lo Statuto costituzionale e legislativo dell'organizzazione partitica*.

imporre alla (sola) azione *esterna* dei partiti⁷⁵. I principi codicistici, però, unanimemente applicati ai partiti, indicano che l'organizzazione interna sia (quasi) del tutto libera, essendo rimessa agli “*accordi degli associati*”.

Nell'interrogarsi poi se esistano altre norme del Codice in tema di associazioni applicabili ai partiti, si apre un nuovo problema interpretativo ed applicativo – che riguarda in generale tutte le associazioni non riconosciute⁷⁶ – e cioè quale sia la disciplina utilizzabile in caso di lacune o, cosa ancor più interessante, in caso di contrasto tra uno statuto (cioè tra gli “*accordi degli associati*”) e le norme (imperative) contenute nel capo del c.c. relativo alle associazioni *riconosciute*⁷⁷.

Il dibattito in dottrina e giurisprudenza è stato ed è tuttora molto ampio e complesso⁷⁸. Attiene alla natura del fenomeno associativo, alla struttura, alle funzioni e, soprattutto, al loro fondamento giuridico (contratto vs. provvedimento di riconoscimento).

Sarebbe forse utile partire dall'impostazione originaria del codice, ben chiarita nella Relazione al re: “*l'estensione alle associazioni di fatto delle norme che disciplinano le associazioni riconosciute porterebbe, in sostanza, a una equiparazione fra i due tipi di organizzazione e svaluterebbe conseguentemente l'importanza stessa del riconoscimento. Non può infatti dimenticarsi che la differenza sostanziale fra associazioni riconosciute e associazioni di fatto è data appunto dal riconoscimento che eleva l'asso-*

⁷⁵ Cfr. *infra* par. 3.2 – Sull'assenza di un obbligo giuridico ad una organizzazione e ad un funzionamento democratico all'interno dei partiti.

⁷⁶ Cfr. ampiamente e di recente G. PONZANELLI (a cura di), *Le associazioni non riconosciute* cit., pp. 67 ss.

⁷⁷ Libro I, Titolo II, Capo II, c.c.

⁷⁸ Cfr. G. PONZANELLI (a cura di), *Le associazioni non riconosciute* cit., pp. 67 ss.

*ciazione alla dignità di persona giuridica e le dà la qualità di soggetto di diritto*⁷⁹.

Questa iniziale impostazione ha subito una profonda evoluzione che – passando dall'assimilazione delle due fattispecie con la conseguente applicazione *analogica* delle regole sugli enti riconosciuti alle associazioni di fatto, ma *solo* in caso di mancanza di specifici accordi tra gli associati⁸⁰ – è giunta a ritenere le due categorie come *species* di un medesimo *genus* associativo con conseguente applicazione *diretta* delle regole dettate per le associazioni riconosciute a quelle di fatto, comprese – e questo è un punto centrale – le norme imperative, *nonostante* eventuali accordi contrari degli associati⁸¹. Ciò è avvenuto per offrire una tutela alle posizioni giuridiche dei membri all'interno del gruppo associativo, ponendosi così un limite (di origine giurisprudenziale) all'autonomia organizzativa di cui all'art. 36, comma 1, c.c.

La ricostruzione da ultimo richiamata, però, non sembra si sia consolidata né in dottrina né in giurisprudenza⁸² e, per quanto verremo subito a dire, non pare utilizzabile, almeno con specifico riferimento ai partiti politici. Se vi è una cosa piuttosto evidente nello *Statuto costituzionale dell'organizzazione partitica* è l'amplissima autonomia organizzativa propria di questi soggetti. Se poi consideriamo – come si è argomentato a inizio paragrafo – la natura analogica dell'operazione diretta all'applicazione delle regole codicistiche ai partiti politici, pare giocoforza ritene-

⁷⁹ Ministro Guardasigilli, *Relazione alla Maestà del Re Imperatore del Ministro Guardasigilli presentata all'udienza del 16 marzo 1942-XX per l'approvazione del testo del «Codice Civile, Libro I - Delle Persone e della Famiglia*, par. 60.

⁸⁰ Cfr. giurisprudenza citata in G. PONZANELLI (a cura di), *Le associazioni non riconosciute* cit., pp. 69 s., nota n. 99.

⁸¹ Cfr. giurisprudenza citata *Ibidem*, pp. 73 s., note nn. 113 e 115.

⁸² Ancora cfr. *Ibidem*, pp. 74 s.

re che essa non possa spingersi ad alterare, invertendoli, i (pochissimi) principi costituzionali fissati con riferimento alla vita interna dei partiti. Un'operazione interpretativa conforme a Costituzione non può che risultare nell'adeguare allo *Statuto costituzionale dei partiti* le norme primarie a loro applicabili, peraltro in via analogica. Si dovrebbe dunque concludere – indipendentemente da quale sia la soluzione da offrire in generale al tema dei rapporti tra associazioni riconosciute e di fatto – per la possibilità di estendere ai partiti solo ed esclusivamente quelle norme sulle associazioni riconosciute che non mettano in dubbio o, peggio, siano in contrasto con l'autonomia, costituzionalmente protetta, dei partiti stessi e, cioè con i loro accordi istitutivi.

Alcune possibili obiezioni a questo modo di ragionare attengono, da un lato, alla pretesa democraticità interna imposta ai partiti dalla Costituzione stessa e, dall'altro, alla compatibilità di questa ricostruzione col principio democratico, in generale.

Quanto alla prima obiezione, si rinvia a quanto si tenterà di dimostrare nel prossimo paragrafo³³, anticipandosi fin d'ora che molteplici argomenti spingono a ritenere assente un obbligo di tal fatta valido all'*interno* dei partiti politici e ricavabile dal testo costituzionale.

La seconda obiezione, poi, non sembra tener conto di cosa si debba intendere per “democrazia” nel nostro sistema e, in generale, negli stati costituzionali moderni³⁴. Quanto la nostra Costituzione qualifica come “democrazia”, ad esempio all'art. 1, Cost., non è un sistema in cui ogni profilo della vita pubblica, ogni organo, potere, funzione e meccanismo istituzionale sia ispirato e disciplinato secondo la massima di tutto il potere, in parti uguali, al solo

³³ Cfr. *infra* par. 3.2 – *Sull'assenza di un obbligo giuridico ad una organizzazione e ad un funzionamento democratico all'interno dei partiti*.

³⁴ Cfr. *supra* par. 2.2 – *Democrazia*.

popolo, ma qualcosa di assai più complesso: un governo, in effetti, misto – si potrebbe dire per riprendere il lessico dei padri del costituzionalismo – il quale contenga in sé, accanto a molti meccanismi, organi e istituti democratici, anche molteplici aspetti aristocratici – primo tra tutti l'*elezione* come principale strumento di preposizione alle cariche negli organi rappresentativi – e forse anche qualche profilo monarchico⁸⁵.

Sempre questa seconda obiezione non considera che accanto al principio democratico – nel senso che s'è accennato – che deve ispirare le istituzioni pubbliche, la nostra Costituzione protegge e garantisce l'autonomia individuale, nelle sue diverse manifestazioni e con le molteplici libertà riconosciute ai privati, introducendo il principio personalista⁸⁶. Ora, nel campo delle formazioni private e delle forme di collaborazione fra privati, pare necessario assicurare una prevalenza dell'autonomia, a meno che specifiche ragioni e valori costituzionali non impongano una diversa soluzione.

Il fatto che i cittadini – associandosi in un partito e al fine di meglio rispondere alla funzione ad esso attribuita dalla Costituzione di (concorrere a) determinare la politica nazionale – scelgano autonomamente di dotarsi di un'organizzazione non (pienamente) democratica, pare costituire una delle possibili e legittime espressioni proprio di quella autonomia⁸⁷, che troverà ovviamente limiti nello stesso

⁸⁵ Come il Presidente della Repubblica, irresponsabile nell'esercizio delle funzioni: sia consentito di rinviare su questo punto a E. BINDI, M. PERINI, *Il Capo dello Stato: notaio o sovrano?*, Torino 2015.

⁸⁶ Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova 1975, pp. 155 ss.

⁸⁷ Proprio in questo senso, la Cassazione ha affermato che "*i partiti ed i movimenti politici, pur se giuridicamente riconducibili alla figura delle associazioni non riconosciute, hanno innegabilmente caratteristiche e finalità affatto peculiari. Basta a dimostrarlo l'espreso richiamo contenuto nell'art.*

principio personalista e cioè nell'impossibilità di rinunciare (interamente) a diritti e libertà costituzionalmente garantite, come ad esempio quella di tutelare giudizialmente i propri diritti e interessi legittimi⁸⁸.

3.2 – *Sull'assenza di un obbligo giuridico ad una organizzazione e ad un funzionamento democratico all'interno dei partiti*

Sembra indispensabile partire dal dato letterale. L'art. 49, Cost., dispone che “*tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale*” (enfasi aggiunta).

La tesi che si intende sostenere, diffusa soprattutto nella dottrina più risalente⁸⁹, è quella che riconosce alle associazioni e, ancor di più, ai partiti politici un'amplissima

49 Cost., che istituisce un chiaro collegamento tra l'attività dei partiti, in cui tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, ed il metodo democratico con il quale si determina la politica nazionale. Di modo che la previsione di regole peculiari, destinate ad agevolare l'attività dei partiti in vista del perseguimento delle suaccennate loro finalità, non può essere di per sé sola considerata una violazione del canone di uguaglianza, fintantoché quelle regole appaiano funzionali alla realizzazione del suindicato intento agevolativo e non ledano irragionevolmente contrapposti interessi di pari rango costituzionale”, Cass. Civ., sez. I, sent. 23 giugno 2009, n. 14612, par. 2.1 diritto.

⁸⁸ Sulla tutela giurisdizionale delle posizione giuridiche dei membri all'interno di un partito cfr. *infra* par. 3.6 – *La tutela endopartitica e quella giurisdizionale*.

⁸⁹ Tra i più significativi, cfr. ad es. A. PREDIERI, *I partiti politici* cit., p. 202 ss.; C. MORTATI, *Intervento*, in AA.VV., *I partiti politici nello Stato democratico*, Roma 1959; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *I partiti politici nell'ordinamento costituzionale*, in “Il Politico” 1950, p. 20 ss.; P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali* cit., pp. 405 ss. In giurisprudenza, cfr. ad es. Trib. Bari, sent. 21 novembre 1980, in “Foro it.” 1981, I, coll. 2870 ss.; Trib. Napoli, sent. 23 dicembre 1982, in “Giur. it.” 1983, I, 2, pp. 161 ss.; Trib. Verona, sent. 07 dicembre 1987, in “Giur. It.” 1989, pp. 76 ss.; TAR Veneto, Sez. I, sent. 29 settembre 1990, n. 1013, in “Dir. Regione” 1990, pp. 945 ss.

libertà di organizzazione interna che deriva direttamente dalla libertà degli individui a formare ed organizzare gruppi stabili per perseguire finalità comuni⁹⁰, con la conseguenza che la Costituzione non impone ai partiti alcun obbligo di organizzazione e funzionamento interno ispirato alla democrazia⁹¹.

Per essere più precisi sull'idea qua sostenuta circa il rapporto tra vincoli giuridici di democrazia interna e libertà associativa nel nostro ordinamento, si potrebbero individuare quattro tesi tra loro alternative: a) la Costituzione vieta che ci siano partiti privi di democrazia interna (impone cioè un vincolo di democrazia interna a tutti i partiti); b) la Costituzione non vieta che ci siano partiti privi di democrazia interna, ma non preclude alla legge di

⁹⁰ Cfr. per tutti A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Lezioni. Parte speciale. 2. Le libertà di circolazione, soggiorno, espatrio ed emigrazione. La libertà di riunione. La libertà di associazione*, Padova 1988, pp. 351 ss.

⁹¹ Oltre alla dottrina indicata *supra* nella nota n. 89, cfr., anche per i riferimenti bibliografici, P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali cit.*, p. 404; A. PREDIERI, *I partiti politici cit.*, pp. 196 s. e 202 ss.; di recente, molto ampiamente, M. GREGORIO, *Parte totale cit.*, pp. 316 ss. Come noto, il principale argomento di natura testuale è rappresentato dalla diversa formulazione degli art. 39 e 49 della Costituzione. Di recente cfr. S. MERLINI, *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, in AA.VV., *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Napoli 2009, in part. 96 ss.; A.M. POGGI, *E' ancora attuale il dibattito sul «metodo» democratico interno ai partiti ?*, in "federalismi.it" n. 24/2014; IDEM, *La democrazia nei partiti*, in "Rivista AIC" n. 4/2015; E. GIANFRANCESCO, *I partiti politici e l'art. 49 della Costituzione*, in "forumcostituzionale.it" 2017, par. 3. Con riferimento, in generale, alle associazioni non riconosciute, ma esaminando anche la condizione dei partiti, cfr. l'ottimo, anche dal punto di vista costituzionale, G. PONZANELLI (a cura di), *Le associazioni non riconosciute cit.*, pp. 87 ss. e M.V. DE GIORGI, *Le organizzazioni collettive*, in N. LIPARI, P. RESCIGNO (diretto da), *Diritto civile. Volume I - tomo I - Fonti, soggetti, famiglia. Le fonti e i soggetti*, Milano 2009, pp. 372 ss. Questa ampia libertà di organizzazione rispetto ai partiti politici, viene anche letta come "immunità" e "vizio antico" da G. IORIO, *Art. 36 - Ordinamento e amministrazione delle associazioni non riconosciute*, in E. GABRIELLI (diretto da), A. BARBA, S. PAGLIANTINI (a cura di), *Commentario del Codice civile*, Torino 2014, pp. 364 ss.

imporre a tutti i partiti vincoli di democrazia interna; c) la Costituzione, da un lato, non vieta che ci siano partiti privi di democrazia interna e preclude alla legge di imporre tali vincoli a tutti i partiti, ma, dall'altro, non impedisce alla legge di favorire – su base volontaria – la democrazia interna dei partiti, ad esempio tramite il conferimento di determinati vantaggi ai partiti provvisti di democrazia interna; d) la Costituzione garantisce ai cittadini la libertà di formare partiti provvisti di qualsivoglia tipo di organizzazione interna e preclude alla legge di far dipendere il conferimento di qualsiasi diritto o vantaggio dalla condizione della democrazia interna⁹². Tra queste tesi, quella che si ritiene più coerente con le premesse svolte precedentemente sembrerebbe la terza, cioè che la nostra Carta non imponga vincoli di democrazia interna ai partiti, ma non esclude che la legge possa favorirli.

Come assai correttamente rilevato⁹³, un primo e utile *indizio* dell'assenza di un obbligo costituzionale di democrazia interna ai partiti politici è forse dato dalla concreta esperienza di 70 anni di storia repubblicana, dove si sono succeduti non pochi partiti la cui interna organizzazione non sarebbe stata in perfetta armonia con un obbligo costituzionale di garantire un "metodo democratico" al proprio interno⁹⁴. Delle due l'una: o le istituzioni repubblicane – politiche e di garanzia – hanno convissuto con una situazione di diffusa incostituzionalità, senza nulla dire e fare;

⁹² Ringrazio Enrico Diciotti per l'aiuto nel chiarirmi analiticamente queste possibili tesi ricostruttive.

⁹³ E. GIANFRANCESCO, *I partiti politici e l'art. 49 della Costituzione* cit., par. 3.

⁹⁴ Il discorso si potrebbe allargare anche nello spazio (comparato) e nella storia, dove si manifesta la chiara tendenza di qualsiasi partito, anche il più "democratico", ad assumere una struttura di tipo oligarchico: per tutti, cfr. R. MICHELS, *La sociologia del partito politico nella democrazia moderna: studi sulle tendenze oligarchiche degli aggregati politici*, Torino 1912.

oppure il diritto costituzionale inverteatosi in questi ultimi settanta anni non contempla un obbligo di organizzazione interna dei partiti a base democratica.

L'assenza di quest'obbligo e la libertà organizzativa le si fanno rispettivamente discendere dall'art. 49, Cost., il quale, *letteralmente*⁹⁵, fissa il metodo democratico come criterio di azione *esterna* del partito, e dall'art. 18, che riconosce ai singoli la più ampia libertà di associazione⁹⁶. Come noto, l'unico limite generale posto espressamente alla libertà di associazione è costituito dal divieto di perseguire fini vietati al singolo dal diritto penale (principio del parallelismo): entro questo perimetro gli individui hanno, tra l'altro, amplissima autonomia organizzativa⁹⁷, che trova un limite – proprio delle sole associazioni aventi scopi politici e specifico alla loro organizzazione – nell'art. 18, comma 2, così come attuato dal d.lgs. n. 43/48, relativo alle associazioni paramilitari vietate⁹⁸. Le associazioni aventi fini politici, quanto all'organizzazione interna, incontrano dunque il solo specifico divieto di regolare i rapporti interni tra gli associati in forma di una “*così forte gerarchia*”

⁹⁵ Interpretazione letterale confortata da una pluralità assai ampia di fattori sistematici: la maggiore ragionevolezza di considerare i partiti e non i singoli cittadini il soggetto del concorrere di cui all'art. 49, altrimenti si avrebbe un doppione dell'art. 18; il confronto con la disciplina dell'art. 39, Cost., che espressamente riferisce il metodo democratico alla vita interna del sindacato; i lavori preparatori assolutamente e indiscutibilmente orientati ad escludere un siffatto obbligo; ecc.

⁹⁶ Analoghe considerazioni si traggono, a livello di Consiglio di Europa, dall'art. 11, CEDU.

⁹⁷ Cfr. A. PACE, *Art. 18*, in G. BRANCA (fondato da), A. PIZZORUSSO (continuato da), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma 1977, pp. 213 ss.

⁹⁸ Il quale, all'art. 1, comma 4, stabilisce che “*si considerano associazioni di carattere militare quelle costituite mediante l'inquadramento degli associati in corpi, reparti o nuclei, con disciplina ed ordinamento gerarchico interno analoghi a quelli militari, con l'eventuale adozione di gradi o di uniformi, e con organizzazione atta anche all'impiego collettivo in azioni di violenza o di minaccia*”.

*da escludere la presenza di una normale dialettica interna*⁹⁹, ma solo quando ciò trascenda all'esterno in azioni o concreti pericoli di lesione di beni costituzionalmente tutelati¹⁰⁰. Al di là del vincolo generale – posto dall'art. 18, comma 1, Cost. – e di quello – specifico all'organizzazione delle associazioni politiche – di cui al comma 2, non potrebbe che vigere la presunzione di massima espansione delle libertà costituzionali¹⁰¹.

Nonostante il tenore letterale dell'art. 49, Cost., e l'univoca intenzione dei costituenti¹⁰² – espressa anche attra-

⁹⁹ P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Torino 2017, p. 490.

¹⁰⁰ Cfr. *supra* par. 3.1.1 – *Lo Statuto costituzionale e legislativo dell'organizzazione partitica*.

¹⁰¹ Cfr. P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1998, 598 ss.

¹⁰² In verità, secondo alcuni costituenti, l'attuale formulazione già includeva, implicitamente, l'obbligo di democrazia interna ai partiti. In sede di discussione di quello che diventerà l'art. 49, Cost., Costantino Mortati presenta, d'accordo con l'on. Ruggiero, un emendamento sostitutivo del seguente tenore “*tutti i cittadini hanno il diritto di riunirsi liberamente in partiti che si uniformino al metodo democratico nell'organizzazione interna e nell'azione diretta alla determinazione della politica nazionale*”. L'on. Mortati spiegava la sua proposta in questi termini “*questo testo nella sostanza riproduce quello proposto dalla Commissione, limitandosi ad una più precisa esplicazione del contenuto in esso implicito. Mentre infatti l'articolo 47, nella formulazione proposta dalla Commissione, parla di diritto di organizzarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale, qui vi è invece una specificazione relativa alla democraticità dell'organizzazione interna dei partiti stessi. Mi pare che tutti coloro che voteranno a favore dell'articolo 47 – e credo si tratti della maggioranza, perché non v'è alcuna proposta di soppressione di questo articolo – potranno facilmente indursi a dare anche il consenso a questa esplicazione che io propongo, nel senso della democraticità dell'organizzazione interna, la quale appare consona a tutto lo spirito della nostra Costituzione*” (enfasi aggiunta): cfr. Intervento del Mortati, in *Assemblea costituente*, seduta del 22 maggio 1947, resoconto stenografico, p. 4159. L'emendamento viene poi abbandonato da Mortati, ma fatto proprio da Bellavista e, messo ai voti, viene respinto. Per quanto si sia coscienti della non univocità di un voto negativo, anche alla luce del dibattito che si svolse in quella sede, pare chiaro che i costituenti non vollero introdurre un vincolo di democraticità interna ai partiti per “*ragioni di preoccupazione in ordine a possibili interventi della maggioranza politica e parlamentare nei*

verso una specifica votazione che, come noto, respinse un emendamento Mortati, poi da lui ritirato, ma fatto proprio da Bellavista¹⁰³, di imporre specificamente il metodo democratico anche all'interno dei partiti¹⁰⁴ –, la dottrina ha da sempre tentato di ricostruire la disposizione nel senso di ritenere il “metodo democratico” un vincolo, non solo per l'azione esterna dei partiti, ma anche per la loro organizzazione interna. Questa posizione dottrinale è poi divenuta sempre più pressante negli ultimi anni quando – per tentare, da un lato, di allontanare i partiti dall'occupazione dello Stato e, dall'altro, di rigenerarli, rimuovendone le tendenze oligarchiche in essi presenti – si è ritenuto che la democrazia interna potesse costituire un toccasana per tutti i loro mali¹⁰⁵.

riguardi della libertà interna dei partiti stessi” (così E. ROSSI, *La democrazia interna nei partiti politici*, in “Rivista AIC” n. 1/2011, p. 2).

¹⁰³ Cfr. Assemblea costituente, seduta del 22 maggio 1947, resoconto stenografico, pp. 4167 s.

¹⁰⁴ Durante i lavori all'Assemblea costituente si propose di inserire in quello che sarebbe divenuto l'attuale art. 49, Cost., un obbligo di rispetto del metodo democratico, non solo nell'azione esterna, come previsto dall'attuale testo, ma anche nella loro organizzazione interna (cfr. *supra* nota n. 102). La preoccupazione di molti costituenti fu però quella di evitare che la maggioranza politica del momento, attraverso un intervento legislativo, potesse così limitare la libertà organizzativa che veniva affermata dall'art. 18, in generale, e riaffermata dall'art. 49, Cost. Si decise, pertanto, di limitare il rispetto del metodo democratico solo all'azione esterna. Sebbene non si intenda certo sostenere di dare peso determinante all'*intentio legis*, pare che questo argomento permetta di sostenere, con una certa dose di approssimazione, l'interpretazione letterale dell'art. 49, Cost., che appunto sembra limitare il rispetto del metodo democratico al solo concorso (esterno) alla determinazione della politica nazionale. Così, cfr. ad es., anche per i riferimenti bibliografici, P. RIDOLA, voce *Partiti Politici* cit., pp. 74 e ss.; A.M. POCCHI, *È ancora attuale* cit., p. 2. Sulla ricostruzione del dibattito costituente su questo punto, cfr. ad es. P. MARSOCCI, *La funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni politiche*, ES 2012, pp. 99 ss.; E. ROSSI, *La democrazia interna* cit.; M. GREGORIO, *Parte totale* cit., pp. 316 ss.

¹⁰⁵ Ampiamente cfr. S. BARTOLE, voce *Partiti politici* cit., par. 3; da ultimo, anche per i riferimenti bibliografici, F. SCUTO, *La democrazia interna* cit., pp. 1 ss.

Al tentativo di ricondurre il “metodo democratico” all’interno dell’organizzazione dei partiti, non sembra stato sordo neppure il legislatore che, nel d.l. n. 149/13, in sede definitoria, ha stabilito che “*l’osservanza del metodo democratico, ai sensi dell’articolo 49 della Costituzione, è assicurata anche attraverso il rispetto delle disposizioni del presente decreto*” (art. 2, comma 2)¹⁰⁶, cioè attraverso norme che “impongono”¹⁰⁷ alcuni profili di democrazia all’interno dei partiti. Secondo il legislatore del 2013, in via di prima approssimazione, il “metodo democratico” sembrerebbe investire anche l’organizzazione interna dei partiti. In verità, ad una considerazione più attenta, si potrebbe notare che se davvero così fosse, tale obbligo di democrazia non si sarebbe dovuto imporre solo a quei partiti che intendono ottenere i benefici, economici e giuridici, di cui al d.l. n. 149, ma a tutti i partiti, incondizionatamente. La posizione del legislatore del 2013, allora, non parrebbe dirimente nel comprendere l’esatta portata dell’espressione “metodo democratico” di cui all’art. 49, Cost.

Oltre all’interpretazione letterale e a quella secondo l’intenzione del legislatore – che, come è noto, sono tecniche ormai assai poco utilizzate e condivise, preferendosi processi argomentativi che assicurino risultati ben più “creativi” –, anche un approccio sistematico sembra con-

¹⁰⁶ A tal proposito si è rilevato che “*l’art. 2 del decreto legge n. 149 del 2013, conv. con modificazioni in l. n. 13 del 2014 (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) tenti una reinterpretazione dell’art. 49 Cost., riferendo in modo evidente il «metodo democratico» ai cittadini anziché ai partiti*”, E. GIANFRANCESCO, *I partiti politici e l’art. 49 della Costituzione*, in “forumcostituzionale.it” 2017, nota 37.

¹⁰⁷ Cioè, come si vedrà, condizionano il finanziamento al rispetto di canoni (minimi) di democrazia all’interno dei partiti. Cfr. *infra* par. 3.4 – *La disciplina di cui al d.l. n. 149/2013 e la sua (doppia) specialità*.

durre a ritenere che il “metodo democratico” non costituisca vincolo all’organizzazione interna dei partiti.

In particolare, una lettura *sistematica* della Carta¹⁰⁸ dovrebbe tener conto di quanto disposto dall’art. 39 per i sindacati, altra tipica associazione non riconosciuta del nostro ordinamento. Quest’ultimo articolo conferma anzitutto la regola generale di cui all’art. 18, Cost., e la presunzione della massima espansione delle libertà costituzionali, stabilendo, anche per questa categoria di gruppi intermedi, che non esista obbligo di organizzazione e funzionamento interno a base democratici. In particolare, dai commi 2 e 3 dell’articolo 39, Cost., sembra proprio di poter ricavare che interferenze nella libertà associativa – nel suo contenuto di libertà di organizzazione e funzionamento interni – siano costituzionalmente ammissibili solo se espressamente autorizzate dalla Costituzione stessa e ferma restando una riserva di legge in materia. Questi due commi, infatti, si premurano di chiarire che un obbligo di organizzazione interna a base democratica possa essere imposto solo con legge e solo come condizione per la registrazione del sindacato, ferma dunque restando, in tutte le altre ipotesi, la regola generale della libertà organizzativa, anche secondo metodi non democratici.

In questa prospettiva, a conferma di una limitazione del “metodo democratico” di cui all’art. 49, Cost., all’azione *esterna* dei partiti e non anche alla loro organizzazione interna, si potrebbe poi richiamare il recente Codice del terzo settore. Questo atto normativo introduce – in virtù dei benefici, giuridici ed economici offerti a questi soggetti – una serie di obblighi di organizzazione democratica in-

¹⁰⁸ La Corte di recente ci ha infatti ricordato che “*l’interpretazione letterale è solo il primo momento dell’attività interpretativa, che si completa con la ricerca e la verifica delle ragioni e dello scopo per cui la disposizione è stata posta*”, Corte cost, sent. 17/2018, par. 3.2, considerate in diritto.

terna (artt. 25; 41, comma 7; 61, comma 1, lett. e, d.lgs. n. 117/2017), ma esclude espressamente da tali obblighi le formazioni e le associazioni politiche (art. 4, comma 2, d.lgs. n. 117). La normativa sul c.d. “Terzo settore” raccoglie una multiforme galassia di enti – per lo più di natura associativa – tutti accomunati dal “*perseguire il bene comune*”¹⁰⁹ “*senza scopo di lucro*”¹¹⁰ e, in particolare, “*finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento di una o più attività di interesse generale*”¹¹¹: definizione che non pare poi così distante da quella che si potrebbe dare proprio alla “politica” (o meglio all’ideale di “politica”)¹¹². Ora, anche questa ampia e dettagliata disciplina, che fissa principi di organizzazione e funzionamento democratici per gli Enti del Terzo Settore (ETS, per comodità)¹¹³, lascia in verità intatta la libertà organizzativa di questi enti, stabilendo che sia facoltativa l’iscrizione al Registro del Terzo settore, da cui dipende la qualificazione dell’ente come ETS e la conseguente applicazione della disciplina prevista dal Codice. Questa normativa subordina la possibilità di qualificarsi ETS e soprattutto di godere delle agevolazioni finanziarie, fiscali e di rapporto con gli enti pubblici, alla iscrizione al Registro e di conseguenza al rispetto dei principi di organizzazione e funzionamento democratici da

¹⁰⁹ Art. 1, comma 1, d.lgs. n. 117/17.

¹¹⁰ Art. 4, comma 1, d.lgs. n. 117/17.

¹¹¹ *Ibidem*.

¹¹² Non a caso, l’art. 4, comma 2, d.lgs. n. 117/17, ha ritenuto indispensabile chiarire che “*non sono enti del Terzo settore le amministrazioni pubbliche di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, le formazioni e le associazioni politiche, i sindacati*”, ecc. La definizione dei precedenti artt. 1 e 4, comma 1, infatti, sembrerebbe nella sostanza ricomprendere proprio sia gran parte dello Stato-apparato sia soprattutto i partiti politici.

¹¹³ L’ordinamento interno a base democratica trova principalmente disciplina negli artt. 24, commi 1 e 2; 25, commi 1 e 2; 41, comma 7; 61, comma 1, lett. e, d.lgs. n. 117/17.

parte dell'ente. Resta salva la libertà dell'ente di vivere al di fuori di questa cornice e di continuare ad applicare le (pochissime) norme codicistiche che garantiscono la libertà di organizzazione interna degli enti non riconosciuti.

Tutte queste norme – come anche quelle già vigenti del Codice civile in materia di associazioni riconosciute e nonché tutte quelle discipline settoriali relative a enti giuridici privati senza scopo di lucro¹¹⁴ – sembrano rispondere a un principio assolutamente generale: il singolo ha piena libertà di organizzare le formazioni sociali ove si svolge la sua personalità secondo le regole che ritiene più adatte¹¹⁵; a condizione che tramite tali enti egli non voglia ottenere particolari benefici, in particolare di natura economica, cioè un trattamento giuridico diversificato rispetto a quello che riceverebbe come singolo nel perseguire i medesimi scopi e nello svolgere le medesime attività¹¹⁶. In quest'ultimo caso, lo Stato ritiene comunque meritevole di tutela questo interesse ad un trattamento speciale, ma lo condiziona al rispetto di una serie di vincoli e limiti, primo tra tutti quello a un “*ordinamento interno a base democratica*”, come si esprime l'art. 39, Cost., con specifico riferimento ai sindacati o, come stabilisce l'art. 3, comma 2, d.l. n. 149/13, “*nel rispetto della Costituzione*”. Al di fuori di questi casi, legislativamente disciplinati, sembra prevalere la libertà associativa, che può spingersi sino a

¹¹⁴ Cfr. ad es. art. 137, comma 2, lett. a, d.lgs. n. 206/05, in materia di associazioni dei consumatori.

¹¹⁵ Ben diversa è la posizione di chi si è interrogato sulla possibilità di estendere, in via del tutto generale, la democrazia anche ai poteri privati: cfr. L. BASSO, *Il principe senza scettro* cit., nota n. 59, pp. 173 s.

¹¹⁶ Questo trattamento diversificato può andare dalla semplice limitazione della responsabilità patrimoniale (associazioni riconosciute) a forme ben più consistenti di intervento pubblicistico, come nel caso degli enti del terzo settore, dei partiti politici, delle fondazioni bancarie, delle organizzazioni di tendenza, di quelle religiose e via dicendo.

disattendere il principio di uguaglianza¹¹⁷, cardine – s’è detto – della “democrazia” vivente nel nostro sistema. E ciò vale pure per quelle particolari associazioni (non riconosciute) costituite dai partiti politici¹¹⁸, salvo ovviamente che vogliano mantenersi al di fuori del campo di applicazione del d.l. n. 149/13.

Anche l’abbozzo di legislazione organica sui partiti¹¹⁹ a oggi emanata sembra rispettosa di questi principi e di questa libertà organizzativa interna ai partiti¹²⁰. Il regime, infatti, è di natura meramente facoltativa come chiarito dallo stesso decreto: “*i partiti politici che intendono avvalersi dei benefici previsti dal presente decreto sono tenuti a dotarsi di uno statuto, redatto nella forma dell’atto pubblico*”¹²¹. Il provvedimento si limita a condizionarne il finanziamento a una serie di condizioni minime di democraticità interna, ferma restando la libertà del partito di organizzarsi come meglio crede. Solo se il partito vuole ottenere i benefici previsti dalla legge, viene assoggettato ai vari obblighi da essa previsti, tra cui quelli relativi a un or-

¹¹⁷ Cfr. ad es. A. PACE, *I circoli privati tra libertà di associazione e principio di uguaglianza*, in “Giur. Cost.” 1999, pp. 3299 ss.

¹¹⁸ Un caso assolutamente emblematico e recente è costituito dall’organizzazione e dal funzionamento, almeno fino al dicembre 2017, del Movimento 5 Stelle, dove spicca una “istanza dirigista *che viene riconosciuta ed associata a figura di particolare carisma e peso politico per il Movimento, come Beppe Grillo, il quale in seno a tale organizzazione politica cumula in modo non seriamente contestabile la qualità di «capo politico», come da Regolamento; e di «Garante del Movimento», come da Codice Etico*” (enfasi del giudice), Trib. Genova, sez. I, ord. 10 aprile 2017, RG 4036/2017 (caso Cassimatis), p. 10.

¹¹⁹ Si fa ovviamente riferimento al d.l. n. 149/2013. Cfr. *infra* par. 3.4 – *La disciplina di cui al d.l. n. 149/2013 e la sua (doppia) specialità*.

¹²⁰ Già prima della novella, Pace rilevava questa possibilità per il legislatore, pur mantenendo fermo il principio di libertà organizzativa dei partiti politici: A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Lezioni. Parte speciale*, 2 cit., pp. 351 ss.

¹²¹ Cfr. art. 3, co. 1, d.l. n. 149/2013; cfr. anche art. 4.

dinamento interno democratico¹²². Interessante anche notare che la modifica di uno statuto di un partito registrato, che si risolve nella violazione dei criteri di democraticità e trasparenza fissati dal legislatore, determina esclusivamente la perdita dei benefici, giuridici ed economici, ed eventuali sanzioni pecuniarie di natura amministrativa¹²³, ma nessun altro tipo di conseguenza negativa sul partito, il quale sembrerebbe dunque poter mantenere la sua (nuova) organizzazione (non democratica).

Sembra poi esistere un altro argomento, di natura sistematica, che giustifica l'inesistibilità dei principi democratici ai partiti politici e attiene all'ambito di efficacia dell'art. 3, Cost., che – secondo tesi ampiamente diffuse – vincola legislatore e pubblica amministrazione¹²⁴, ma non direttamente i privati, salvo ove vi siano specifiche previsioni costituzionali in questo senso (cfr. ad es. art. 41, Cost.).

Ora, come s'è cercato di argomentare nei precedenti capitoli, la democrazia – nel significato in cui vive nel nostro ordinamento – si fonda su una particolare accezione di uguaglianza (art. 3, Cost.), strettamente correlata a una specifica idea di individuo e di libertà individuale (art. 2, Cost.). Detto in altri termini, la concezione della democrazia accolta nel nostro sistema è quella liberal-democratica *“presupposta dagli artt. 2 e 3 e dal successivo «catalogo» dei diritti (civili, etico-sociali, economici e politici) conte-*

¹²² Come chiarisce l'art. 1, comma 2, d.l. n. 143/13, *“il presente decreto disciplina le modalità per l'accesso a forme di contribuzione volontaria fiscalmente agevolata e di contribuzione indiretta fondate sulle scelte espresse dai cittadini in favore dei partiti politici che rispettano i requisiti di trasparenza e democraticità da essa stabiliti”*.

¹²³ Cfr. artt. 4, comma 7, 8, 9, comma 3, 10, comma 12, d.l. n. 149/13.

¹²⁴ Cfr. ad es. C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana. Saggi cit.*, pp. 39 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova 1976, pp. 1024 ss.; L. PALADIN, *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Milano 1965, pp. 151 ss., 164 s., 238 ss.

*nuto nella prima parte della nostra Costituzione. Questa, invero, aderendo ad un modello compromissorio (liberale e, insieme, democratico), prevede l'equilibrata coesistenza del principio d'eguaglianza con quello di libertà*¹²⁵. Il "popolo" esercita questo potere essenzialmente contando, nel rispetto del principio una testa un voto. Almeno in questo particolare senso, la democrazia italiana codificata nella Carta del 1948 richiede come condizione essenziale che tutti i cittadini siano *uguali*¹²⁶ quanto al peso politico di

¹²⁵ A. PACE, *I circoli privati tra libertà di associazione* cit., p. 3296.

¹²⁶ In questa prospettiva, ad esempio, sembra muoversi il Consiglio di Stato quando stabilisce che il principio di uguaglianza tra associati sarebbe principio inderogabile per le associazioni riconosciute: Cons. Stato, sez. II, parere 20 dicembre 1995, n. 2915, in "Foro amm." 1997, pp. 1440 ss., dove si legge che "i soci delle associazioni debbono avere parità di doveri e di diritti, non essendo ammissibile che essi siano soci solo a determinati effetti"; in senso conforme, Cons. Stato, sez. I, parere 17 maggio 1960, n. 72. D'altronde, è bene chiarire che queste pronunce del Consiglio di Stato si riferiscono espressamente ad associazioni riconosciute e che la *ratio* della decisione risiede proprio nelle specifiche caratteristiche delle associazioni riconosciute (in particolare, limitazione della responsabilità patrimoniale). Nel parere del 1995, infatti, si chiarisce che la libertà organizzativa, discendente dall'art. 18, Cost., e comprende anche la possibilità di creare situazioni di disuguaglianza tra associati, riprende tutta la sua ampiezza proprio con riferimento alle associazioni non riconosciute: "Dato il fondamentale principio costituzionale di libertà di associazione (art. 18 Cost.), l'autonomia dei singoli resta libera, ovviamente, di atteggiarsi diversamente e dunque di prevedere statutariamente disuguaglianze nei diritti tra gli associati: ma in tale caso essa, pur potendo dar vita ad una associazione, non potrà giungere ad avvalersi dell'eccezionale beneficio patrimoniale della limitazione di responsabilità patrimoniale, e continuerà ad agire pertanto sotto le ordinarie forme della c.d. associazione non riconosciuta, cioè di associazione in cui la responsabilità per le obbligazioni associative resta estesa al patrimonio di chi ha agito, conformemente alla regola generale applicativa del principio giuridico di responsabilità, secondo il quale l'esercizio di una attività è inscindibile dal coinvolgimento del rischio personale". In senso analogo, ad esempio, si legge in una circolare regionale (siciliana) attuativa del d.P.R. n. 361/00 che "L'ordinamento delle associazioni da riconoscere non deve prevedere disposizioni che introducono disuguaglianze tra gli associati" (Circolare presidenziale 22 marzo 2001, prot. n. 1104, "Persone giuridiche private. Procedimento di riconoscimento e di approvazione delle modifiche statutarie. D.P.R. 10 febbraio 2000, n. 361. Registro

ciascuno, essendo ognuno titolare di un voto ed uno solo, in qualunque espressione fondamentale di democrazia (rappresentativa o “diretta” che sia). Senza il rispetto di que-

delle persone giuridiche regionali”, in “Gazz. Uff. Regione Sicilia” 8/6/2001, n. 29, parte I). Nella giurisprudenza del Consiglio di Stato (peraltro risalente nel tempo), si trova il principio per cui gli associati devono avere parità di diritti e di doveri (Cons. Stato, sez. I, parere 10 ottobre 1958). In dottrina questa tesi è sostenuta, ad es., da F. GALGANO, *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati*, in A. SCIALOJA, G. BRANCA (diretto da), *Commentario al Codice civile*, Bologna-Roma 1976, p. 230. La giurisprudenza ordinaria e quella amministrativa più recente, però, optano per la tesi sostenuta nel testo: Trib. Bari, sent. 21 novembre 1980, in “Foro It.” 1981, I, coll. 2870 ss.; Trib. Napoli, sent. 23 dicembre 1982, in “Giur. It.” 1983, I, 2, pp. 161 ss.; Trib. Verona, sent. 07 dicembre 1987, in “Giur. It.” 1989, pp. 76 ss.; TAR Veneto, Sez. I, sent. 29 settembre 1990, n. 1013, in “Dir. Regione” 1990, pp. 945 ss. Una voce dissonante, piuttosto interessante, è offerta da Tribunale Siena, sent. 8 marzo 2012, dove si legge che “*la Costituzione repubblicana vieta ogni «distinzione di sesso» (art. 3, 1° comma) e prescrive ai poteri statali di «rimuovere gli ostacoli di ordine ... sociale, che, limitando di fatto la libertà ed eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana» (art. 3, 2° comma). Il riconoscimento della pari dignità sociale delle donne si estende anche alle formazioni sociali ove si svolge la loro personalità (art. 2), né può negarsi che ciascuna delle contrade della città di Siena, ivi inclusa l’odierna convenuta, rientra a pieno titolo nella nozione di formazione sociale ove si svolge la personalità umana: lo stesso art. 3 del vigente statuto comunale dà infatti atto che le contrade «costituiscono espressione di comunità contrassegnando da secoli, in modo unico e peculiare, la realtà sociale senese così come esiste, si articola e vive quale associazione naturale»*”, in “Foro it.” 2012, I, coll. 2541 ss. Il valore di questa decisione, però, potrebbe essere limitato e conforme alla posizione espressa dal Consiglio di Stato nel parere richiamato ad inizio nota. Non è chiaro, infatti, quale sia l’esatta qualificazione giuridica delle contrade di Siena: secondo un orientamento minoritario, esse sarebbero associazioni non riconosciute (cfr. Trib. Milano, sent. 9 novembre 1992, in “Giur. it.” 1993, I, 2, pp. 747 ss.); secondo altro orientamento, assolutamente prevalente anche in dottrina, “*persone giuridiche pubbliche di antico diritto*” (cfr. Commissione tributaria di I grado di Siena, sent. 25 ottobre 1990, in *Foro it.*, 1992, III, coll. 132 ss.). In dottrina: M. CANTUCCI, *La natura giuridica della Contrada*, in AA.VV., *Miscellanea di studi in memoria di Giovanni Cecchini*, II, Siena 1964, pp. 82 ss.; M. COMPORTE, *La tutela degli stemmi, degli emblemi, dei colori delle contrade di Siena*, in “Studi senesi” 1982, pp. 296 ss.; P.G. PONTICELLI, *Postulati teorici della qualificazione delle contrade senesi come persone giuridiche pubbliche: argomenti nuovi per una conferma e conseguenze applicative*, in “Studi senesi” 1988, pp. 1 ss.; G.D. COMPORTE, *Le contrade di Siena: un’autonomia*

sta minima condizione di uguaglianza, la democrazia, così come vive nel nostro ordinamento, non avrebbe senso. In campo privatistico, viceversa, la tutela delle diverse libertà costituzionali individuali, tra cui quella di autonomia¹²⁷, permette al singolo di limitare, ad esempio contrattualmente, il suo peso decisionale rispetto agli altri consociati e ciò vale anche nell'ambito di fenomeni associativi, dove tale autonomia trova conforto nelle specifiche previsioni degli artt. 18 e 49, Cost.

In ambito privatistico, cioè, il privato può scegliere – con tutti i limiti e le garanzie del caso, a tutela dei suoi stessi diritti inviolabili e indisponibili – di contare meno di uno e di porsi in una situazione di disuguaglianza rispetto ai suoi simili¹²⁸. Quella condizione essenziale e minima per aversi “democrazia” non potrebbe dunque realizzarsi. Se l'associazione politica è da ritenersi soggetto privato, nonostante la sua stretta contiguità con lo Stato-apparato, allora proprio questi principi di autonomia e libertà che reggono i rapporti interprivati impedirebbero il dispiegarsi di quelle condizioni minime di uguaglianza che costituiscono l'indispensabile presupposto della democrazia, nel nostro ordinamento.

per il territorio, in “Studi senesi” 2012, pp. 36 ss. Se la natura della contrada fosse davvero quella indicata dal Tribunale di Milano, di associazione non riconosciuta, allora la sentenza del Tribunale di Siena del 2012 che ritiene obbligatorio informare l'ordinamento interno ai principi democratici, si porrebbe nel solco di quell'orientamento minoritario, in dottrina e giurisprudenza, che estende alle associazioni non riconosciute i principi (democratici) delle associazioni riconosciute. Se, invece, come pare preferibile, le contrade di Siena hanno natura di persone giuridiche pubbliche, allora la sentenza del giudice senese del 2012 non avrebbe nulla di singolare, affermando un principio pacifico per cui tutti i soggetti pubblici devono informare la propria organizzazione e il proprio funzionamento interno ai principi e valori costituzionali.

¹²⁷ Cfr. ad es. C.M. BIANCA, *Diritto civile. 3. Il contratto*, Milano 2000, pp. 30 ss.; *contra* ad es. A. PACE, *I circoli privati tra libertà di associazione* cit., pp. 3299 ss.

¹²⁸ Una soluzione simile, seppur con argomenti diversi e sulla base di distinti presupposti, è fornita da A. PACE, *I circoli privati* cit., p. 3202 ss.

Vi è infine un'argomentazione che è possibile spendere a favore della limitazione del "metodo democratico" alla sola azione *esterna* dei partiti e che utilizza ragioni di natura teleologica e di ragionevolezza e coerenza interna all'art 49, Cost.

Coloro che sostengono l'estensione del metodo democratico anche all'interno dei partiti politici¹²⁹ lo fanno – oltre che per ragioni di armonia complessiva del sistema costituzionale (i principali soggetti dell'ordinamento democratico costituzionale non possono che essere, essi stessi, organizzati democraticamente) – nella speranza di rivitalizzare e rigenerare i partiti, cardine della nostra democrazia rappresentativa.

¹²⁹ Tra i più significativi, cfr. C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana* cit., pp. 226 ss.; V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare in Italia*, in AA.VV., *Studi in onore di Emilio Crosa*, Milano 1960, pp. 595 ss.; V. CRISAFULLI, *Partiti, parlamento, governo*, in P.L. ZAMPETTI (a cura di), *La funzionalità dei partiti nello stato democratico: atti del 1° Congresso nazionale di dottrina dello stato*, Milano 1967, pp. 93 ss.; S. BARTOLE, voce *Partiti politici* cit., p. 710; E. ROSSI, *La democrazia interna nei partiti politici* cit., p. 6; L. CARLASSARE, *Rappresentanza politica e partiti tra pubblico e privato*, in F. MANNELLA (a cura di), *Unità della scienza giuridica. Problemi e prospettive. Giornata di studi in onore di Margherita Raveraira*, Napoli 2016, p. 155. Per una confutazione degli argomenti addotti da questa dottrina, cfr. ad es. 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, Padova 1957, pp. 141 ss.; S. BARTOLE, voce *Partiti politici* cit., pp. 712 s.; da ultimo, in modo estremamente chiaro e lineare, E. GIANFRANCESCO, *I partiti politici e l'art. 49 della Costituzione*, in "forumcostituzionale.it" 2017, par. 3. Una posizione intermedia è quella di chi, pur escludendo un obbligo generale e uniforme di democrazia all'interno dei partiti, ha ritenuto che l'unico temperamento che può riconoscersi alla loro libertà organizzativa potrebbe ravvisarsi in uno "zoccolo minimo di dialettica democratica" (D. VINCENZI AMATO, *Associazioni e tutela dei singoli: una ricerca comparata*, Napoli 1984, p. 184). Più precisamente, si è rilevato che "man mano che cresce la rilevanza esterna del gruppo e quanto più forti si fanno le ragioni dell'appartenenza, tanto maggiore diviene la esigenza che l'azione dell'associazione sia corretta non solo in base ai suoi parametri interni, ma anche in base a quelli esterni: in particolare che sia rispettosa del principio di eguaglianza e dei diritti e delle libertà individuali costituzionalmente garantiti" (*Ibidem*, p. 117).

In questo senso sembrerebbe muoversi anche il Consiglio di Europa con alcune sue raccomandazioni dove, se, da un lato, viene ribadita la garanzia offerta dall'art. 11, CEDU, all'autonomia interna delle associazioni politiche¹³⁰, dall'altra, però, si ritiene che la possibilità di contribuire a rafforzare la democrazia in un paese da parte di un partito politico sia direttamente proporzionale alla sua democrazia interna che dunque occorre fortificare, attraverso *soft-law*¹³¹. Se il partito, così essenziale alle democrazie contemporanee, non è democratico al suo interno, difficilmente riuscirà a mantenere e migliorare la democraticità complessiva dell'ordinamento statale¹³². Proprio

¹³⁰ Si legge, ad esempio, nelle linee guida adottate dalla Commissione di Venezia nel 2010 che “*Due to the important role that parties play as actors in a democracy, some OSCE states have legislated requirements that certain internal party functions be democratic in nature. The basis and applicability of such legislation must be carefully considered. Regulation of internal party functions, where applied, must be narrowly constructed as to not unduly interfere with the right of parties as free associations to manage their own internal affairs*” (enfasi aggiunta), European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Guidelines on Political Party Regulation by Osce/Odihr and Venice Commission cit.*, parr. 97 s.

¹³¹ Si legge, nella sintesi di opinioni e rapporti della Commissione di Venezia relativa ai partiti politici, che “*parties are an integral part of a democracy, and their activities should ensure its good functioning. Hence, a commitment to internal democratic functioning reinforces this general function. Although few European states regulate this requirement in detail, several countries require the party's internal structure and operation to be democratic*”, Venice Commission, *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports cit.*, p. 12.

¹³² Nel Codice di buone pratiche per i partiti politici, si legge che “*the rule of law, democracy and human rights are three pillars of the European and the Council of Europe's constitutional heritage. Therefore, provisions on democracy, the rule of law and human rights' protection alongside norms regulating the political system and the separation of powers, stand among the basic principles of the Council of Europe's Member States. Political parties are major actors in any democratic society, hence they enjoy the benefits of the guarantees of those principles by the State and, accordingly, they must also respect and promote these very same principles. The latter should be taken into account in the parties' organisation, functioning and financing*”, Venice Commission, *Code of Good Practice in the Field of Political Parties cit.*, par. 15.

nella prospettiva di suggerimenti per buone pratiche democratiche, la Commissione di Venezia ha chiarito che la raccomandazione di democraticità per i partiti politici è duplice: “*the requirement of compliance with democracy is twofold. Not only political parties’ speech and action ad extra must formally endorse the democratic principles and rule of law contained in constitutional and legal provisions of the country but their internal organisation and functioning must also substantially abide by the principles of democracy and legality. The basic tenets of democracy are not satisfied with mere formal adherence or lip-service paid by the statutes of the party but require substantial application of them ad intra*”¹³³.

D'altronde, il problema fondamentale con queste tesi, sostenute così diffusamente a livello nazionale e sovranazionale, è che non risulta dimostrato l'assunto teorico e sociologico su cui tale speranza si fonda e cioè che un metodo democratico applicato all'interno di un soggetto (sicuramente anche) privato, nonché tramite del consenso popolare verso le istituzioni, produca effetti benefici in termini proprio di democrazia complessiva del sistema. Non è peraltro neppure chiarito cosa precisamente si intenda per metodo democratico, posto che esso può voler dire molte cose diverse tra loro, come si è tentato di mostrare¹³⁴. Di certo però la democrazia, così come vive nel nostro ordinamento, contiene in sé (anche) sia un necessario momento decisionario (che si accompagna alla responsabilità del decisore) sia meccanismi tipicamente aristocratici. Anzi, proprio il fulcro della nostra democrazia (che si caratterizza anzitutto per la sua natura rappresentativa) risiede nelle elezioni, cioè in uno strumento tipicamente diretto a scegliere e formare delle *élites*.

¹³³ *Ibidem*, par. 100.

¹³⁴ Cfr. *supra* par. 2.2 – *Democrazia*.

Soprattutto è l'apoditticità della presupposizione – che maggiore democrazia all'interno si risolva logicamente e necessariamente in maggiore democrazia all'esterno – che solleva dei dubbi.

Lasciando da parte la storia¹³⁵ – perché si potrebbe incorrere nell'accusa di appiattirsi sulla realtà, di realismo giuridico¹³⁶, disconoscendo l'autonomia e il valore del siste-

¹³⁵ Dalla quale parrebbe trarsi la convinzione che partiti assai poco democraticamente variegati hanno fatto un gran bene alla democrazia: si pensi ad esempi molto variegati tra loro, a partire dai *tories* britannici (cfr. ad es. R. BLAKE, *The Conservative Party from Peel to Major*, London 2010) ai democratici statunitensi (cfr. ad es. B. BARTLETT, *Wrong on Race: The Democratic Party's Buried Past*, New York 2008), ai nostri azionisti (cfr. ad es. G. DE LUNA, *Storia del Partito d'Azione 1942-1947*, Roma 1997) o ai democristiani (cfr. ad es. A. GIOVAGNOLI, *Il partito italiano: la Democrazia Cristiana dal 1942 al 1994*, Roma-Bari 1996). Con riferimento alla struttura interna dei partiti britannici negli ultimi anni: cfr. S. KIPPIN, P. DUNLEAVY, *How democratic are the UK's political parties and party system?*, in P. DUNLEAVY, R. TAYLOR (eds.), *The 2017 Audit of UK Democracy*, October 2017, reperibile all'indirizzo <http://www.democraticaudit.com/wp-content/uploads/2017/11/2017AuditofUKDemocracy.pdf> (visitato il 25/2/2018).

¹³⁶ Se proprio si volesse esprimere una posizione di giusrealismo all'americana, si potrebbe far notare che, a quanto risulta dalla nostra storia repubblicana, ad oggi nessun giudice ha rilevato la contrarietà di statuti dei partiti politici a un (preteso) vincolo costituzionale di democrazia interna, nonostante tale vincolo invece sia stato affermato con riferimento alle associazioni riconosciute (cfr. *infra* nota n. 126). Si potrebbe, poi, richiamare la struttura fortemente verticistica del M5S – singolo partito con il più largo consenso popolare nelle elezioni politiche del 2018 – oggetto di molteplici pronunce giudiziali (cfr. note nn. 74, 383, 653, 615 e 802), nessuna delle quali però mi pare abbia sanzionato una violazione del (preteso) obbligo costituzionale di democrazia interna. Sulla struttura fortemente verticistica del M5S, cfr., ad es., S. CECCANTI, S. CURRERI, *I partiti antisistema nell'esperienza italiana: il Movimento 5 Stelle come partito personale autoescluso*, in "Dir. pubbl. comp. eur." 2015, pp. 799 ss.; L. MOSCA, *Problemi e limiti del modello organizzativo «cybercratico» nell'esperienza del Movimento 5 Stelle*, in "Ragion Pratica" n. 44/2015, pp. 37 ss.; T. CASADEI, *Il mito del «popolo della rete» e le realtà del capo. Nuove tecnologie e organizzazioni politiche nel contesto italiano*, in "Dir. pubbl. comp. eur." 2015, pp. 882 ss.; P. FALLETTA, *Partiti politici e web: verso una democrazia 2.0*, in "forumcostituzionale.it" 2016, par. 2.1; F. SCRÒ, *Legge elettorale, partiti politici, forma di governo. Variabili e costanti del sistema costituzionale italiano*, Padova 2014, pp. 225 s.; A. PASCARELLI, *Profili costituzionali del Codice di com-*

ma normativo –, l’affermazione è quantomeno problematica da un punto di vista propriamente prescrittivo. Come si è visto, l’art. 49, Cost., riconosce e garantisce i partiti come tramite tra i cittadini e la gestione istituzionale del potere. La loro funzione è la (co)determinazione della politica nazionale oppure essi non sono, per stessa volontà costituzionale. I partiti sono uno strumento – così come gli stessi e diversi meccanismi democratici – per avvicinare governanti e governati, per far sì che il potere sia il più possibile controllato dai cittadini. Se questo è l’obiettivo – costituzionalmente imposto ai partiti di far da tramite tra il popolo e le istituzioni, in modo che queste ultime siano responsive verso coloro da cui traggono legittimazione –, è lecito porsi alcune domande: partiti dove siano garantiti nel massimo grado e in ogni momento e fase della loro azione le posizioni di ogni singola minoranza e di ogni singolo individuo al loro interno – che, si badi bene, molto spesso non rappresentano i cittadini, ma sè stesse e sè stessi –; partiti dove sia assicurata, in ogni fase e momento della loro azione, la più ampia discussione e libertà di dissenso; partiti nei quali la governabilità sia sacrificata a favore di una massima e assoluta rappresentatività; partiti nei quali lo stesso momento decisionale – in quanto massima espressione del sacrificio delle minoranze – sia continuamente e costantemente rivedibile, proprio a garanzia di queste ultime; partiti, appunto, di questo genere sono in grado di adempiere alla funzione imposta dalla Costituzione di (co)-determinare la politica nazionale meglio di partiti che invece disconoscono (almeno in parte) queste esigenze di democrazia interna ?

portamento M5S per Roma Capitale. Un breve commento a partire da Trib. Civ. Roma, ord. n. 779 del 17.01.2017, in “Osservatorio AIC” n. 2/2017, pp. 7 ss. Nell’ambito dei dibattiti parlamentari, si può leggere l’intervento dell’on. Ceccanti nella seduta della Camera del 13 aprile 2018, p. 3 dello stenografico.

Come ricordava Calamandrei nel 1946¹³⁷, il vero pericolo per le democrazie non sono le istituzioni forti, ma al contrario la loro debolezza; la loro incapacità di tutelare proprio la stessa democrazia, che lascia spazio a chi ad essa si oppone.

D'altronde, l'assenza di un vincolo *giuridico* a un assetto organizzativo complessivo improntato al metodo democratico, non significa assolutamente che non sia possibile ravvisare l'opportunità che alcuni specifici elementi e meccanismi democratici siano garantiti. Ma la scelta su quale e quanta democrazia dovrà essere rimessa all'autonomia di ciascun singolo partito il quale, solo, saprà come dosarli e quantificarli nel modo corretto, alla luce della propria storia, dei propri valori, dei propri iscritti, del proprio elettorato di riferimento, avendo sempre come obiettivo, questo sì giuridicamente imposto, di essere così in grado (co)determinare la politica nazionale.

3.3 – *Una proposta ricostruttiva: la distinzione tra fase pre e post-decisionale*

Poiché pare assai difficile poter rispondere alle domande che si sono poste nel precedente paragrafo circa l'incidenza (negativa o positiva) di un'organizzazione democratica sulla (effettiva) capacità di un partito a (co)determinare la politica nazionale, si potrebbe compiere l'operazione inversa per tentare di avanzare una possibile proposta che concili l'autonomia costituzionalmente garantita dei partiti e l'opportunità di prevedere, secondo le proprie caratteristiche, alcuni specifici meccanismi di democrazia interna.

¹³⁷ Cfr. *supra* nota n. 23.

Si potrebbe cioè partire dal caso di un partito che presenti un'organizzazione ampiamente democratica¹³⁸ – almeno rispetto a quelli operanti in un detraminato momento storico – e cercare di individuare quali siano gli aspetti problematici in relazione alla sua capacità o incapacità di (co)determinare la politica nazionale.

Lo spunto che si intende usare come punto di partenza è la conferenza stampa del segretario del PD tenuta il 5 marzo 2018 a seguito dei risultati delle elezioni politiche. In quella sede, tra le altre cose, s'è riconosciuta la necessità di convocare un congresso, dove affrontare quanto fatto emergere dalla sconfitta elettorale, affermando che “*sarà il caso di fare un congresso serio e risolutivo. Non un congresso che si apre e non finisce mai, ma un congresso che a un certo punto permette alla leadership di fare ciò per la quale è stata eletta*”¹³⁹ (enfasi aggiunta).

Sembra che ciò che lamenti il segretario sia una incapacità di azione della classe dirigente del partito (la “*leadership*”) determinata – parrebbe – da un eccesso di democrazia interna (“*un congresso che si apre e non finisce mai*”), si potrebbe chiosare. La proposta che parrebbe avanzare è un “*congresso serio e risolutivo*” accompagnato, o meglio, seguito da una *leadership* che fa “*ciò per la quale è stata eletta*”.

Credo non ci sia bisogno di dire che non si intende as-

¹³⁸ Senza voler in alcun modo sostenere che quella esaminata sia la migliore soluzione possibile sotto il profilo democratico, pare però ragionevolmente condivisibile che, tra i partiti presenti alle politiche del 2018, il PD abbia uno statuto e atti fondativi che accolgono molteplici elementi di democrazia.

¹³⁹ Conferenza stampa del segretario del PD Matteo Renzi il 5 marzo 2018, a seguito dei risultati delle elezioni politiche del 4 marzo 2018. Il video con la parte di intervento che qua interessa è scaricabile all'indirizzo: https://video.repubblica.it/dossier/elezioni-politiche-2018/elezioni-renzi--lascio-segreteria-pd-ma-congresso-dopo-formazione-governo/298899/299523?refresh_ (visitato il 6 marzo 2018).

solutamente scadere nella propaganda politica o nella divinizzazione del (ex)*leader* del momento, e neppure di chiarire che la sostanza del discorso, le ragioni che lo hanno originato, la tempistica e il restante contenuto dello stesso sono, con tutta probabilità, da inserire in un contesto ben più ampio, dove sicuramente sono (anche) presenti risentimenti e pulsioni personali, strategie politiche e via dicendo.

L'affermazione fatta, però, pare plasticamente esprimere uno (se non il) problema dei moderni partiti pigliatutti¹⁴⁰, nei quali *“la configurazione del partito come «parte totale» acquista una dimensione differente. Da un lato, ciascun partito, non potendo contare su di un elettorato stabile, tende ad operare una mediazione tra i diversi gruppi di interesse allo scopo di estendere l'area dei propri consensi, cosicché le sintesi programmatiche che esso elabora riflettono una realtà sociale fortemente articolata ma assai meno ideologizzata. Nell'ambito di sistemi partitici di questo tipo, d'altra parte, la lotta politica diviene altamente competitiva, ciò che si riflette non solo sulla dinamica dei rapporti fra i partiti, come l'intuizione kirchheimeriana del «catch all party» e gli studi di scienza politica che l'hanno seguita hanno cercato di dimostrare, ma anche sull'esigenza che il partito si misuri costantemente con la politicità diffusa nella società civile in tutte le sue articolazioni per effetto della progressiva integrazione fra questa e la società politica, e ad un tempo dell'estensione dei compiti dello Stato”*¹⁴¹.

¹⁴⁰ Ci si riferisce ovviamente ai *catch-all parties* e alla tesi di O. KIRCHHEIMER, *The catch-all party*, in P. MAIR (ed.), *The West European party system*, Oxford 1990, pp. 50 ss.; vd. anche F.S. BURIN, K.L. SHELL (eds.), *Politics, Law, and Social Change: Selected Essays of Otto Kirchheimer*, New York 1969. Recenti analisi hanno ritenuto il M5S avvicicabile a queste esperienze: cfr. A. PEDRAZZANI, L. PINTO, *L'evoluzione dell'elettorato: un partito pigliatutti?*, in “il Mulino” 2017, pp. 736 ss.

¹⁴¹ P. RIDOLA, voce *Partiti politici* cit., par. 6.

Il problema fondamentale della democrazia interna a questi moderni modelli di partito è rappresentato da “*la gestion des accords et la solution des conflits*”¹⁴².

A questo problema degli attuali partiti in occidente, se ne affianca uno che, sebbene abbia anche avuto manifestazioni all'estero¹⁴³, risulta una tipica caratteristica del sistema politico italiano, per l'intensità e la frequenza con cui si è presentato durante tutta la nostra storia repubblicana¹⁴⁴. Si allude al c.d. “correntismo”, all'esistenza di numerose fazioni all'interno di quasi ogni partito che si è succeduto in Italia e che è stata una delle cause della fortissima instabilità governativa nonché una delle ragioni di quella degenerazione della forma di governo parlamentare subita nella c.d. Prima Repubblica e consistente in uno strapop-

¹⁴² Y. MÉNY, Y. SUREL, *Politique comparée. Les démocraties. Allemagne, États-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*, Paris 2009, p. 88.

¹⁴³ Cfr. A.S. ZUCKERMAN, *The Politics of Faction: Christian Democratic Rule in Italy*, New Haven 1979; P. CHAMBERS, *Factions, Parties, and the Durability of Parliaments, Coalitions and Cabinets: The Case of Thailand (1979-2001)*, in “Party Politics” 2008, pp. 299 ss.

¹⁴⁴ Con riferimento alla dottrina politologica, cfr. ad es. G. SARTORI, *Proporzionalismo, frazionismo e crisi dei partiti*, in “Riv. It. Sc. Pol.” 1971, pp. 629 ss.; G. PASQUINO, *Le radici del frazionismo e il voto di preferenza*, in “Riv. It. Sc. Pol.” 1972, pp. 353 ss.; S. PASSIGLI, *Proporzionalismo, frazionismo e crisi dei partiti: quid prior?*, in “Riv. It. Sc. Pol.” 1972, pp. 125 ss.; G. SARTORI (a cura di), *Correnti, frazionismo e fazioni nei partiti politici italiani*, Bologna 1973; G. SARTORI, *Parties and Party System: A Framework for Analysis*, New York 1976; più di recente, cfr. ad es. C. MERSHON, *Party faction and the coalition government: portfolio allocation in Italian Christian Democracy*, in “Electoral Studies” 2001, pp. 555 ss.; IDEM, *Contending models of portfolio allocation and office payoffs to party factions: Italy 1963-79*, in “American Journal of Political Science” 2001, pp. 277 ss.; D. GIANNETTI, M. LAVER, *Party Cohesion, Party Discipline, Party Factions in Italy*, in D. GIANNETTI, K. BENOIT (a cura di), *Intra-Party Politics and Coalition Government*, New York 2009, pp. 146 ss.; A. CERON, *Correnti e frazionismo nei partiti politici italiani (1946-2010): un'analisi quantitativa delle mozioni congressuali*, in “Riv. It. Sc. Pol.” 2011, pp. 237 ss. Con riferimento a quella di taglio più giuridico, cfr. ad es. L. D'AMATO, *Correnti di partito e partito di correnti*, Milano 1965; M. SERNINI, *Le correnti nel partito*, Varese 1966.

tere dei singoli Ministri, espressione appunto delle singole correnti dei partiti della coalizione di governo, e che ricalcava il modello assessoriale¹⁴⁵ affermatosi in alcune regioni prima della riforma del Titolo V¹⁴⁶.

Come gestire, allora, accordi e risolvere conflitti all'interno del partito ormai deideologizzato e ricco di correnti, garantendo allo stesso tempo quelle esigenze di democrazia interna – non imposte dalla Costituzione, ma – da più parti ricercate?

Come si è tentato di argomentare¹⁴⁷, il partito esiste ed è costituzionalmente protetto in funzione della (tensione alla) determinazione della politica nazionale, in sua mancanza si potranno ravvisare altri fenomeni associativi e istituzionali. Affinchè ciò sia politicamente, giuridicamente e concretamente possibile, occorre che l'organizzazione interna del partito sia tale da assicurare una rigorosa unità di azione nel perseguimento della linea di condotta concordata o, anche, di una semplice decisione adottata. Si vuole dire che, completate le procedure decisionali interne a un partito, la capacità di determinare la politica nazionale circa uno o più obiettivi concordati all'interno del partito è direttamente proporzionale alla sua coesione interna (o meglio all'attitudine del partito di mostrarsi coeso verso l'esterno) e all'unità del suo indirizzo, consistente nella monodirezionalità dei comportamenti e delle opinioni espresse da *tutti* i suoi membri. In mancanza di ciò, la pretesa di “determinare” la politica nazionale diviene mero *flatus vocis*.

¹⁴⁵ Cfr. ad es. P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto Regionale*, Torino 2016, p. 235.

¹⁴⁶ Sull'evoluzione della forma di governo parlamentare e con specifico riferimento a questo modello “assessoriale”, sia consentito rinviare a M. PERINI, *Le regole del potere: primato del parlamento o del governo?*, Torino 2009, in part. cap. 3.

¹⁴⁷ Cfr. *supra* par. 3.1.1 – *Lo Statuto costituzionale e legislativo dell'organizzazione partitica*, sub c.

D'altronde, la tanto richiamata esigenza di democrazia interna non può non implicare un pluralismo di voci, la possibilità di dissenso (la tutela delle minoranze) e la garanzia delle posizioni individuali. Qualunque sia l'idea di democrazia cui si faccia riferimento, non è seriamente dubitabile che sia *“immanente ad ogni ordinamento democratico, [quel presupposto relativistico] in base al quale l'unica possibile regola e garanzia di vitalità del processo di decisione politica è la comune accettazione della diversità delle opinioni e del pluralismo delle formazioni sociali, cosicché la formazione della volontà popolare sia il risultato di un processo dialettico di compensazione delle forze politiche operanti nella società. Il metodo democratico esprime per l'appunto l'esigenza ineliminabile del rispetto da parte di queste delle condizioni che assicurano la libertà e l'eguaglianza nella lotta politica, la possibilità di alternanza al potere, la tutela delle prerogative dell'opposizione”*¹⁴⁸.

Ciò allora parrebbe assolutamente inconciliabile con il senso che si è tentato di attribuire alla “determinazione” della politica nazionale, cioè un'azione unitaria, dove il dissenso va limitato al massimo se non proprio escluso, pena la sua perdita di senso (logico e costituzionale), la sua inefficacia (sul piano politico) e la sua inutilità (sul piano della concreta realtà).

La contraddizione, però, potrebbe essere solo apparente e queste opposte modalità di azione e organizzazione essere pienamente armoniche tra di loro.

Come si è rilevato in precedenza, la democrazia vivente nel nostro ordinamento è, essenzialmente, democrazia rappresentativa fondata sul principio di maggioranza e sulla tutela dei diritti, limite alla maggioranza stessa. Pare

¹⁴⁸ P. RIDOLA, voce *Partiti politici* cit., par. 8.

possibile condividere la tesi in base alla quale, in questo tipo di sistema, la maggioranza *decide* – assumendosi la responsabilità politica (artt. 56, comma 1, 58, comma 1, e 94, Cost.) e talvolta giuridica (art. 77, comma 2, Cost.) delle decisioni adottate – *nel rispetto* delle minoranze e dei diritti dei singoli¹⁴⁹. Questo rispetto e le garanzie imposte dal metodo democratico, però, non possono giungere a eliminare o rendere inefficace il necessario momento decisivo¹⁵⁰, anche proprio per ragioni legate all'essenza stessa della democrazia come governo *responsabile*. Se nessuno decide o, che è la stessa cosa, il soggetto che ha deciso può dal suo interno contestare la decisione presa o, peggio ancora, porla nel nulla, di chi sarà la responsabilità? Chi dovrà essere chiamato a rispondere per la decisione presa e attuata o parzialmente attuata? La dissoluzione della responsabilità determinerebbe un gravissimo nocumento

¹⁴⁹ Sull'endiadi costituita da “potere della maggioranza” - “tutela delle minoranze” a base della “democrazia” contemporanea e del principio di maggioranza accolto nel nostro ordinamento costituzionale, cfr. ad es. H. KELSEN, *La democrazia* (1927), in IDEM, *Il primato del Parlamento*, Milano 1982, pp. 1 ss.; A. PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, Torino 1993; G. DE VERGOTTINI, voce *Opposizione parlamentare*, in *Enc. Dir.*, XXX, 1980, pp. 532 ss.; G. SARTORI, *Democrazia. Cosa è cit.*

¹⁵⁰ Con riferimento ad alcune espulsioni di associati al M5S, il Tribunale di Napoli ha recentemente ritenuto che “*la piena legittimità di norme che, proprio per l'estrema facilità di adesione, riservano alcune prerogative, tra cui l'espulsione, ad una figura monocratica, garante del rispetto delle finalità fondamentali [...]. Lungi dall'essere antIDemocratico, questo sistema serve ad assicurare la coerenza dell'azione politica di tutti gli iscritti con gli indirizzi generali perseguiti [...]. Né può discutersi di limitazione all'esercizio dei diritti politici. [...] un'organizzazione di tendenza [...] ha interesse a tenere ben distinte e percepibili dalla generalità della popolazione, nel dibattito pubblico come in quello interno, le proprie proposte politiche nei vari campi, conservando i caratteri distintivi e peculiari che fin qui lo hanno caratterizzato. È dunque legittimato a reprimere al proprio interno condotte non conformi alle proprie regole: l'unica conseguenza è che gli esclusi potranno continuare liberamente a fare attività politica o di qualsiasi altro tipo*”, Tribunale di Napoli, VII sez. Fall., sent. n. 3773 del 18/4/2018, pp. 10 s.

proprio all'idea stessa di democrazia *costituzionale* in cui viviamo, dove nessun potere, nessuna decisione può essere irresponsabile.

Il superamento, allora, dell'apparente contraddizione sopra richiamata – o se si vuole il bilanciamento tra i due valori richiamati – potrebbe consistere in ciò: assicurare la piena trasparenza, il pluralismo di voci, la possibilità di dissenso, la tutela delle minoranze e la garanzia delle posizioni individuali in tutti i procedimenti decisorii, ma una volta che questi si sono (*regolarmente e validamente*) conclusi, la prevalenza dovrebbe essere data all'unità di indirizzo, alla garanzia della capacità del partito di (co)determinare la politica nazionale. Nella fase *pre-decisionale* dovrebbero imporsi quelle esigenze di democrazia interna, evidenziate da molta parte della dottrina e raccomandate dalla *soft-law* europea, ovviamente nelle forme che il partito, nella sua autonomia, ritenga più adatte alle sue specifiche caratteristiche; mentre, nella *fase post-decisionale* dovrebbe garantirsi l'“*attitudine ad acquistare «una posizione di potenza all'interno del gruppo sociale»*”¹⁵¹, che è il *proprium* (costituzionale) di questi moderni gruppi intermedi.

Questo bilanciamento diacronico, peraltro, potrebbe trovare un qualche appiglio nella recente legislazione nella quale, tra le altre cose, si richiede che negli statuti dei partiti che ambiscono alla registrazione siano indicate le “*procedure richieste per l'approvazione degli atti che impegnano il partito*” (art. 3, comma 2, lett. c, d.l. n. 149/13). Anche il legislatore sembra distinguere tra la procedura diretta all'approvazione dell'atto (fase *pre-decisionale*) e la fase *post-decisionale*, nella quale l'atto adottato viene a impegnare il partito verso l'esterno.

I giudici ordinari, da molto tempo, sembrano aver ri-

¹⁵¹ Cfr. *supra* nota n. 17.

conosciuto una rilevanza giuridica a quello che è qualificato come “*diritto all'identità dei partiti politici*”¹⁵². Sebbene molte decisioni giudiziali relative a questo “diritto” attengono specificamente al simbolo del partito, il concetto pare di portata ben più ampia, come emerge dalla stessa giurisprudenza quando ha ritenuto che si abbia lesione di tale diritto “*nel caso in cui il contenuto di alcuni manifesti diffusi nel corso della campagna elettorale risulti equivoco e fuorviante, tanto da ingenerare confusione tra gli elettori ed erronei convincimenti circa presunte indicazioni di voto provenienti dal partito ricorrente*”¹⁵³. Si potrebbe allora ritenere che esista un qualificato interesse giuridico a che gli indirizzi e le decisioni politiche, una volta (democraticamente, validamente e regolarmente) adottate dal partito, siano garantite, anche contro gli stessi membri (dissenzienti). La rilevanza giuridica della fase post-decisionale – quella in cui si esprime la “linea politica” del partito e che lo identifica rispetto alle altre forze politiche – potrebbe forse trovare sostegno in questa giurisprudenza ordinaria¹⁵⁴.

¹⁵² Trib. Roma, sent. 15 settembre 1984, in “Foro it.” 1984, I, coll. 2592 ss.; P. Roma, sent. 11 maggio 1981, in “Foro it.” 1981, I, coll. 1738 ss.; P. Roma, sent. 6 maggio 1981, in “Foro it.” 1981, I, coll. 1739 ss. Uno degli aspetti esaminati dalla giurisprudenza con riferimento a tale “diritto” riguarda l'utilizzo del simbolo (che rappresenta – o forse meglio, rappresentava – un insieme di idee e valori). Molte decisioni si ritrovano in quel momento di grande cambiamento successivo al 1989 e soprattutto alla “rivoluzione” determinata dalla c.d. “tangentopoli”. Si legge, ad esempio, in una di queste decisioni che “*ai segni di identificazione delle associazioni non riconosciute si applicano le norme che disciplinano i segni distintivi dell'impresa, in quanto espressione di un'esigenza di carattere generale di chiarezza e di non confondibilità. Nel caso di partiti politici, le disposizioni in tema di competizione elettorale ribadiscono l'esigenza di chiarezza e non confondibilità dei segni di identificazione*”, Trib. Roma, sent. 26 aprile 1991, in “Giur. it.” 1992, I, 2, p. 188.

¹⁵³ P. Roma, sent. 26 ottobre 1989, in “Dir. informazione e informatica” 1990, p. 200; cfr. anche P. Roma, sent. 16 giugno 1989, in “Dir. informazione e informatica” 1990, p. 199.

¹⁵⁴ La stessa legislazione intende garantire questa identità partitica che passa (anche e soprattutto) per l'univocità di azione. In base all'art. 3, comma

Altre utili indicazioni a supporto della proposta avanzata si potrebbero forse trovare in una importante decisione del Tribunale di primo grado dell'Unione Europea che non riguarda direttamente i partiti politici, ma un fenomeno ad essi contiguo, cioè i gruppi parlamentari¹⁵⁵. La causa riguarda il contrasto tra alcuni parlamentari europei, riuniti in gruppo parlamentare (“*Gruppo tecnico dei deputati indipendenti – Gruppo misto*”, d’ora in poi TDI), contro il Parlamento europeo stesso il quale ne aveva disposto lo scioglimento, con effetto retroattivo, per mancanza di “affinità politiche”¹⁵⁶, ri-

1, d.l. n. 143/13, “*lo statuto deve contenere la descrizione del simbolo, che concorre con la denominazione a costituire elemento essenziale di riconoscimento del partito. analoga finalità è contenuta nell’articolo 14 del testo unico delle leggi per l’elezione della Camera (D.P.R. 361/1957), che proibisce la presentazione di simboli confondibili con quelli usati da altri partiti e definisce in dettaglio gli elementi di confondibilità da considerare ai fini del divieto*”.

¹⁵⁵ Tra gruppi e partiti esistono molteplici differenze, ben note alla dottrina, prima fra tutte la vigenza del principio del divieto di mandato imperativo, che opera a favore dei membri di un gruppo parlamentare, ben diverso dalla libertà di manifestazione del pensiero, cardine della democrazia, e usbergo del membro di un partito politico. Sul rapporto tra gruppi parlamentari e partiti, la bibliografia è assai ampia, si vd. ad es. A. PIZZORUSSO, *I gruppi parlamentari come soggetti di diritto. Pagine di un saggio giuridico*, Pisa 1969; E. ROSSI (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento*, Pisa 2007, pp. 245 ss.

¹⁵⁶ Come noto, i regolamenti parlamentari di Camera e Senato, fino alla XVII Legislatura compresa, non richiedevano questo elemento, ma esclusivamente un numero minimo di membri, in ossequio al principio di divieto di mandato imperativo (art. 14, comma 2, Camera; art. 14, comma 4, Senato nel testo vigente fino alla XVII legislatura). Le uniche assonanze con quanto previsto a livello europeo, riguardavano la costituzione dei gruppi in deroga (art. 14, comma 2, Camera; art. 14, comma 5, Senato, nel testo vigente sino alla XVII legislatura) e le correnti interne al gruppo misto alla Camera (art. 14, comma 5, Camera). Il Senato ha, però, approvato una riforma particolarmente significativa dei suoi regolamenti nel dicembre del 2017, con entrata in vigore a partire dalla XVIII legislatura. La riforma, tra le altre cose, ha introdotto un requisito ulteriore, accanto a quello numerico, per la costituzione di un gruppo parlamentare, vale a dire “*ciascun Gruppo [...] deve rappresentare un partito o movimento politico, anche risultante dall’aggregazione di più partiti o movimenti politici, che abbia presentato alle elezioni del Senato propri candidati con lo stesso contrassegno, conseguendo l’elezione di Senatori*” (art. 14,

chieste dall'art. 29¹⁵⁷ (ora art. 32¹⁵⁸), Regolamento del Parlamento Europeo, così come interpretato dalla Commissione affari costituzionali nella riunione del 27 e 28 luglio 1999¹⁵⁹, interpretazione approvata dall'Aula nella seduta plenaria del 14 settembre 1999.

comma 4, Senato, nel testo vigente a partire dalla XVIII legislatura). A ben vedere, si tratta di un requisito ben più stringente rispetto a quello del Regolamento del Parlamento europeo che richiede una mera "affinità politica". È lecito domandarsi come questo nuovo articolo del regolamento del Senato possa coordinarsi con il divieto costituzionale di mandato imperativo su cui è improntata la nostra democrazia rappresentativa. Sul punto cfr. ad es. A.M. CITRIGNO, G. MOSCHELLA, *Quale futuro per il divieto di mandato imperativo?*, in "forumcostituzionale.it" 2018; S. CERRERI, *La nuova disciplina dei Gruppi parlamentari*, in "forumcostituzionale.it" 2018; IDEM, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in "Rass. Parl." 2017, pp. 638 ss.; E. GIANFRANCESCO, *La riforma del Regolamento del Senato: alcune osservazioni generali*, in "federalismi.it" 2018; A. IORFIDA, *Il nuovo Regolamento del Senato: prime istruzioni per l'uso*, in "Osservatorio AIC" n. 1/2018; N. LUPO, *La riforma del (solo) regolamento del Senato alla fine della XVII legislatura*, in "forumcostituzionale.it" 2018; V. GIANNELLI, *Considerazioni a margine della riforma regolamentare del Senato: le Commissioni parlamentari tra procedimento legislativo e attività di controllo*, in "forumcostituzionale.it" 2018; T.F. GIUPPONI, *La riforma del regolamento del Senato e il travagliato avvio della XVIII legislatura*, in "forumcostituzionale.it" 2018; A. CONTIERI, *La nuova disciplina dei Gruppi parlamentari a seguito della riforma del regolamento del Senato*, in "forumcostituzionale.it" 2018; P. DE LUCA PAOLA, *Il nuovo regolamento del Senato: come si è arrivati a questo punto?*, in "forumcostituzionale.it" 2018; AA.VV., *Le nuove regole sui gruppi (ma solo al Senato)*, in "Quad. cost." 2018, pp. 178 ss.;

¹⁵⁷ Il quale recitava, alla data in cui sorse la controversia, "*I deputati possono organizzarsi in gruppi secondo le affinità politiche*".

¹⁵⁸ L'attuale art. 32, Regolamento del parlamento Europeo, che fa propria la interpretazione richiamata *supra* nel testo, recita "*Articolo 32 : Costituzione e scioglimento di gruppi politici. 1. I deputati possono organizzarsi in gruppi secondo le affinità politiche. Non è necessario di norma che il Parlamento valuti l'affinità politica dei membri di un gruppo. Al momento di formare un gruppo sulla base del presente articolo, i deputati interessati accettano per definizione di avere un'affinità politica. Soltanto quando questa è negata dai deputati interessati è necessario che il Parlamento valuti se il gruppo è stato costituito in conformità del regolamento*".

¹⁵⁹ La Commissione affari costituzionali ha ritenuto che "*non è ammessa ai sensi di questo articolo la costituzione di un gruppo che apertamente neghi qualsiasi carattere politico o qualsiasi affinità politica tra i suoi componenti*".

Lo “statuto”¹⁶⁰ del gruppo, infatti, disponeva a favore della più ampia libertà di voto e parola, all’interno del gruppo e in parlamento, cioè, si potrebbe quasi chiosare, si era organizzato secondo metodi assolutamente democratici.

Il Tribunale di primo grado ha respinto il ricorso, fornendo, tra le altre, le seguenti ragioni, che pare utile riportare: *“l’indicazione, contenuta nella dichiarazione di costituzione del gruppo TDI, secondo la quale i diversi membri firmatari mantengono la loro libertà di voto sia in commissione sia in assemblea plenaria non permette di concludere per la mancanza di affinità politiche tra i detti componenti. Infatti, tale indicazione è l’espressione del principio di indipendenza del mandato sancito dall’art. 4, n. 1, dell’atto del 1976 e dall’art. 2 del regolamento e non può quindi influire sulla valutazione della conformità di un gruppo all’art. 29, n. 1, del regolamento (v. sopra, punto 91). Il fatto che alcuni deputati che si organizzano in gruppo dichiarino di mantenere la loro indipendenza politica gli uni nei confronti degli altri non permette neanche, di per sé, di ritenere che essi non condividano alcuna affinità politica. Una dichiarazione di questo tipo concorda anche con il principio di indipendenza del mandato di cui al punto precedente. Tuttavia, nel caso di specie, è giocoforza constatare che le conseguenze specifiche attribuite dai membri del gruppo TDI alla loro dichiarazione di indipendenza II - 2875 Sentenza 2. 10. 2001 — Cause Riunite T-222/99, T-327/99 e T-329/99 politica, vale a dire, da una parte, il divieto fatto a ciascun componente del gruppo di parlare a nome di tutti i deputati del gruppo e, dall’altra, la limitazione dell’obiettivo delle riunioni del gruppo all’attribuzione del tempo di parola e al regolamento delle*

¹⁶⁰ Si trattava letteralmente di “modalità di costituzione” in quanto si voleva escludere, fin dalla nomenclatura, un’affinità politica sostanziale.

questioni amministrative e finanziarie concernenti il gruppo, provano concordemente che i componenti del detto gruppo hanno inteso evitare, ad ogni costo, di apparire uniti da affinità politiche ed hanno completamente escluso di operare in corso di legislatura per esprimere volontà, idee o progetti politici comuni, per quanto minimi. Tali elementi dimostrano che i componenti del gruppo TDI hanno convenuto di evitare qualsiasi rischio che facesse ritenere che essi condividessero affinità politiche e si sono rifiutati di considerare che tale gruppo potesse servire da cornice ad un'azione politica comune, confinandolo a funzioni strettamente amministrative e finanziarie. I componenti del gruppo TDI hanno così rifiutato categoricamente qualsiasi affinità politica tra di loro, si sono impegnati a non dare in alcuna circostanza l'impressione di condividere una qualsivoglia affinità di tale natura e hanno escluso a priori qualsiasi azione ad essa diretta, anche sporadicamente, nel corso della legislatura”¹⁶¹.

Il Tribunale – peraltro muovendosi sulla linea tracciata dall’art. 29 (ora 32), Regolamento del Parlamento europeo – ritiene essenziale l’unità di affinità politiche e l’operare, unitariamente, per esprimere volontà, idee o progetti politici comuni, per quanto minimi. In questa prospettiva, pare evidenziarsi che il *right to dissent* può e deve ammettersi all’interno del partito politico (*rectius*, gruppo parlamentare), ma non come elemento onnipresente e coesistente dello stesso. Rispettata la libertà di espressione all’interno del gruppo, una volta che sia stato raggiunto un accordo, una decisione, il dissenso all’esterno può essere legittimamente limitato, proprio per garantire la stessa essenza del fenomeno associativo politico. Questa unitarietà sembrerebbe essenziale alla stessa fenomenologia del gruppo.

¹⁶¹ Tribunale dell’Unione Europea, sent. 2 ottobre 2001, cause riunite T-222/99, T-327/99 e T-329/99, parr. 108-111.

La decisione pare di particolare interesse in quanto riguarda soggetti – i gruppi parlamentari – nei quali il singolo ha una posizione assai più garantita di quella del membro del partito politico: il primo, infatti, ha una libertà di azione e opinione assicurata nel massimo grado dal divieto di mandato imperativo, operante anche e soprattutto nei confronti del gruppo parlamentare di appartenenza; il secondo, invece, possiede un'autonomia che, aderendo al partito, ha contrattualmente e giuridicamente limitato per concorrere, con gli altri iscritti, a svolgere la funzione assegnata dalla Costituzione di (co)determinazione della politica nazionale.

Parrebbe allora di poter trarre da questa decisione un'ulteriore conferma circa le caratteristiche che la fase post-decisionale dovrebbe assumere nell'organizzazione interna di un partito politico, cioè la sua necessaria unitarietà verso l'esterno, senza la quale sarebbe anche difficile esprimersi in termini di partito politico.

Peraltro, la tesi che così si avanza non sembra porsi in contrasto con il principio, ripetutamente affermato anche a livello del Consiglio d'Europa¹⁶², secondo cui la libertà

¹⁶² Si legge, ad esempio, nella famosa sentenza *Affaire Parti socialiste de Turquie (STP) et autres c. Turquie* (2003) della Corte EDU che “*l'une des principales caractéristiques de la démocratie réside dans la possibilité qu'elle offre de résoudre par le dialogue et sans recours à la violence les problèmes que rencontre un pays, et cela même quand ils dérangent. La démocratie se nourrit en effet de la liberté d'expression. Sous ce rapport, une formation politique ne peut se voir inquiétée pour le seul fait de vouloir débattre publiquement du sort d'une partie de la population d'un Etat et se mêler à la vie politique de celui-ci afin de trouver, dans le respect des règles démocratiques, des solutions qui puissent satisfaire tous les acteurs concernés*” (par. 46). Altra importante affermazione la si trova nella decisione *Yumak and Sadak v. Turkey* (2008), nella quale la Corte EDU ha affermato che “*Free elections and freedom of expression, and particularly the freedom of political debate, form the foundation of any democracy (see Mathieu-Mohin and Clerfayt, cited above, § 47, and Lingens v. Austria, 8 July 1986, §§ 41-42, Series A no. 103). The «free*

di espressione e la possibilità di dissenso siano coesenziali alla democrazia¹⁶³. Pur ammettendo che siano puramente e semplicemente riproducibili all'interno di un'organizzazione privata i valori e i principi democratici validi nell'ordinamento costituzionale, occorre considerare che la proposta avanzata non vada assolutamente nel senso di limitare la libertà di espressione – così essenziale, non solo alla democrazia, ma anche alla garanzia di altri valori costituzionali, quali l'efficienza e l'imparzialità dei pubblici poteri –, ma di rafforzare proprio la stessa democrazia. Essa, come più volte si è cercato di sostenere, è sì autonomia dei singoli e delle minoranze, ma anche (soprattutto?) decisione (legittima e responsabile) della maggioranza. Se questo elemento fondamentale venisse dimenticato, saremmo di fronte a un regime anarchico, più che democratico¹⁶⁴.

expression of the opinion of the people in the choice of the legislature» is a matter on which Article 11 of the Convention also has a bearing, guaranteeing as it does freedom of association, and thus indirectly the freedom of political parties, which represent a form of association essential to the proper functioning of democracy. Expression of the opinion of the people is inconceivable without the assistance of a plurality of political parties representing the currents of opinion flowing through a country's population. By reflecting those currents, not only within political institutions but also, thanks to the media, at all levels of life in society, they make an irreplaceable contribution to the political debate which is at the very core of the concept of a democratic society (see Lingens, cited above, § 42; Castells v. Spain, 23 April 1992, § 43, Series A no. 236; and United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey, 30 January 1998, § 44, Reports 1998-I" (par. 107).

¹⁶³ Cfr. ad es. Corte cost., decisioni nn. 155/02; 502/00; 112/93 (dove si legge che i “*principi fondanti della forma di Stato delineata dalla Costituzione [...] esigono che la nostra democrazia sia basata su una libera opinione pubblica e sia in grado di svilupparsi attraverso la pari concorrenza di tutti alla formazione della volontà generale*”, par. 7, considerato in diritto); 348/90; 126/85; 1/81; 172/72 (in cui si afferma che “*la libertà di espressione del pensiero è fondamento della democrazia*”, par. 6, considerato in diritto); 105/72; 11/68.

¹⁶⁴ È curioso notare che analoghe considerazioni sono state svolte con riferimento all'eccesso di autonomia riconosciuto in alcuni paesi alla magistratura: “*the measures taken to reinforce judicial independence also led to high levels of functional independence and to the transformation of judicial offices*

Dopo che un trasparente dibattito politico è stato garantito nel suo massimo grado, si deve giungere a una decisione che, una volta legittimamente adottata, deve essere da tutti rispettata e di cui si risponderà politicamente. Ciò pare valere – e a maggior ragione – all’interno dei partiti politici che sono chiamati dalla stessa Costituzione a “determinare” la politica nazionale e non a limitarsi a discutere ininterrottamente (al loro interno) su quale sia il miglior modo di determinarla oppure, che forse è peggio, una volta compiuta una scelta avere continui distinguo o dissociazioni da parte di influenti membri del partito (atteggiamento peraltro assai diffuso in Italia fin dagli albori del suo sistema democratico). Questo stile italico sembra produrre grave incertezza negli elettori e disaffezione verso i partiti, che appaiono incapaci di presentarsi come *credibili* portatori di chiari progetti e programmi politici, determinandosi così un gravissimo danno proprio alla stessa democrazia.

Per dare maggiore concretezza e precisione alla proposta avanzata e con specifico riferimento alla fase post-decisionale, un appiglio ci potrebbe venire da una delle patrie della nostra democrazia rappresentativa.

S’intende riferirsi al principio della *cabinet collective responsibility*¹⁶⁵, che rappresenta una delle *constitu-*

into «organised anarchies»” M. FABRI, P.M. LANGBROEK, H. PAULIAT (a cura di), *The Administration Of Justice In Europe: Towards The Development Of Quality Standards. Research project coordinated by the Mission de recherche Droit et Justice with the contribution of the European Commission*, Bologna 2003, p. 276.

¹⁶⁵ Da un punto di vista sociologico/descrittivo, questo principio è spigato assai bene dal Weber nel seguente modo: “*il membro del parlamento deve limitarsi a votare e a non tradire il proprio partito; deve presentarsi all’appello del whip e dare ciò che ordina il gabinetto oppure il leader dell’opposizione*”, M. WEBER, *La politica come professione* (1919), in IDEM, *Il lavoro intellettuale come professione. Due saggi*, Torino 1948, p. 122. Sul principio costituzionale

*tional conventions*¹⁶⁶ cardine del sistema costituzionale britannico, almeno a partire dal XIX secolo, cioè dall'affermarsi del governo di gabinetto. Il contenuto di questa convenzione è stato chiarito nei suoi precisi termini già nel 1878 dall'allora Ministro degli Esteri, poi Primo Ministro, Lord Salisbury che la descrive così: “*For all that passes in Cabinet every member of it who does not resign is absolutely and irretrievably responsible and has no right afterwards to say that he agreed in one case to a compromise, while in another he was persuaded by his colleagues [...]. It is only on the principle that absolute responsibility is undertaken by every member of the Cabinet,*

britannico di *collective responsibility*, cfr. ad es. E.C.S. WADE, A.W. BRADLEY, *Constitutional and Administrative Law*, London 1993, pp. 113 ss. A seguito delle recenti vicende politiche che hanno visto governi di coalizione, cfr. R. RAWLINGS, *A coalition government in Westminster*, in J. JOWELL, D. OLIVER, C. O'CONNOR (eds.), *The Changing Constitution*, Oxford 2015, cap. 7; volendo M. PERINI, *Evoluzioni o rivoluzioni dell'Esecutivo nel Regno Unito?*, in “Percorsi Costituzionali” 2011, pp. 227 ss.; si vd. anche i seguenti due dossier parlamentari predisposti dal servizio studi della House of Commons: M. EVERETT, *Collective responsibility*, Briefing Paper n. 7755, 14 November 2016, scaricabile al link <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7755/CBP-7755.pdf> (visitato il 25/2/2018); O. GAY, T. POWELL, *The collective responsibility of Minister – an outline of the issues*, Research Paper 04/82, 15 November 2004, scaricabile al link <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/RP04-82/RP04-82.pdf> (visitato il 25/2/2018).

¹⁶⁶ Sul concetto e sulla natura di queste “convenzioni” costituzionali, cfr. ad es. A.V. DICEY, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, London 1948, pp. 24 ss. e 417 ss.; I. JENNINGS, *The Law and the Constitution*, London 1967, pp. 85 ss., 103 ss. e 330 ss.; J.P. MACKINTOSH, *The British Cabinet*, London 1977; C.R. MUNRO, *Laws and conventions distinguished*, in “Law Quarterly Review” 1975, pp. 218 ss.; G. MARSHALL, *Constitutional conventions: the rules and forms of political accountability*, Oxford 1984; G. GROTANELLI DE' SANTI, *Le convenzioni costituzionali (A proposito di un recente libro di G. Marshall)*, in “Studi e Informazioni” 1984, n. 4, pp. 139 ss.; A. TORRE, *Interpretare la costituzione britannica: itinerari culturali a confronto*, Torino 1997; Lord WILSON OF DINTON, *The robustness of conventions in a time of modernisation and change*, in “Public law” 2004, pp. 407 ss.; J. JACONELLI, *Do constitutional conventions bind ?*, in “Cambridge Law Journal” 2005, pp. 149 ss.

*who, after a decision is arrived at, remains a member of it, that the joint responsibility of Ministers to Parliament can be upheld and one of the most essential principles of parliamentary responsibility established*¹⁶⁷. Questa convenzione è stata (parzialmente) razionalizzata e codificata¹⁶⁸, a partire dal 1992, nel Codice di comportamento dei membri del Governo¹⁶⁹, la cui ultima versione, del 2018, prevede al par. 2.1 che “*the principle of collective responsibility requires that Ministers should be able to express their views frankly in the expectation that they can argue freely in private while maintaining a united front when decisions have been reached*”.

Si ha ben presente che questa convenzione riguarda un organo costituzionale e non un soggetto privato, sebbene vada subito detto che analoghe previsioni sono contenute negli statuti e nelle regole di condotta dei singoli partiti britannici¹⁷⁰, e che essa è strettamente legata, dal punto di vista della forma di stato, al tipo di democrazia (decidente¹⁷¹) attuata in quel paese nonché, dal punto di vista della forma di governo, all’evoluzione da governo di gabinetto a governo del *premier*. Nonostante questi distinguo, però, le ragioni che stanno a fondamento di questa convenzione

¹⁶⁷ G. CECIL, *Life of Robert, Marquis of Salisbury*, vol. II, London 1921, pp. 219 s.

¹⁶⁸ Sul processo di razionalizzazione della forma di governo parlamentare nel Regno Unito, sia consentito rinviare a: M. PERINI, *La razionalizzazione delle forme di governo. Evoluzione nell’area di influenza dell’ex impero britannico*, in AA.VV., *Poteri, Garanzie e Diritti a sessanta anni dalla Costituzione. Scritti per Giovanni Grotanelli de’ Santi*, Milano 2007, pp. 85 ss.

¹⁶⁹ Cabinet Office, *Ministerial Code*, London, January 2018.

¹⁷⁰ Cfr. ad es. Labour Party, *Rule Book 2018* (assimilabile ad un nostro statuto), ch. 6, cl. 1 e 2, scaricabile all’indirizzo <https://skwawkbbox.org/wp-content/uploads/2018/02/Labour-Party-2018-Rule-Book.pdf> (visitato il 25/2/2018);

¹⁷¹ Sui due modelli, consensuale e decidente, di democrazie, cfr. A. LIJPHART, *Le democrazie contemporanee*, il Mulino 1988, capp. I e II.

costituzionale britannica possono ritenersi di validità generale: si tratta del rafforzamento dell'unità di partito e costituisce strumento essenziale per assicurare la determinazione della politica nazionale, si potrebbe dire con lessico nostrano, quando il partito è al governo¹⁷². Proprio quelle finalità che sembrano indicate dall'interpretazione che si è proposto dell'art. 49, Cost.

Sarebbe allora possibile sviluppare la suggestione proveniente dal modello di governo britannico per dare una qualche maggiore specificazione alla proposta avanzata – di distinzione tra fase pre e post-decisionale nell'organizzazione interna dei partiti – diretta a realizzare la funzione costituzionalmente imposta ai nostri partiti dalla Costituzione. Quanto si dirà, riguarda in particolare la fase post-decisionale che è quella che pone maggiori problemi in relazione all'equilibrio tra metodo democratico e capacità decisionale dei partiti.

In primo luogo, occorrerebbe distinguere tra i semplici iscritti (membri, soci, aderenti, ecc.) e coloro che rivestono cariche statutarie all'interno del partito o, pur privi di cariche interne, hanno incarichi istituzionali esterni, in organi o apparati dello Stato, in virtù della propria appartenenza partitica. Mentre ai primi potrà essere garantita una più ampia libertà di azione, interna ed esterna al partito, che però non dovrà mai tramutarsi in un concreto ostacolo alla linea o decisione adottata; ai secondi potrebbe proprio applicarsi quella massima fondamentale della *collective responsibility*: “*maintaining a united front when decisions have been reached*”. La libertà di associazione

¹⁷² Come chiarito dalla dottrina costituzionalistica, “*collective responsibility thus serves a variety of political uses. [...] it reinforces party unity [...]. It helps to maintain the government's control over legislation and public expenditure and to contain public disagreement between departments*”, E.C.S. WADE, A.W. BRADLEY, *Constitutional and Administrative Law* cit., p. 115.

e di associazione politica del singolo, comunque, verrebbe salvaguardata, ben potendo allontanarsi dal partito laddove non condivide la decisione (democraticamente, regolarmente e validamente) assunta.

In secondo luogo, si potrebbe operare una distinzione tra azioni e opinioni. Le prime non potrebbero che essere conformi alla decisione adottata, sempre e comunque. Quanto alle seconde potrebbe distinguersi tra quelle espresse all'interno del partito, da un lato, e quelle in grado di avere una qualche rilevanza esterna, dall'altro. Nei limiti in cui le prime rimangano strettamente confinate nella vita interna del partito e ne sia assicurata l'assoluta confidenzialità interna, pare che nulla si opponga a che vengano liberamente espresse anche in un momento successivo all'adozione di una decisione; quando però per qualsiasi ragione siano in grado di trapelare all'esterno, dovrebbe darsi prevalenza alla garanzia della capacità decisionale del partito e considerarle assolutamente non ammissibili. Anche in questo caso, la libertà di manifestazione del pensiero – che peraltro il membro del partito, aderendo ad esso, aveva liberamente assoggettato ai limiti statutari – sarà comunque garantita, potendo il soggetto uscire dal partito.

3.4 – *La disciplina contenuta nel decreto legge n. 149/2013 e la sua (doppia) specialità*

Avendo esaminato finora le regole e i principi generalmente applicabili ai partiti politici e ricavabili dalle disposizioni scritte, della Costituzione e della legislazione primaria, occorre adesso volgere l'attenzione a una normativa speciale che riguarda (alcuni) partiti politici, prima di esaminare, nei paragrafi successivi, gli specifici profili organizzativi interni.

Il decreto legge n. 149/13, convertito con la legge n. 13/14, costituisce l'epilogo (?) di un lungo e controverso percorso relativo alla disciplina del finanziamento dei partiti politici¹⁷³. Come noto, la contribuzione pubblica a favore di movimenti politici è stata inizialmente adottata con la legge n. 195/74, la quale ha subito nel corso degli anni numerosi interventi di modifica e integrazione, solo per accennare ai principali: l.n. 659/81; l.n. 422/80; l.n. 413/85. Il popolo, mediante un referendum del 1993, ha deciso per l'abrogazione di questa normativa, relativamente alla parte che attribuiva un finanziamento per il funzionamento ordinario dei partiti. Da allora, l'unica forma di contributo pubblico era costituita dal rimborso delle spese elettorali (previsto sempre dalla normativa del 1974, così come integrata dalla l.n. 515/93, di poco successiva allo stesso referendum, e dalla l.n. 2/97). Questa regolamentazione è stata ulteriormente modificata, dapprima, con le l.n. 157/99, 156/02 e 51/06 e successivamente, con la l.n. 96/12.

Il d.l. n. 149 interviene con il dichiarato scopo di esprimere *“un immediato segnale di austerità del sistema politico”* tenuto conto che *“la volontà espressa dal corpo elettorale nelle consultazioni referendarie in materia si è sempre mantenuta costante nel senso del superamento di tale sistema”* di finanziamento (Premessa del d.l.). La finalità di questa disciplina viene poi normativamente sanzionata nell'art. 1, che abroga il finanziamento pubblico (comma 1) e intende sostituirlo con *“forme di contribuzione volontaria fiscalmente agevolata e di contribuzione indiretta fondate sulle scelte espresse dai cittadini in favore*

¹⁷³ Su tale d.l. cfr. ad es. G. CONTI, *Costituzionalismo e democrazia dei partiti a livello europeo*, in “federalismi.it” n. 24/2014; M.R. ALLEGRI, *Prime note sulle nuove norme in materia di democraticità, trasparenza e finanziamento dei partiti politici*, in “Osservatorio AIC” n. 1/2014; F. CLEMENTI, *Prime considerazioni intorno ad una legge di disciplina dei partiti politici*, in “federalismi.it” n. 6/2015.

dei partiti politici che rispettano i requisiti di trasparenza e democraticità da essa stabiliti”.

Nonostante si legga nella relazione illustrativa al d.d.l. di conversione che il testo rappresenti *“una prima attuazione all’articolo 49 della Costituzione”*, si è correttamente evidenziato che questa intenzione del legislatore non si è trasformata in disciplina positiva: il d.l. n. 149 *“non si pone, infatti, come norma di attuazione dell’art. 49 Cost. né esprime l’ambizione di regolare in modo organico i partiti politici. Nei «considerato» si fa infatti riferimento unicamente alla grave situazione economica del Paese che impone restrizioni alla spesa pubblica, alla volontà espressa dai cittadini per via referendaria di superare il sistema del finanziamento pubblico dei partiti e all’esigenza di passare a un sistema che attribuisca alla libera scelta dei contribuenti un ruolo centrale nel finanziamento dei partiti, mentre all’art. 2 si ribadisce che i partiti politici sono libere associazioni attraverso le quali i cittadini concorrono, con metodo democratico a determinare la politica nazionale e si pone un’espressa relazione fra tale metodo democratico e l’osservanza delle norme introdotte con il decreto-legge”*¹⁷⁴ e che il filo conduttore dell’intervento normativo è *“legare in modo strutturale il nuovo modello di finanziamento della politica ad un sistema di regole che garantisca la democrazia interna dei partiti politici e la trasparenza del proprio funzionamento e dei propri bilanci”*.

Nel dettare questa nuova disciplina, il Governo ha fatto proprio, quasi integralmente, un d.d.l. in materia, approvato in prima lettura dalla Camera il 16 ottobre 2013¹⁷⁵.

¹⁷⁴ Cfr. M.R. ALLEGRI, *Prime note sulle nuove norme cit.*, p. 7

¹⁷⁵ Camera dei Deputati, XVII legislatura, A.C. 1154 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”*.

Il nucleo duro del decreto consiste, appunto, nell'introdurre una serie di benefici¹⁷⁶, su base esclusivamente volontaria, a favore di solo quei partiti che ottengano una "registrazione", per ottenere la quale essi debbono rispettare alcuni minimi standard di "democraticità" e trasparenza interna.

È assai interessante notare come la normativa ponga in stretta correlazione i benefici giuridico-patrimoniali e le esigenze di "democrazia" interna, già ad evidenziare come il principio che pare si vada ad implementare sia quello della "democrazia", nell'accezione di controllo dei cittadini-contribuenti sulla spesa pubblica. Come rilevato in Commissione affari costituzionali al Senato, in occasione della conversione in legge del decreto, *"nel dibattito costituzionale, il tema del finanziamento della politica è sempre stato strettamente legato alla questione della democrazia interna dei partiti, riconosciuti come formazioni sociali di assoluto rilievo in quanto strumenti essenziali per garantire ai cittadini la possibilità di concorrere con metodo democratico alla determinazione della politica nazionale. Proprio in ragione della funzione svolta dal partito politico, si è sempre ritenuto necessario prevedere forme, dirette o indirette, di finanziamento"*¹⁷⁷. Questo intento viene poi codificato nell'art. 1, comma 2, d.l. n. 149 dove si legge che *"il presente decreto disciplina le modalità per l'accesso a forme di contribuzione volontaria fiscalmente agevolata e di contribuzione indiretta fondate sulle scelte espresse dai cittadini in favore dei partiti politici che rispettano i requisiti di trasparenza e democraticità da essa stabiliti"*.

¹⁷⁶ Cfr., in particolare, le detrazioni per le erogazioni liberali (art. 11) e la destinazione volontaria del 2 per mille IRPEF (art. 12).

¹⁷⁷ Sono (la sintesi delle) parole del Ministro Gaetano Quagliariello, nella seduta del 7 gennaio 2014.

Il d.l. n. 149 ha una portata speciale, anzitutto, quanto all'ambito soggettivo di riferimento. Esso sembra interessato a placare il montante sdegno popolare piuttosto che riformare la politica in senso conforme allo spirito costituzionale¹⁷⁸. La platea di soggetti interessati da questa normativa è assai ridotta e i profili di "democrazia" che si vogliono iniettare in questa ridotta platea costituiscono un particolare aspetto di quella specifica forma di democrazia accolta nel nostro ordinamento.

Anzitutto, l'ambito soggettivo copre solo una minima parte delle associazioni partitiche, cioè quelle che rispettino le condizioni di cui all'art. 10.

Apparentemente, l'art. 3, comma 1, sembrerebbe rivolgersi a qualunque partito (che voglia ottenere i benefici di cui al d.l.). Se, però, si esaminano gli articoli successivi, si comprende che solo alcune associazioni possono "*avvalersi dei benefici previsti dal presente decreto*" (art. 3, comma 1, d.l. cit.). Si tratta, difatti, dei soli partiti o movimenti che rispettano le condizioni di cui al successivo art. 10 e, cioè, alternativamente che: a) abbiano almeno un candidato eletto sotto il loro simbolo presso la Camera, il Senato o il Parlamento europeo (art. 10, comma 1, lett. b, d.l. cit.); b) godano di una "rappresentanza"¹⁷⁹ in parlamento e abbiano almeno un candidato eletto sotto il loro simbolo presso i consigli regionali o provinciali (art. 10, comma 1, lett. a, prima parte); c) godano di una "rappresentanza" in parlamento e abbiano presentato nell'ultima consultazione elettorale

¹⁷⁸ Nonostante si legga nella relazione illustrativa al d.d.l. di conversione che il testo rappresenta "*una prima attuazione all'articolo 49 della Costituzione*": cfr. Senato della Repubblica, XVII Legislatura, d.d.l. n. S-1213, Relazione di maggioranza, p. 3.

¹⁷⁹ Sulla difficoltà di interpretare questa espressione, cfr. ad es. H. CAROLI CASAVOLA, *La disciplina della politica. Il finanziamento della politica*, in "Riv. Trim. dir. Pubbl." 2015, par. 4.1.

candidati in almeno tre circoscrizioni (Camera) oppure in almeno tre regioni (Senato) oppure in un consiglio regionale/provinciale oppure in una circoscrizione alle elezioni europee (art. 10, comma 1, lett. a, seconda parte); d) godano del formale appoggio di (“*cui dichiarati di fare riferimento*”) un gruppo parlamentare o di una componente del gruppo misto alla Camera (art. 10, comma 2, lett. a, d.l. cit.); e) abbiano partecipato all’ultima competizione elettorale per Camera, Senato o Parlamento europeo, assieme¹⁸⁰ a partiti che abbiano riportato almeno un candidato, sempre che si tratti di partiti politici iscritti nel registro prima del deposito del contrassegno (art. 10, comma 2, lett. b, d.l. cit.).

Ora, al di là delle evidenti difficoltà interpretative e del farraginoso linguaggio legislativo, pare ragionevole sostenere che solo questi soggetti possano¹⁸¹ “*avvalersi dei benefici previsti dal presente decreto*” (art. 3, comma 1, d.l. cit.) e di conseguenza solo a loro si riferirà la disciplina di cui all’art. 3, relativa ai requisiti minimi di democrazia interna e che qua interessa. Tutti gli altri partiti e movimenti – la maggioranza dunque – risultano esclusi dall’ambito soggettivo di applicazione del d.l. (almeno con riferimento alla disciplina della democrazia interna).

Da un punto di vista soggettivo, pertanto, il d.l. regola un sottoinsieme (quello dei partiti “beneficiabili”) di un sottoinsieme (partiti e movimenti di cui all’art. 49, Cost.). Si tratta di una disciplina speciale rispetto alle regole, legislative e di origine giurisprudenziale, valide per la generalità dei partiti politici¹⁸². Di conseguenza le eventuali la-

¹⁸⁰ Il d.l. n. 149 in particolare fissa due condizioni, entrambe da rispettare per soddisfare il requisito dell’aggregazione: 1) l’aver presentato un contrassegno comune; 2) l’aver presentato una lista comune o candidati comuni.

¹⁸¹ “Possono”, se non in senso giuridico, certamente in senso fattuale.

¹⁸² H. CAROLI CASAVOLA, *La disciplina della politica. Il finanziamento della politica*, in “Riv. Trim. dir. Pubbl.” 2015, par. 4.3, parla di ulteriori

cune e antinomie che riguardino la disciplina dei partiti e movimenti politici andranno risolte tenuto conto proprio del criterio di specialità: la disciplina generale dei partiti e quella ancora più generale delle associazioni (e fondazioni) troverà applicazione solo nei limiti di compatibilità con la regolamentazione (doppiamente) speciale del d.l. n. 149; viceversa, e ciò forse risulta più interessante, la disciplina del d.l. n. 149 non potrà costituire – o potrà costituire molto difficilmente e a patto di riconoscere nella singola norma, l’espressione di un principio generalmente applicabile – base per un’operazione di interpretazione estensiva o analogica per l’insieme dei partiti e movimenti politici.

Anche sotto il profilo oggettivo (la regolazione della democrazia interna¹⁸³), il d.l. presenta un carattere specia-

“cerchi concentrici” con riferimento al rapporto tra partiti che possono beneficiare della disciplina dell’art. 11, d.l. n. 149, e quelli che possono ricorrere ai benefici dell’art. 12, d.l. n. 149.

¹⁸³ A tale proposito è bene ribadire, che l’interesse di queste pagine riguarda la disciplina concernente la democrazia interna e non il tema del finanziamento. Anche allargando lo sguardo al finanziamento, peraltro, la disciplina del d.l. n. 149 presenta carattere di specialità andando a regolare solo alcuni aspetti del finanziamento, restando infatti in vigore molte altre disposizioni (precedenti) relative a questo tema: cfr. ad es. H. CAROLI CASAVOLA, *La disciplina della politica* cit. Fondamentali sul finanziamento sono i lavori di Francesca Biondi: F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici: profili costituzionali*, Milano 2012; EADEM, *Disciplina dei gruppi parlamentari e controlli sui bilanci: osservazioni alle recenti modifiche ai regolamenti di Camera e Senato*, in “Osservatorio sulle fonti” n. 3/2012, pp. 12 ss.; EADEM, *L’abolizione del finanziamento pubblico diretto ai partiti politici e le regole introdotte dalla l. n. 13 del 2014*, in “Studium iuris” 2014, pp. 1284 ss. Si vd. di recente anche G. TARLI BARBIERI, F. BIONDI (a cura di), *Il finanziamento della politica*, Napoli 2016; G. GRASSO, G. TIBERI, *Il nuovo Regolamento sullo statuto e sul finanziamento dei partiti e delle fondazioni politiche europee*, in “Quad. cost.” 2015, pp. 199 ss.; R. DICKMANN, *Note sulla nuova disciplina sul finanziamento dei partiti e dei movimenti politici e dei gruppi parlamentari*, in “forumcostituzionale.it” 2012; IDEM, *La contribuzione su base volontaria ai partiti politici prevista dal decreto legge n. 149 del 2013. Molte novità ed alcuni dubbi di costituzionalità*, in “federalismi.it” n. 5/2014; M. DI FRANCESCO TORREGROSSA, *Le reali innovazioni della nuova legge sui rimborsi elettorali*, in

le. L'art. 2, comma 2, d.l. cit., stabilisce, infatti che “*l’osservanza del metodo democratico, ai sensi dell’articolo 49 della Costituzione, è assicurata anche attraverso il rispetto delle disposizioni del presente decreto*” (enfasi aggiunta). Ciò pare indicare – anche alla luce dei lavori preparatori e della relazione illustrativa del d.d.l. di conversione¹⁸⁴ – che questa normativa riguarda solamente *alcuni* profili di democrazia interna. Peraltro, non solo essa non disciplina *tutti* i profili di democrazia interna, ma neppure tutti quei profili *essenziali* alla democrazia, nell’accezione vigente nel nostro ordinamento contemporaneo¹⁸⁵. Basti riflettere alla previsione diretta a *promuovere*, anziché a garantire, le minoranze all’interno del partito¹⁸⁶ oppure, nella versio-

“Rass. parl.” 2013, pp. 835 ss.; M. FRANCAVIGLIA, *La decretazione d’urgenza alla luce della vicenda dell’abolizione del finanziamento pubblico dei partiti. Brevi note a margine del procedimento di conversione del decreto-legge n. 149/2013*, in “Rivista AIC” n. 1/2014; D. PORENA, *Nuove «Norme in materia di riduzione dei contributi pubblici in favore dei partiti e dei movimenti politici»: come cambia in Italia il sistema di finanziamento pubblico alla politica alla luce delle disposizioni introdotte dalla legge 6 luglio 2012 n. 96*, in “federalismi.it” n. 2/2013; L. FOTI, *Modifiche alla legge sui rimborsi elettorali e dibattito sul finanziamento pubblico ai partiti*, in “Rivista AIC” n. 3/2012; S. LIETO, *La crisi dei partiti politici nella duplicità paradigmatica globale e locale*, in “Rivista AIC” n. 4/2012; P. CANAPARO, *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, ai sensi dell’art. 12, 3° comma, d.l. 28 dicembre 2013 n. 149, conv. in legge, con modif., dalla l. 21 febbraio 2014 n. 13 (commento al d.p.c.m. 28 maggio 2014)*, in “Guida al diritto” n. 34/2014, pp. 14 ss.; G.M. SALERNO, D. PONTE, C. CARBONE, *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 (commento al d.l. 28 dicembre 2013 n. 149, coordinato con le modif. introdotte dalla l. di conversione 21 febbraio 2014 n. 13)*, in “Guida al diritto” n. 13/2014, pp. 20 ss.

¹⁸⁴ Si legge nella relazione che il d.d.l. contiene “*l’indicazione di alcuni elementi essenziali di democrazia interna*” (enfasi aggiunta): Senato della Repubblica, XVII Legislatura, d.d.l. n. S-1213, Relazione di maggioranza, p. 4.

¹⁸⁵ Cfr. *supra* cap. 2.

¹⁸⁶ Cfr. art. 3, comma 2, lett. e, d.l. cit. Rileva, ad esempio, l’on. Fiano nella 1° Commissione della Camera dei Deputati nella seduta del 18 febbraio

ne originaria del d.l., alla totale assenza di riferimenti alla disciplina della tutela giurisdizionale¹⁸⁷.

Anche sotto il profilo oggettivo, il d.l. si presenta come normativa speciale che regola solo alcuni particolari aspetti della “democrazia” interna ai partiti politici. Da questo punto di vista, la specialità della disciplina impedisce che le regole in essa previste siano utilizzabili per dare contenuto ad obblighi generali – per lo più di origine giurisprudenziale – relativi alla democrazia interna a istituzioni politiche, a meno che non si dimostri che la singola previsione speciale sia, in realtà, espressione di un principio generalmente applicabile. Allo stesso tempo, è forse possibile ritenere che i principi generali relativi alla democrazia interna alle istituzioni politiche non possano trovare applicazione ai partiti registrati di cui al d.l. n. 149, laddove quest’ultimo detti una specifica disciplina.

Chiarito il disegno complessivo del legislatore e la (doppia) specialità della disciplina, pare utile accennare sinteticamente al cuore di essa, prima di esaminare la parte che maggiormente interessa relativa ai requisiti di democraticità interna ai partiti. Si tratta del registro dei partiti politici tenuto da una Commissione che opera presso la Camera dei deputati, pur non costituendo organo di quest’ultima e qualificabile come autorità amministrativa

2014 che “*Per quanto riguarda le minoranze interne, ricorda un emendamento approvato dal Senato che prevede che lo Statuto debba promuovere la loro tutela e non assicurarla, come previsto dal testo originario*” (enfasi aggiunta). Ciò sembra chiaramente escludere che il d.l. n. 149 imponga il rispetto dei caratteri essenziali della “democrazia” – almeno nell’accezione in cui essa vive nel nostro ordinamento contemporaneo (vd. *supra* cap. II) –, la quale viceversa richiede l’includibile garanzia delle minoranze. Il d.l., pertanto, garantisce solo *alcuni* aspetti della “democrazia” e neppure tutti quelli considerati essenziali ad essa nel nostro sistema.

¹⁸⁷ L’art. 13*bis* è stato infatti introdotto in Senato al momento della conversione in legge del d.l.

indipendente¹⁸⁸. La registrazione è condizione necessaria per poter richiedere i benefici economici e giuridici previsti dalla legge. A sua volta, per poter ottenere la registrazione, il partito deve avere uno statuto che rispetti i requisiti (di democraticità interna) previsti dall'art. 3, d.l. n. 149.

Questa registrazione non muta in alcun modo la natura dei partiti politici, i quali, come riconosciuto ripetutamente nei lavori preparatori e dall'unanime dottrina, restano associazioni non riconosciute (o altro tipo di organizzazione istituzionale, vd. *supra*), prive di personalità giuridica, se non di quella limitata soggettività *politica* ad essi riconosciuta dalla giurisprudenza¹⁸⁹. L'iscrizione nel registro, pertanto, pur avendo natura costitutiva (dello *status* necessario a richiedere i benefici), attribuisce al partito la capacità di divenire titolare delle utilità previste dalla legge. Questo *status*, in particolare, rappresenta una condizione necessaria (ma non sufficiente) per richiedere le provvidenze di cui agli artt. 11 e 12 (oltre a 5, comma 3 e 13), d.l. n. 149. La registrazione del partito e il conseguente *status* da esso acquisito sembrano costituire un adempimento e una qualificazione rilevanti sul piano del diritto pubblico-amministrativo, le quali non innovano in alcun modo quanto alla soggettività giuridica del partito, che continua a essere regolata dal codice civile, dalla legislazione speciale e dai principi affermati in via giurisprudenziale.

Il d.l. n. 149 impone – nel senso che s'è detto, di condizionalità necessaria a ottenere benefici, per lo più economici – obblighi di democrazia interna che attengono unicamente alla redazione degli statuti. Il decreto non si preoccupa in alcun modo di fissare regole per assicurare che quegli obblighi siano effettivamente rispettati nella vita

¹⁸⁸ Cfr. H. CAROLI CASAVOLA, *La disciplina della politica* cit., par. 4.5.

¹⁸⁹ Cfr. Cass. civ., sez. I, sent. 18 settembre 2006, n. 20120, *supra* par. 2.1.2.2 – *La giurisprudenza interna, costituzionale e comune*.

di queste associazioni, rimettendo alla cura del potere giudiziario la soluzione di questi eventuali contrasti¹⁹⁰. Questa scelta – seppur coerente con l'intenzione di limitare al minimo l'intervento legislativo nell'organizzazione interna dei partiti, lasciandola alla loro autonomia –, pare rendere assai aleatoria l'effettività della disciplina, se solo si considera come gli statuti “*in non pochi casi [...] rappresentano dei meri simulacri formali, del tutto irrealistici*”¹⁹¹.

Anche un altro profilo ha fatto dubitare dell'efficacia di questa legge, a causa del suo carattere generico¹⁹² – anche se più penetrante del previgente art. 2, l.n. 96/12¹⁹³ –, là dove non si indica come assicurare la democrazia interna; come debbano essere costituiti gli organi indicati all'art. 3

¹⁹⁰ Un esempio particolarmente interessante sotto questo profilo è costituito dalla vicenda giudiziale relativa all'elezione, nel 2017, di Matteo Salvini alla carica di segretario della Lega Nord, il cui statuto è stato registrato dalla Commissione di garanzia con deliberazione 17 ottobre 2014, n. 11/IR: cfr. Trib. Milano, I sez., ord. 29 gennaio 2018.

¹⁹¹ Così F. CLEMENTI, *Prime considerazioni intorno ad una legge di disciplina dei partiti politici*, in “federalismi.it” n. 6/2015, p. 7.

¹⁹² Cfr., ad es., M.R. ALLEGRI, *Statuti dei partiti politici e trasparenza delle fonti di finanziamento, fra regole inefficaci, correttivi e proposte di attuazione*, in “Osservatorio AIC” 3/2015, p. 7; C. DI MARCO, *Sovranità popolare, partecipazione e metodo democratico fra utopia e illusioni costituzionali. Dalla deriva dei partiti agli scenari del XXI secolo*, Torino 2016, pp. 206 ss.; D.R. PICCIO, *Democrazia interna dei partiti: per una disciplina poco penetrante*, in “Studium” n. 6/2015, p. 3; altri sottolineano che regole ed obblighi della legge “*inevitabilmente lasciano la più ampia libertà ai partiti di modularne i contenuti*”, R. CALVANO, *Dalla crisi dei partiti alla loro riforma senza fermarsi... Voyage au bout de la nuit*, in “costituzionalismo.it” n. 3/2015, p. 184; F. BIONDI, *Finanziamento pubblico e regolazione giuridica dei partiti dopo il decreto-legge n. 149 del 2013*, in G. TARLI BARBIERI, F. BIONDI (a cura di), *Il finanziamento della politica* cit., p. 64, parla di una soluzione “leggera”; F. SCUTO, *Democrazia rappresentativa e partiti politici: la rilevanza dell'organizzazione interna ed il suo impatto sulla rappresentanza politica*, in “federalismi.it” n. 1/2017 p. 11.

¹⁹³ Analoga valutazione è espressa da G. SAVOIA, *Democrazia interna ai partiti in Italia e nell'Unione Europea: discipline a confronto*, in “federalismi.it” 6/2014, p. 15.

perché sia garantita tale democrazia; quali debbano essere le loro competenze e i loro rapporti reciproci affinché si realizzi questo obiettivo. Sebbene alcuni commentatori abbiano ritenuta “saggia” questa scelta tale da garantire l’autonomia interna¹⁹⁴, pare in effetti che le indicazioni legislative siano assai scarse, anche alla luce del fatto che non si tratta di una legge di attuazione dell’art. 49, Cost., che obbliga tutti i partiti, ma di una normativa condizionale che fa sorgere obblighi solo e solo se il partito, liberamente, scelga di avvalersi dei benefici (economici e giuridici) previsti dalla legge stessa. L’autonomia, dunque, viene garantita a monte e non si vedono ragioni per le quali l’erogazione di benefici (a carico della collettività) non debba accompagnarsi a un (limitato) contenimento dell’autonomia del beneficiario.

Peraltro, occorre rilevare che la *Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici* – organo deputato al controllo degli statuti e dei rendiconti ai sensi dell’art. 4, d.l. n. 149 – ha dettato recentemente delle Linee Guida per la redazione degli Statuti¹⁹⁵ che introducono molte indicazioni di natura sostanziale, alcune delle quali difficilmente ricavabili in via meramente interpretativa dal testo del d.l. n. 149¹⁹⁶, della

¹⁹⁴ Cfr. ad es. F. BIONDI, *L’abolizione del finanziamento pubblico diretto ai partiti politici e le regole introdotte dal d.l. n. 149 del 2013*, in “forumcostituzionale.it” 2014, p. 6; questa era anche la soluzione suggerita prima dell’approvazione del d.l. da S. MERLINI, *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, AA.VV., *Partiti politici e società civile a sessant’anni dall’entrata in vigore della Costituzione*, Napoli 2009, p. 104.

¹⁹⁵ Cfr. Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici, *Linee guida per la redazione degli statuti*, Deliberazione n. 1 del 12 febbraio 2018, reperibile all’indirizzo: http://www.parlamento.it/documenti/repository/commissione_trasparenza_partiti/Linee_Guida_Delibera_per_publicazione_2018.pdf (visitato il 28/2/2018).

¹⁹⁶ Si pensi ad esempio alla previsione, contenuta a p. 8 delle Linee Guida, secondo cui le modalità di scelta delle cariche devono “*essere ispirate a*

cui legittimità dunque è possibile dubitare. A meno che – ma si tratterebbe di una “modifica tacita” alla costituzione dei partiti – non si ritenga che il legislatore, attraverso l’inciso che impone agli statuti il “rispetto della Costituzione” (art. 3, comma 2, d.l. n. 149), abbia inteso includere anche il principio democratico – valido per i soggetti pubblici, ma non anche per quelli privati, salvo i sindacati di cui all’art. 39, Cost. –, estendendone l’applicazione anche alle “libere associazioni” (enfasi aggiunta)(art. 2, comma 1, d.l. n. 149) partitiche. In questo caso, anche tutti i profili sostanziali di democrazia ricavabili dal sistema costituzionale diverrebbero vincolanti per l’organizzazione interna di quei partiti che ambiscono alla registrazione e la Commissione avrebbe buon gioco a imporli al fine della registrazione¹⁹⁷. Una rivoluzione di così ampia portata, però, oltre a richiedere una robusta operazione ermeneutica, si scontrerebbe sia con dati letterali – anzitutto quello che qualifica i partiti registrati come “libere” associazioni di diritto privato appartenenti al genere di quelle non riconosciute – sia con la chiara volontà legislativa – per quanto ovviamente possa contare l’*intentio legislatoris* – di limitare i profili di democrazia interna dei partiti registrati ai soli elementi formali indicati nell’art. 3, d.l. n. 149.

Quanto agli specifici aspetti di democrazia interna¹⁹⁸

principi di democraticità interna e di non discriminazione” e che “non sono ammesse cooptazioni”, oppure che la partecipazione degli iscritti si debba sostanziare “nella determinazione dell’indirizzo politico e delle scelte fondamentali che impegnano il partito” (p. 11); oppure che la garanzia delle minoranze vada garantita e non sia una mera possibilità (p. 11).

¹⁹⁷ D’altronde, questa linea ricostruttiva produrrebbe anche una sovraesposizione della Commissione che – in assenza di precise indicazioni legislative e di chiari *standard* democratici ricavabili dalla Costituzione – si troverebbe a fissare discrezionalmente gli indici sostanziali di democraticità, divenendo di fatto l’Interprete di cosa si debba intendere per democrazia nel nostro ordinamento.

¹⁹⁸ Su cui, analiticamente, cfr. P. CAPOROSI, O. MASSARI, *Per una legge sui partiti in attuazione dell’articolo 49 della Costituzione: democrazia inter-*

imposti ai partiti in caso di registrazione, centrale è appunto il ricordato articolo 3, d.l. n. 149¹⁹⁹.

Il primo profilo che viene evidenziato è quello della redazione di uno Statuto e della necessaria forma dell'atto pubblico²⁰⁰. La previsione, apparentemente di secondaria importanza, pare invece di estremo rilievo²⁰¹, soprattutto se si tiene conto della totale libertà delle forme che la giurisprudenza ha da sempre riconosciuto alle associazioni non riconosciute per concludere gli “*accordi degli associati*” (art. 36, comma 1, c.c.)²⁰². Viene così imposto un requisito essenziale di trasparenza – e dunque di democrazia²⁰³ – relativo proprio agli atti regolativi fondamentali, stabilendone il contenuto minimo e così permettendo agli iscritti di essere pienamente consapevoli dell'organizzazione interna del loro partito e dei loro diritti e doveri. Si è pertanto rilevato che “*l'innovazione sembra volta a rafforzare la conoscibilità e la trasparenza delle regole di adesione e partecipazione alle attività del partito, tutelando le prero-*

na e controlli. Democrazia interna e controlli, contributo elaborato nell'ambito dell'attività di studio del gruppo di Astrid *La regolamentazione dei partiti politici*, coordinato da E. CHELI e S. PASSIGLI (giugno 2016), scaricabile all'indirizzo <http://www.astrid-online.it/democrazia-istituzioni/--il-siste/regolamentazione-dei-partiti-e-dei-sindacati/index.html> (visitato il 27/2/2018)

¹⁹⁹ Si chiarisce fin da subito che non saranno esaminate quelle disposizioni che attengono o al tema specifico del finanziamento o a profili, sì di democrazia, ma essenzialmente *esterni* al partito, come nel caso delle procedure di selezione delle candidature per le varie elezioni (art. 3, comma 2, lett. 1, d.l. n. 149).

²⁰⁰ *Contra*, cfr. E. GIANFRANCESCO, *I partiti politici e l'art. 49 della Costituzione*, in “forumcostituzionale.it” 2017, secondo il quale “*per quanto riguarda la forma dello statuto, tanto la previsione dell'atto pubblico per la sua adozione, quanto le forme di pubblicità richieste per il medesimo ed in particolare l'iscrizione in un apposito registro, non sembrano in alcun modo implicare condizionamenti sull'autonomia organizzativa del partito*”, par. 6.

²⁰¹ Peraltro già anticipato, come noto, dall'art. 5, l.n. 96/12.

²⁰² Cfr. *infra* par. 3.5.2.1 – *Gli atti fondativi e regolativi*.

²⁰³ Cfr. *supra* par. 2.2 – *Democrazia e infra* nota 366.

*gative degli iscritti e le aspettative di quanti ambiscono ad iscriversi al partito*²⁰⁴.

La redazione per scritto dello Statuto e l'utilizzo della forma dell'atto pubblico dovrebbe determinare anche un effetto positivo in termini di *responsibility* e *responsiveness* – e dunque ancora di democrazia – dei fondatori e della classe dirigente del partito, i quali saranno obbligati alle formalità e solennità proprie dell'atto pubblico. Per quanto il contenuto specifico dell'accordo potrà pure essere sostanzialmente poco democratico – mancando nella legge vincoli in questo senso, come si è detto –, i fondatori avranno l'obbligo di ascoltare, riletto a voce alta da un pubblico ufficiale, quanto concordato²⁰⁵, non potendo più accordarsi, attraverso metodi taciti se non addirittura opachi, sui profili fondamentali di funzionamento e organizzazione interna. Come infatti chiarito dalla Commissione parlamentare di garanzia, la disposizione in esame, imponendo la redazione dello statuto per atto pubblico, impone implicitamente un requisito di (tendenziale) completezza della disciplina statutaria, impedendo che regole essenziali al funzionamento o all'organizzazione siano mantenute fuori dallo statuto stesso²⁰⁶.

²⁰⁴ D. CODUTI, *Aumentare la trasparenza dei partiti? (Note sul d.d.l. A.S. 2439, XVII Legislatura)*, in "federalismi.it" n. 24/2016, p. 4.

²⁰⁵ Se qualcuno volesse contestare l'importanza delle formalità e delle solennità a fini istituzionali, in particolare nell'ottica democratica, si potrebbe ribattere richiamando tutti quegli articoli della Costituzione dove la solennità dell'atto assume forse un'importanza maggiore del suo contenuto: dal giuramento del Presidente all'appello nominale per la fiducia al governo.

²⁰⁶ Cfr. Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici, *Linee guida per la redazione degli statuti*, Deliberazione n. 1 del 12 febbraio 2018, reperibile all'indirizzo: http://www.parlamento.it/documenti/repository/commissione_trasparenza_partiti/Linee_Guida_Delibera_per_publicazione_2018.pdf (visitato il 28/2/2018), p. 8

Il successivo elemento richiesto dalla legge è costituito dall'indicazione del simbolo del partito e dalla denominazione. Si è visto come questi elementi siano tra quelli necessari a identificare un partito politico²⁰⁷. Qua è soprattutto l'esigenza di trasparenza che viene alla luce e con essa una condizione indispensabile di democraticità.

Il secondo comma dell'articolo 3, d.l. n. 149, impone il rispetto del principio di legalità all'interno del partito. Il contenuto dello statuto, infatti, deve essere redatto “*nel rispetto della Costituzione e dell'ordinamento dell'Unione europea*”. I profili di democrazia che emergono qua sono essenzialmente due. Anzitutto, la legalità stessa costituisce, come s'è visto, un elemento non accessorio della democrazia, così come concepita e attuata negli ordinamenti liberal-democratici contemporanei²⁰⁸: la “democrazia” o è rispetto delle regole o non è²⁰⁹. In secondo luogo, il rispetto della Costituzione e dell'ordinamento europeo andrebbe forse inteso come vincolo, questa volta di natura sostanziale, all'autonomia dei gruppi. Vi saranno, infatti, regole e principi (costituzionali ed europei) che non potranno essere derogati all'interno dei partiti che intendono ottenere la registrazione. Si pensi, per dirne uno, a quello di uguaglianza che, viceversa, non sembra costituire un limite all'autonomia delle associazioni non riconosciute in generale e dunque anche ai partiti che non intendono chiedere la registrazione ai sensi del d.l. n. 149²¹⁰.

Il secondo comma dell'art. 3, poi, individua un insie-

²⁰⁷ Cfr. *supra* par. 2.1.2 – *Delimitazione del tema in base ad elementi fissati dal diritto positivo*.

²⁰⁸ Cfr. *supra* par. 2.2 – *Democrazia*.

²⁰⁹ Se poi volessimo mantenere il termine “democrazia” per ambiti lessicali più ampi, potremo convenire che quella praticata in Italia è necessariamente una democrazia “razionalizzata”, dove la legalità è elemento costitutivo.

²¹⁰ Cfr. *supra* nota 117 e testo correlato.

me di elementi formali che gli statuti dei partiti – che aspirano alla registrazione (e dunque ai benefici giuridici ed economici) – debbono contenere.

Un primo gruppo di elementi richiesti attiene alla *governance* interna²¹¹, intesa come insieme di organi necessari, loro composizione, loro elezione, loro rinnovo, loro funzioni, cadenza delle loro riunioni, loro relazioni reciproche, loro principali procedure decisorie (art. 3, comma 2, lett. a, b, c, e, m, n, o).

È pur vero che la legge non specifica alcunché circa le modalità concrete con cui questi profili debbono essere regolati negli statuti, ma è altrettanto corretto sostenere che già la loro previsione sia – un grosso passo avanti rispetto ad un passato di assoluta autonomia organizzativa e – indice di chiari profili di democraticità.

Così, ad esempio, la distinzione tra organi “*deliberativi, esecutivi e di controllo*” (art. 3, comma 2, lett. a) sembra imporre una separazione di poteri da declinare in modo da ottenere un equilibrato sistema di *check and balances*.

Così, anche, il riferimento alla loro “elezione” e “durata degli incarichi” (art. 3, comma 2, lett. a) sembra escludere cariche a vita, almeno in via prevalente, e fissa uno dei requisiti fondamentali delle democrazie moderne: la responsabilità dei titolari di funzioni direttive, almeno nella forma generica di responsabilità istituzionale che si evidenzia al momento del rinnovo delle cariche. Si impone una certa regolarità in termini di composizione, di convocazione e di rinnovo degli organi che, di nuovo, è elemento caratterizzante la democrazia come noi oggi la conosciamo.

Tra gli organi, specifica attenzione è dedicata all’assemblea degli iscritti o dei loro delegati (art. 3, comma 2, lett. b), in relazione alla quale – anche se non solo ad essa,

²¹¹ Su cui in generale, cfr. *infra* par. 3.5.2 – *Governance*.

bensì a tutti gli organi collegiali non esecutivi – si prevede anche la *possibilità*²¹² di regolare e promuovere le minoranze interne. La necessaria presenza di un'assemblea (congressuale o generale) sembra impedire ai partiti che aspirino alla registrazione di costituirsi in forme diverse da associazioni (non riconosciute) e, in particolare, esclude si possano strutturare nella forma di fondazioni o di “*altre istituzioni di carattere privato*” (art. 1, comma 1, d.P.R. n. 361/00)²¹³. La norma dispone anche che lo statuto debba indicare le “cadenze” di queste assemblee, così sembrando imporre un ruolo non meramente simbolico del principale organo partitico, la cui convocazione non potrà, ad esempio, essere prevista in modo occasionale²¹⁴.

²¹² La formulazione dell'alinea, infatti, soprattutto a seguito delle modifiche introdotte in sede di conversione, pare rendere eventuale l'indicazione di questi criteri. Il testo del decreto originario, infatti, recitava “*i criteri con i quali è assicurata la presenza delle minoranze negli organi collegiali non esecutivi*” (enfasi aggiunta); viceversa, quello vigente dispone “*i criteri con i quali è promossa la presenza delle minoranze, ove presenti, negli organi collegiali non esecutivi*” (enfasi aggiunta). *Contra*, però, cfr. Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici, *Linee guida per la redazione degli statuti*, Deliberazione n. 1 del 12 febbraio 2018, reperibile all'indirizzo: http://www.parlamento.it/documenti/repository/commissione_trasparenza_partiti/Linee_Guida_Delibera_per_publicazione_2018.pdf (visitato il 28/2/2018), p. 11.

²¹³ In verità, la prassi degli ultimi decenni conosce le fondazioni di partecipazione dove può essere previsto un organo assembleare con caratteristiche analoghe a quelle delle associazioni. Sulle fondazioni di partecipazione, cfr. ad es. P. RESCIGNO, *Le fondazioni di partecipazione*, in A. ZOPPINI, M. MALTONI (a cura di), *La nuova disciplina delle associazioni e delle fondazioni: riforma del diritto societario e enti non profit*, Padova 2007, pp. 273 ss.; A. POLICE, *Le fondazioni di partecipazione*, in F. MASTRAGOSTINO (a cura di), *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo: dinamiche e modelli di partenariato in base alle recenti riforme*, Torino 2011, pp. 393 ss.

²¹⁴ Cfr. in senso analogo Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici, *Linee guida per la redazione degli statuti*, Deliberazione n. 1 del 12 febbraio 2018, reperibile all'indirizzo: http://www.parlamento.it/documenti/repository/commissione_trasparenza_partiti/Linee_Guida_Delibera_per_publicazione_2018.pdf (visitato il 28/2/2018), p. 9.

Sempre in relazione alla *governance* interna, l'art. 3, comma 2, d.l. n. 149, richiede, in diverse disposizioni (lett. c, d, g, i, l, m, o, *obis*), l'individuazione dei – e dunque una chiarezza e trasparenza circa i – principali processi decisionali e, in particolare, delle procedure di coinvolgimento dei membri alla formazione della linea politica del partito. Si può ritenere, in estrema sintesi, che lo statuto debba indicare con chiarezza dove vengano collocate e come debbano essere esercitate le principali funzioni, da quella normativa a quella esecutiva, passando per quella di garanzia e, soprattutto, di indirizzo politico²¹⁵.

Un secondo gruppo di disposizioni è sempre legato in qualche modo alla *governance*, ma sotto il profilo dei rapporti verticali, centro/periferia e dirigenza/iscritti (art. 3, comma 2, lett. d, g, h, *obis*). Si tratta di quelle disposizioni che, da un lato, sembrano promuovere un'organizzazione di tipo decentrato/federale dei partiti e che garantiscono le *eventuali* articolazioni territoriali così costituite; e, dall'altro, impongono di disciplinare diritti, doveri, *status* e poteri degli iscritti.

Un'organizzazione territoriale diffusa costituisce, infatti, espressione di democraticità perché permette di porre in contatto la “base” – come un tempo si diceva – con la classe dirigente del partito, garantendo così un'effettiva

²¹⁵ La stragrande maggioranza degli statuti dei partiti registrati fanno specifico riferimento alla funzione di indirizzo politico interna al partito, ma molto spesso – ricalcando in ciò uno dei maggiori limiti della nostra Carta – non individuano con precisione l'organo titolare e gli effetti derivanti da tale titolarità. Normalmente tale funzione viene espressamente attribuita all'assemblea/congresso, ma poi altre disposizioni riconoscono ad altri organi – collegiali o monocratici, in vario modo collegati al primo – analoghe funzioni o, in via esclusiva, specifiche attribuzioni che costituirebbero tipiche manifestazioni dell'indirizzo politico. Sembra così riprodursi quella “confusione” che è propria anche della Costituzione italiana quanto ai rapporti tra Parlamento, Consiglio dei Ministri, Presidente del Consiglio dei ministri, Ministri e, perché no, Presidente della Repubblica, quanto alla funzione di indirizzo politico.

responsiveness di quest'ultima nei confronti degli iscritti²¹⁶. Questo assetto, almeno per le forze politiche maggiori, è stato la caratteristica dei partiti della c.d. Prima Repubblica la quale, con tutti i limiti che poi le sono stati addebitati, però, era stata in grado, anche attraverso questa struttura partitica, di garantire un'effettiva rappresentatività della sua classe politica²¹⁷. La legge non impone un'articolazione decentrata, ma stabilisce che se essa venga prevista dagli Statuti, questi ultimi devono assicurare una serie di garanzie alle articolazioni territoriali così costituite, sia in termini di risorse sufficienti al funzionamento, sia in termini di procedure per il commissariamento, scioglimento, soppressione.

I diritti (e i doveri) degli iscritti, poi, sono certamente da considerare requisiti di democraticità, se quest'ultima si intende come insieme di regole che attribuiscono diritti e doveri ai membri di un gruppo²¹⁸. Tra i principali diritti, di natura democratica²¹⁹, andranno previsti, in ordine logi-

²¹⁶ Alcuni autori, proprio nell'ottica di garantire democraticità al sistema, hanno evidenziato “*the need for local organizations*” al fine di escludere uno scenario assai poco sensibile alle istanze degli iscritti, cioè di “*a party that manages all of its business from a single central headquarters, and which simply subdivides its mailing list by constituency, region or town when particular sets of candidates have to be selected or when subnational policies have to be approved*”, R. KATZ, P. MAIR, *Changing Models of Party Organization and Party Democracy: the Emergence of the Cartel Party*, in “Party Politics” 1995, p. 21.

²¹⁷ È infatti possibile ritenere che la rappresentatività della classe politica della Prima Repubblica non sia stata solo il frutto del sistema elettorale proporzionale puro (con collegi plurinominali e multipreferenze), ma anche (e forse soprattutto, se si considera cosa sta accadendo oggi, 2018, dove un sistema proporzionale, con qualche correzione, non pare sia stato in grado di assicurare quel legame tra collegio ed eletto) della organizzazione decentrata dei partiti politici.

²¹⁸ Cfr. *supra* par. 2.2 – *Democrazia* e *infra* par. 3.5.1 – *Accesso al partito, requisiti di accesso e conservazione dello status di associato* e par. 3.6 – *La tutela endopartitica e quella giurisdizionale*.

²¹⁹ Sui diritti/doveri relativi allo status di membro del partito, si rinvia al successivo par. 3.5.1 – *Accesso al partito, requisiti di accesso e conservazione dello status di associato*.

co, quello di informazione e quelli di voto. L'informazione deve essere assicurata mediante la pubblicità delle deliberazioni e delle discussioni degli organi collegiali, da un lato, e attraverso l'accesso a tutti i provvedimenti adottati dagli organi di partito, dall'altra²²⁰. La trasparenza che ai sensi del d.l. pare costituire la regola, potrà essere limitata laddove vi siano interessi specifici che giustifichino la riservatezza di alcuni atti o documenti. Il diritto di voto si esplica nel riconoscimento, in condizioni di parità, dell'elettorato attivo e di quello passivo agli iscritti²²¹. Questo criterio di parità non impone che a *tutti* gli iscritti sia attribuito il diritto, ma che ciò avvenga a *condizioni paritetiche*²²². Anche con riferimento alle modalità di voto, è possibile pensare che non si debbano rispettare tutti e sempre i caratteri indicati dall'art. 48, comma 2, Cost. Si potrà distinguere tra molteplici ipotesi, ognuna regolabile diversamente a seconda degli specifici interessi protetti e delle specifiche finalità perseguite: voto degli iscritti; voto all'interno dei collegi rappresentativi; voto all'interno di collegi esecutivi e a quelli di garanzia; voto su persone; ecc. Si prenda il caso più semplice, quello del voto degli iscritti su persone, ad esempio per eleggere un delegato o altra carica istitu-

²²⁰ Cfr. Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici, *Linee guida per la redazione degli statuti*, Deliberazione n. 1 del 12 febbraio 2018, reperibile all'indirizzo: http://www.parlamento.it/documenti/repository/commissione_trasparenza_partiti/Linee_Guida_Delibera_per_publicazione_2018.pdf (visitato il 28/2/2018), p. 16.

²²¹ Cfr. Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici, *Linee guida per la redazione degli statuti*, cit., p. 11.

²²² Un esempio di quanto si va dicendo è costituito dallo Statuto della Lega per Salvini, approvato dalla Commissione, nel quale l'elettorato passivo per le cariche di segretario federale e di consigliere federale viene attribuito solo a quegli iscritti che abbiano maturato un certo numero di anni di militanza nel partito (art. 9, Statuto).

zionale. Certamente andrà assicurata la *segretezza* del voto, affinché vi possa essere una sua *libera* espressione, ma non necessariamente quello dell'*uguaglianza* – se si considera che meccanismi del tipo del voto limitato²²³, che “violano” il carattere dell'uguaglianza del voto, possono risultare assai utili ad assicurare una particolare tutela delle minoranze –; o quello della *personalità*, potendosi ritenere che votazioni a distanza (per corrispondenza o telematiche) siano comunque in grado di assicurare la libertà del votante²²⁴. Da questo punto di vista allora, la Commissione di garanzia e, in seconda ed eventuale battuta, il giudice amministrativo saranno chiamati a valutare attentamente le modalità di votazione, alla luce di una molteplicità di fattori, senza potersi nascondere dietro la facile etichetta del voto democratico necessariamente personale, uguale, libero e segreto.

La legge richiede che nello statuto siano indicate anche altre forme di partecipazione all'attività del partito (art. 3, comma 2, lett. d, secondo periodo, d.l. n. 149), sul

²²³ Cfr. ad es. artt. 27, comma 2, e 234, d.lgs. n. 267/00; artt. 5, comma 2, Regolamento Camera, e 5, comma 2, Regolamento Senato; in dottrina ad es. V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano 2013, pp. 284 ss.; G. MOR, *L'elezione a voto limitato della commissione edilizia: rapporti problematici tra le forze politiche ed esigenza di maggiore qualificazione tecnica*, in “Dir. Regione” 1989, pp. 203 ss.; G. SPADEA, E. GIACOMETTI, *Il c.d. «sistema del voto limitato» previsto per l'elezione dei rappresentanti comunali in seno alla comunità montana*, in “Riv. amm. Lombardia” 2000, pp. 26 ss.; C. ROSSI, *Notazioni minime sulle elezioni di secondo grado e sulla sfuggibile natura della comunità montana*, in “Foro Amm.” 1995, pp. 2013 ss.; G. FARES, *Si consolida l'indirizzo giurisprudenziale sull'elezione dei membri delle comunità montane*, in “Foro amm.-TAR” 2002, pp. 3422 ss.

²²⁴ In questo senso cfr. ad es. Garante protezione dati, provvedimento *data breach* 21 dicembre 2017, n. 548, relativo alla sicurezza dei principali siti *web* del Movimento 5 Stelle, in cui si contestano le specifiche modalità di garanzia del voto telematico – non tali da assicurare un sufficiente anonimato –, ma non in astratto la possibilità di ricorrere a votazioni a distanza.

cui specifico contenuto pare sia lasciata ampia discrezionalità. Peraltro, si potrebbe ritenere che il “*rispetto della Costituzione*”, richiesto dall’art. 3, comma 2, primo periodo, implichi anche l’ambito di opzioni legittimamente utilizzabili dai partiti per garantire la partecipazione dei propri iscritti o, meglio, indichi, in negativo, le opzioni non utilizzabili, come si potrebbe ritenere che siano quelle di democrazia plebiscitaria in cui la partecipazione non è un flusso di tipo *bottom-up*, ma *top-down*, dove una decisione – sostanzialmente già definita – è sottoposta agli iscritti solo per ottenerne una qualche forma di legittimazione.

Un terzo gruppo di disposizioni attengono agli aspetti economici, contabili e di gestione patrimoniale (art. 3, comma 2, lett. n, o, *obis*). In questa sede non si intende esaminare il tema del finanziamento dei partiti politici, cui sono dedicati molti studi approfonditi, soprattutto a seguito dell’emanazione del d.l. n. 149²²⁵, ma esiste uno specifico profilo della gestione patrimoniale interna che ha molto a che fare col tema della democrazia: si tratta del tema delle competenze all’approvazione dei rendiconti e delle relative procedure.

Non pare di dover spendere molte parole nel rammentare che una parte consistente della democrazia contemporanea ha origine anglosassone²²⁶ che si lega a doppio filo alla tutela della “proprietà”²²⁷ e si esprime nel principio *no taxation without representation*²²⁸. Questo principio ha un

²²⁵ Cfr. *supra* e *infra* note nn. 447 e 680.

²²⁶ Altro grande flusso democratico ha origine francese, ovviamente, e ha più a che vedere con i profili pubblicistici relativi alla nascita dello Stato e della Sovranità e alla sua trasformazione in sovranità popolare.

²²⁷ Si utilizza l’espressione tra virgolette in quanto, ovviamente, il titolo di godimento della terra nel mondo anglosassone aveva e ha caratteri del tutto distinti dalla proprietà romanistica e codicistica: cfr. ad es. J. STEVENS, R. PEARCE, *Land Law*, London 2013.

²²⁸ La *Magna Charta* del 1215 stabilisce che “*Nullum scutagium vel auxilium ponatur in regno nostro, nisi per commune consilium regni nostri*,

corrispettivo nel nostro art. 81, commi 3 e 4, Cost.²²⁹, il quale peraltro ha un significato e portata più ampi legati

nisi ad corpus nostrum redimendum, et primogenitum filium nostrum militem faciendum, et ad filiam nostram primogenitam semel maritandam, et ad hec non fiat nisi rationabile auxilium; simili modo fiat de auxiliis de civitate London”, n. 12. Nella *Confirmatio Chartarum* 1297, si legge che “*E ausi avoms grante pur nous e pur nos heirs as ercevesques, evesques, abbes, e priurs, e as autres gentz de seinte eglise, et as contes et barons et a tote la communaute de la terre, qe mes pur nule busoigne tieu manere des aides, mises, ne prises, de notre roiaume ne prendroms, fors qe par commun assent de tut le roiaume, et a commun profit de meisme le roiaume, sauve les auncienes aides et prises dues et costumees*”, n. 6. Nel noto Statuto *de tallagio non concedendo* 1297 si legge ancora che “*nullum tallagium vel auxilium per nos vel haeredes nostros de cetero in regno nostro imponatur seu levetur, sine voluntate et assensu communi archiepiscoporum, episcoporum et aliorum praelatorum, comitum, baronum, militum, burgensium et aliorum liberorum hominum in regno nostro*”, n. 1. Successivamente nella *Petition of rights* 1628 si chiede che “*All which they most humbly pray of your most excellent Majesty as their rights and liberties, according to the laws and statutes of this realm; and that your Majesty would also vouchsafe to declare, that the awards, doings, and proceedings, to the prejudice of your people in any of the premises, shall not be drawn hereafter into consequence or example; and that your Majesty would be also graciously pleased, for the further comfort and safety of your people, to declare your royal will and pleasure, that in the things aforesaid all your officers and ministers shall serve you according to the laws and statutes of this realm, as they tender the honor of your Majesty, and the prosperity of this kingdom*” (n. 11) e in particolare che “*no tallage or aid shall be laid or levied by the king or his heirs in this realm, without the good will and assent of the archbishops, bishops, earls, barons, knights, burgesses, and other the freemen of the commonalty of this realm*” (n. 1). Infine, nel *Bill of Rights* 1689 si fissa definitivamente il principio nel seguente modo “*That levying money for or to the use of the Crown by pretence of prerogative, without grant of Parliament, for longer time, or in other manner than the same is or shall be granted, is illegal*”. Su tale principio, di recente, anche per la bibliografia, cfr. ad es. D. BOUCOYANNIS, *No Taxation of Elites, No Representation: State Capacity and the Origins of Representation*, in 43 “*Politics & Society*” 2015, pp. 303 ss. Per quanto riguarda l’Italia, cfr. ad es. V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano 1969; A. BRANCASI, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Milano 1985; IDEM, *L’obbligo della copertura finanziaria tra la vecchia e la nuova versione dell’art. 81 Cost.*, in “*Giur. Cost.*” 2012, pp. 1685 ss.; P. GETI LEWIS, *Il diritto del bilancio in Italia tra decisione e rappresentanza*, tesi di dottorato, XXI ciclo, Pisa, 2011, coordinatore R. Romboli, tutore V. Messerini.

²²⁹ A tal proposito, la Corte costituzionale richiama la “*democrazia rappresentativa, nell’ambito della quale deve essere assicurata ai membri della*

anche al principio di legalità e alla riserva di legge ivi contenuti²³⁰.

La Corte costituzionale ha in più occasioni ricordato che “*il principio di fondo [...] è quello posto a base del costituzionalismo moderno e comune a ogni ordinamento democratico: cioè che i bilanci e i rendiconti finanziari vanno approvati con legge*”²³¹ e che in una democrazia rappresentativa “*deve essere assicurata ai membri della collettività la cognizione delle modalità con le quali le risorse vengono prelevate, chieste in prestito, destinate, autorizzate in bilancio ed infine spese*”²³².

Questo fondamentale principio democratico, forse anche per la sua origine strettamente connessa al diritto di proprietà e ai diritti patrimoniali in genere, viene a produrre i suoi effetti anche nel settore privatistico e, in particolare, in quello associativo dove la limitazione della responsabilità al solo patrimonio delle associazioni riconosciute si lega a doppio filo con la (necessaria) uguaglianza nei diritti degli associati, quanto alle decisioni relative al patrimonio associativo (art. 20, comma 1, c.c.)²³³.

collettività la cognizione delle modalità con le quali le risorse vengono prelevate, chieste in prestito, destinate, autorizzate in bilancio ed infine spese”. Corte cost., sent. n. 184/16, par. 3, considerato in diritto; così anche Corte cost., sent. n. 80/17, par. 20, considerato in diritto. Corte cost., sent. n. 611/87, par. 3.1, considerato in diritto, ne richiama “*Il principio di fondo [...] è quello posto a base del costituzionalismo moderno e comune a ogni ordinamento democratico: cioè che i bilanci e i rendiconti finanziari vanno approvati con legge (comma primo)*”.

²³⁰ Viene al proposito evidenziato che “*che il principio no taxation without representation viene inteso come il germe, se non la prima manifestazione, della riserva di legge*”, R. BALDUZZI, F. SORRENTINO, voce *Riserva di legge*, in *Enc. Dir.*, XL, 1989, par. 1.

²³¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 611/87, par. 3.1, considerato in diritto.

²³² Cfr. Corte cost., sent. n. 184/16, par. 3, considerato in diritto; in senso analogo Corte cost., sent. n. 80/17, par. 20, considerato in diritto

²³³ Come chiarito anche dal Consiglio di Stato con riferimento alla distinzione tra associazioni riconosciute e non riconosciute, l’eccezionalità della limitazione della responsabilità patrimoniale per le proprie azioni – prevista

Analogo obbligo di uguaglianza nei diritti sul controllo del bilancio dovrebbe ricavarsi dall'interpretazione di altra disposizione, anch'essa a carattere eccezionale, limitativa della responsabilità patrimoniale degli amministratori e contenuta nell'art. 6bis, comma 1, secondo periodo, l.n. 157/99, il quale stabilisce che *“i creditori dei partiti e movimenti politici di cui alla presente legge non possono pretendere direttamente dagli amministratori dei medesimi l'adempimento delle obbligazioni del partito o movimento politico se non qualora questi ultimi abbiano agito con dolo o colpa grave”*²³⁴. Questo eccezionale privi-

solo per le associazioni riconosciute a favore degli amministratori –, è giustificabile solo se il gruppo è strutturato in modo tale da garantire l'uguaglianza tra i suoi membri: *“Dato il fondamentale principio costituzionale di libertà di associazione (art. 18 Cost.), l'autonomia dei singoli resta libera, ovviamente, di atteggiarsi diversamente e dunque di prevedere statutariamente disuguaglianze nei diritti tra gli associati: ma in tale caso essa, pur potendo dar vita ad una associazione, non potrà giungere ad avvalersi dell'eccezionale beneficio patrimoniale della limitazione di responsabilità patrimoniale, e continuerà ad agire pertanto sotto le ordinarie forme della c.d. associazione non riconosciuta, cioè di associazione in cui la responsabilità per le obbligazioni associative resta estesa al patrimonio di chi ha agito, conformemente alla regola generale applicativa del principio giuridico di responsabilità, secondo il quale l'esercizio di una attività è inscindibile dal coinvolgimento del rischio personale”*, Cons. Stato, sez. II, parere 20 dicembre 1995, n. 2915, in *“Foro amm.”* 1997, pp. 1440 ss.

²³⁴ Sulla non incostituzionalità di questa previsione cfr. Cass. civ., sez. III, sent. 1 aprile 2014, n. 7521 (in senso analogo, Cass. civ., sent. 21 gennaio 2010, n. 982, in *“Giur. It.”* 2011, pp. 564 ss.; e Cass. civ., sez. I, sent. 23 giugno 2009, n. 14612, *“Foro it.”* 2010, I, coll. 944 ss.) dove si legge che *“se è vero che l'esonero da responsabilità degli amministratori dei partiti e movimenti politici, per le obbligazioni contratte in nome e per conto di tali organizzazioni collettive, così come è stato previsto dal citato art. 6-bis, dà vita ad un regime speciale rispetto alla regola generale ricavabile dall'art. 38 c.c., è anche vero che i partiti ed i movimenti politici, pur se giuridicamente riconducibili alla figura delle associazioni non riconosciute, hanno innegabilmente caratteristiche e finalità affatto peculiari. Basta a dimostrarlo l'espresso richiamo contenuto nell'art. 49 Cost., che istituisce un chiaro collegamento tra l'attività dei partiti, in cui tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, ed il metodo democratico con il quale si de-*

legio di limitazione della responsabilità patrimoniale, non può non accompagnarsi (almeno) ad un rigoroso controllo interno su base di eguaglianza tra tutti gli iscritti o i loro delegati.

Alla luce di queste considerazioni dovrebbe essere letto il terzo gruppo di disposizioni contenute nell'art. 3, comma 2, d.l. n. 149, e relative, come si diceva, al controllo interno sulla gestione patrimoniale del partito. La lett. o del d.l. si limita genericamente a imporre agli statuti di indicare "*l'organo competente ad approvare il rendiconto di esercizio*". Sembrerebbe una previsione meramente formale, che lascia intatta l'autonomia organizzativa dei partiti. D'altronde, quanto si è andato scrivendo in tema di *no taxation without representation* dovrebbe permettere di affermare che l'organo competente ad approvare il rendiconto non può che essere o l'assemblea degli iscritti (per quanto riguarda le realtà minori e le singole articolazioni territoriali) o un'assemblea dei rappresentanti degli iscritti (o una sua diretta emanazione). Diverse soluzioni non sembrerebbero ammissibili.

Pare proprio questa l'indicazione proveniente dalla Commissione di garanzia dei partiti la quale, nelle sue Linee guida, ha chiarito che l'approvazione del rendiconto è "*demandata dallo statuto all'assemblea dei soci, quale*

termina la politica nazionale. Di modo che la previsione di regole peculiari, destinate ad agevolare l'attività dei partiti in vista del perseguimento delle su accennate loro finalità, non può essere di per sé sola considerata una violazione del canone di uguaglianza, fintantoché quelle regole appaiano funzionali alla realizzazione del suindicato intento agevolativo e non ledano irragionevolmente contrapposti interessi di pari rango costituzionale. Entro tali limiti, che nel caso in esame non appaiono superati - stante la possibilità per i creditori di ricorrere ad un apposito fondo di garanzia per bilanciare il venir meno della garanzia personale degli amministratori, sulla quale essi avrebbero altrimenti potuto contare in presenza delle condizioni richieste dall'art. 38 c.c., la scelta compiuta rientra nella discrezionalità del legislatore e non appare perciò in alcun modo sindacabile".

*organo sovrano e di massima rappresentanza deliberativa*²³⁵.

Una quarta categoria di disposizioni contenute nel d.l. n. 149, riguarda probabilmente l'unico criterio di natura *sostanziale* circa la democraticità interna di un partito che aspiri alla registrazione (artt. 3, comma 2, lett. f, e 9, comma 3). Si tratta di due disposizioni, la prima delle quali richiede che siano indicate le “*modalità per promuovere, attraverso azioni positive, l'obiettivo della parità tra i sessi negli organismi collegiali [...], in attuazione dell'articolo 51 della Costituzione*” e la seconda che prevede che “*ai partiti politici che non abbiano destinato una quota pari almeno al 10 per cento delle somme ad essi spettanti ai sensi dell'articolo 12 ad iniziative volte ad accrescere la partecipazione attiva delle donne alla politica, la Commissione applica la sanzione amministrativa pecuniaria pari a un quinto delle somme ad essi spettanti*”. In entrambi i casi, gli obblighi posti dal d.l. n. 149 impongono specifiche modalità di realizzazione della democraticità *interna* ai partiti. Tenuto conto della loro formulazione, esse, infatti, si riferiscono non solo al perseguimento di un riequilibrio nella rappresentanza politica a livello di cariche pubbliche elettive, ma anche analogo obiettivo nella *governance* interna dei partiti. Questa disciplina può certamente essere ricondotta al tema della democrazia in ragione del principio, di uguaglianza, che si intende assicurare e che costituisce il carattere proprio di questo regime politico²³⁶. Come chiarito dalla Commissione di garanzia dei partiti questo obiettivo deve essere assicurato “*con riguardo alla composizione di tutti gli organi collegiali [...]* a mezzo

²³⁵ Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici, *Linee guida per la redazione degli statuti* cit, p. 15.

²³⁶ Cfr. *supra* par. 2.2 – *Democrazia*.

*di specifiche misure fra cui una riserva percentuale di posti per ciascun genere*²³⁷.

A questo punto, pare possibile tentare di fornire una classificazione del tipo di democrazia che viene imposta ai partiti che intendano ottenere la registrazione (e i conseguenti benefici economici e giuridici). Il legislatore non ha indicato uno specifico modello di democrazia, tra quelli utilizzati nell'ambito dell'ordinamento costituzionale, preferendo lasciare la scelta all'autonomia dei partiti. È però indiscutibile che, soprattutto con l'art. 3, d.l. n. 149, si sia voluto imporre una sorta di "costituzionalizzazione" del regime democratico all'interno dei partiti, con i caratteri propri di una vera e propria "codificazione costituzionale", quali la scrittura in unico documento delle regole fondamentali, la forma solenne, la tendenziale completezza di tale disciplina²³⁸, che deve contenere sia la *governance* intesa come "forma di governo" – cioè con l'indicazione degli organi di governo, la loro composizione, le loro funzioni e i loro rapporti reciproci – sia nel senso di "forma di comunità" – cioè nel senso di rapporti dirigenza/associati, da un lato, e centro/periferia, dall'altro.

L'autonomia del partito peraltro si deve muovere all'interno di una cornice che, per quanto ampia, fissa alcuni punti cardinali: la chiara indicazione dell'uguaglianza – nelle sue accezioni formale²³⁹ e sostanziale²⁴⁰ – come cardine del modello; l'indissolubilità – o forse meglio la consustanzialità – tra la democrazia e i principi di legalità, tutela dei diritti individuali e di quelli delle minoranze;

²³⁷ Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici, *Linee guida per la redazione degli statuti* cit., p. 12.

²³⁸ Cfr. *supra* nota n. 206.

²³⁹ Si vedano le disposizioni relative ai diritti degli iscritti, alle votazioni, all'approvazione del rendiconto, ecc.

²⁴⁰ Cfr. artt. 3, comma 2, lett. f, e 9, comma 3, d.l. n. 149/13.

la preferenza per forme di democrazia rappresentativa²⁴¹; la promozione di forme di democrazia partecipativa²⁴²; la possibilità di utilizzo del sottomodello rappresentativo-referendario²⁴³; l'apertura a forme inedite di democrazia, come quelle "dirette"²⁴⁴.

Ricalcando la nota tesi avanzata nel primo dopoguerra con riferimento alla fissazione in regole scritte della forma di governo parlamentare²⁴⁵, si potrebbe classificare questa democrazia, richiesta dal legislatore ai partiti registrati, come *democrazia rappresentativa razionalizzata*, con amplissima autonomia lasciata al partito.

In conclusione all'esame della disciplina (doppiamente) speciale del d.l. n. 149, pare opportuno fare un cenno al soggetto pubblico deputato al controllo sul rispetto di questa democrazia rappresentativa razionalizzata.

Il controllo sul rispetto dei requisiti (democratici) fissati nel d.l. – da taluni ritenuto un meccanismo "*di controllo non particolarmente incisivo*], *se non addirittura meramente formale*]"²⁴⁶ – è rimesso, in prima battuta, a un'amministrazione indipendente²⁴⁷, formata interamente da magistrati, nominati d'accordo dai presidenti delle due camere, su designazione delle supreme magistrature, ogni

²⁴¹ Si vedano tutte le disposizioni circa la presenza, la composizione, le funzioni e il ruolo dell'organo assembleare.

²⁴² Cfr. ad es. art. 3, comma 2, lett. d, secondo periodo, dove peraltro si chiarisce che la partecipazione da favorire è quella alle "attività" del partito e non alle funzioni dello stesso.

²⁴³ Secondo la ricostruzione del Luciani: *supra* par. 2.2 – *Democrazia*.

²⁴⁴ Laddove si stabilisce che gli statuti indichino, senza ulteriori specificazioni sostanziali, le procedure decisorie, in generale, e quelle "costituenti", in particolare, relative alla modifica dello statuto, del simbolo e della denominazione: art. 3, comma 2, lett. c, m.

²⁴⁵ Cfr. B. MIRKINE GUETZÉVITCH, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, Paris 1931; IDEM, *Les constitutions européennes*, Paris 1951.

²⁴⁶ Così A. LANZAFAME, *Sui livelli essenziali di democrazia nei partiti*, in "Rivista AIC" n. 1/2017, p. 9.

²⁴⁷ Così ad es. H. CAROLI CASAVOLA, *La disciplina della politica* cit., par. 4.5.

4 anni e denominata “Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici” (d’ora in poi, per comodità, Commissione di garanzia sui partiti)²⁴⁸, originariamente istituita dall’art. 9, comma 3, l.n. 96/2012. Come si ricava sia dalla composizione – prevalenza di magistrati contabili e di unità di personale proveniente da quel giudice speciale – sia dalla normativa – principalmente riguardante il finanziamento e il controllo sulla corretta gestione dei fondi da parte dei partiti politici, a partire dalla l.n. 96/12, per giungere alla l.n. 175/15 – sia dal tipo di poteri sanzionatori a essa attribuiti (art. 8, d.l. n. 149 cit.) sia dalle delibere concretamente adottate sino ad oggi²⁴⁹, pare difficilmente contestabile che il controllo ad essa attribuito circa la verifica del rispetto dei criteri di democraticità interni da parte degli statuti abbia carattere del tutto accessorio. Ciò non impedirà certo alla Commissione di svolgere questo tipo di riscontro – laddove si dovesse presentare l’occasione (statuto privo di alcuni dei requisiti di cui all’art. 3, d.l. n. 149)²⁵⁰ e soprattutto vi fosse la volontà di farlo –, ma è forse possibile ritenere che difficilmente questo potere sarà concretamente esercitato.

3.5 – *Disciplina interna ai partiti e istanze democratiche*

A questo punto dell’analisi, dopo aver esaminato il tema delle fonti e della disciplina applicabile ai partiti politici, pare opportuno tentare di fornire una ricostruzione della

²⁴⁸ La Commissione è stata di recente rinnovata dalla legge 27 ottobre 2015, n. 175, recante “*Modifiche all’articolo 9 della legge 6 luglio 2012, n. 96, concernenti la Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici*”.

²⁴⁹ Cfr. *infra* nota n. 555.

²⁵⁰ Tale occasione, peraltro, potrebbe risultare *praticamente* difficile da presentarsi, tenuto conto che lo statuto deve essere redatto per atto pubblico e, conseguentemente, già il notaio al momento del rogito potrà aver verificato la legittimità di esso.

sostanza di questa disciplina, con riferimento ai principali aspetti della organizzazione *interna* di una formazione politica, partendo dall'accesso al partito e, in generale, dallo *status* di membro, per passare alla *governance* interna e per concludere con alcuni cenni alla tutela all'interno dei partiti.

3.5.1 – *Sull'accesso al partito: requisiti di accesso e conservazione dello status di associato*

Anzitutto pare utile chiedersi se i profili attinenti all'accesso a un partito siano riconducibili al tema della democrazia interna²⁵¹. Questa domanda preliminare si pone in quanto gran parte di coloro che si sono occupati della democrazia all'interno dei partiti hanno affrontato la questione dell'accesso sul presupposto, non specificamente indagato, che tale profilo non sia ad essa riconducibile.

È davvero così?

Ancor prima di esaminare i principi affermati dalla giurisprudenza ed elaborati dalla dottrina sul carattere più o meno aperto del partito politico, sembra possibile partire dalla situazione che si riscontra nell'associazione politica per eccellenza del mondo contemporaneo – lo Stato – che si spera possa fornire qualche appiglio per rispondere alla domanda che ci siamo posti. Forse da ciò potremmo trarre qualche indicazione – almeno a carattere allusivo – sulla possibile risposta da fornire all'interrogativo iniziale: se la disciplina dell'accesso a un gruppo politico vada o meno esaminata sotto l'etichetta “democrazia interna”.

A livello di comunità statale, il tema della “democrazia”, della sua disciplina e dei suoi caratteri riguarda essenzialmente il cittadino²⁵²: il membro *pleno iure* di questo

²⁵¹ Sul punto cfr. ad es. G. VECCHIO, *I partiti* cit., pp. 156 ss.

²⁵² Come noto, sul tema della cittadinanza, la bibliografia è immensa. Si rinvia a due opere recenti, una teorica e l'altra incentrata sul diritto positivo:

tipo di ordinamento, l'elemento costitutivo del popolo. A tal riguardo vi sono infatti alcuni dati, letterali e sistemici, difficilmente superabili: la Costituzione italiana accoglie la nozione di cittadinanza – distinguendo chiaramente tra cittadini e stranieri/apolidi (art. 10, Cost.) – e declina la democrazia in funzione proprio dei cittadini (artt. 1, 22, 48, 49, 50, 51, 52, 54, 56, 58, 71, 75, 84, 135, 138, Cost.). Sono certamente presenti posizioni dottrinali²⁵³ e giurisprudenziali tese ad attribuire (alcuni) diritti, doveri e potestà *politiche* propri del cittadino anche ad alcuni di coloro che – pur privi di cittadinanza – si trovino nel territorio di uno stato nazionale e abbiano una posizione giuridica diversificata – ad esempio, per dirne una, coloro che sono regolarmente soggiornanti e pagano le tasse – rispetto ai meri dimoranti nello Stato²⁵⁴. Si tratta di posizioni sempre più

L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, 2 voll., Roma-Bari 2013, capp. 7.10, 11.2, 16.3, 16.22; G. MILANI, *Cittadini jure linguae. Test linguistici e cittadinanza in Europa*, Milano 2017.

²⁵³ Una rassegna di queste posizioni, anche se incentrata sul tema dell'apertura o meno delle frontiere piuttosto che a quello specifico della concessione della cittadinanza è fornita da E. DICIOTTI, *L'immigrazione e lo stato: una questione morale*, in "Ragion pratica" 2016, pp. 577 ss.

²⁵⁴ Cfr. ad es., nella letteratura internazionale, J.H. CARENS, *The Ethics of Immigration*, New York 2013, pp. 280 ss.; C. KUKATHAS, *The Case for Open Immigration*, in A.I. COHEN, C.H. WELLMAN (eds.), *Contemporary Debates in Applied Ethics*, Chichester 2014, p. 382; B. MILANOVIC, *Ingiustizia globale*, Roma 2017, pp. 142 ss.; in quella italiana, ad es., E. GROSSO, voce *Straniero (status costituzionale dello)*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, XV, 1999, pp. 175 ss.; A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, III ed., Padova 2003, p. 319; E. ROSSI, M. VRENNA, *Brevi considerazioni in tema di diritto di voto agli stranieri nelle elezioni regionali e locali*, in "Dir., immigrazione e cittadinanza" n. 2/2006, pp. 13 ss.; A. ALGOSTINO, *Il ritorno dei meteci: migranti e diritto di voto*, in "costituzionalismo.it" 2010; P. BONETTI, *Ammissione all'elettorato e acquisto della cittadinanza: due vie dell'integrazione politica degli stranieri, profili costituzionali e prospettive legislative*, in "federalismi.it" n. 11/2003; G. FRANCHI SCARSELLI, *Quale fonte per il diritto di voto agli stranieri?*, in "Quad. cost." 2004, pp. 123 e ss.; E. BETTINELLI, *Immigrati: attuare il diritto di voto senza modifiche alla Carta fondamentale*, in "Guida al diritto" n.

diffuse e talvolta molto acutamente argomentate, che non giungono a negare una differenza di *status* tra cittadino e non-cittadino²⁵⁵, ma solo ad attribuire alcuni tipici diritti, poteri e doveri *politici* dei cittadini a (alcuni) non-cittadini, come il diritto di voto alle elezioni locali.

Finché esistono gli stati nazionali²⁵⁶ – pur limitati sempre più ampiamente nella loro sovranità interna e internazionale –, la cittadinanza pare costituire, nel bene e nel male²⁵⁷, un elemento essenziale e ineliminabile²⁵⁸. Senza poter certo approfondire il tema, è possibile convenire che la cittadinanza nazionale costituisca una “concessione” dello Stato con riferimento a parametri quali, tra i più noti, lo *ius soli* e lo *ius sanguinis*. Anche gli stati nazionali maggiormente aperti verso l'esterno, mantengono un potere ampiamente

42/2003, pp. 106 ss.; G.U. RESCIGNO, *Note sulla cittadinanza*, in “Dir. Pubbl.” 2000, p. 751; M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, Padova 1997, pp. 421 ss.

²⁵⁵ Forse una posizione radicale contraria al concetto di cittadinanza è sostenuta da L. FERRAJOLI nella sua monumentale opera *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia. 2. Teoria della democrazia*, Roma-Bari 2013, in part. capp. 16.3 e 16.22.

²⁵⁶ Ovviamente, il tema dei poteri e della competenza dello Stato a disciplinare (discrezionalmente) la cittadinanza neppure si pone per le dottrine libertarie anarcocapitalistiche, che propugnano società di mercato priva di istituzioni statali: cfr. M.N. ROTHBARD, *Nations by Consent. Decomposing the Nation-State*, in 11 “Journal of Libertarian Studies” 1994, pp. 1 ss.

²⁵⁷ Da un punto di vista logico e teorico, non vi è alcun dubbio che il concetto di cittadinanza e quelli di uguaglianza e diritti umani si pongono in una tensione difficilmente armonizzabile. Come rilevato, “*Citizenship in Western liberal democracies is the modern equivalent of feudal privilege - an inherited status that greatly enhances one's life chances. Like feudal birthright privileges, restrictive citizenship is hard to justify when one thinks about it*”, J.H. CARENS, *Aliens and Citizens: The Case for Open Borders*, in 49 “The Review of Politics” n. 2/1987, p. 252. Ampiamente, cfr. L. FERRAJOLI, *Principia iuris cit.*, vol. II, capp. 16.3 e 16.22. Con riferimento al diritto comparato, cfr. ad es. A. ALGOSTINO, *Il ritorno dei meteci: migranti e diritto di voto*, in “costituzionalismo.it” n. 1/2010, parr. 1 e 2.

²⁵⁸ Ampiamente, anche per la bibliografia, cfr. l'ottimo libro di G. MILANI, *Cittadini jure linguae cit.*, in part. pp. 38 ss. e 153 ss.

discrezionale nel fissare i requisiti e le modalità di acquisto di questo *status*. Come recentemente rilevato in un approfondito e acuto studio sulla materia, “*la disciplina della cittadinanza sembra ancora oggi ricadere pienamente e quasi esclusivamente in quel domaine réservé che è espressione della sovranità statale*”²⁵⁹ e, di conseguenza, “*soltanto allo Stato spetta la determinazione delle regole per l’acquisto e la perdita della cittadinanza*”²⁶⁰ o, detto altrimenti, essa “*serve ad indicare uno status da cui derivano una serie di diritti e doveri; tale status viene riconosciuto sulla base del legame che unisce l’individuo allo Stato e quindi non può che essere regolato dallo Stato stesso*”²⁶¹.

Inoltre, nei sistemi statali nazionali dove è praticata la “democrazia”, alla cittadinanza si riconnette tutta quella serie di posizioni giuridiche, variamente declinate, utili e necessarie al funzionamento dell’apparato pubblico.

Ora, anche negli stati democratici maggiormente aperti, l’acquisto dello *status* di cittadino è soggetto a precise condizioni e procedure, rimesse alla discrezionalità dello Stato. Con riferimento al nostro ordinamento, è possibile convenire che non sia configurabile, né dal punto di vista del diritto internazionale né di quello nazionale italiano, un diritto a (conseguire) la cittadinanza, se non nel senso, ben diverso, di non esserne privati arbitrariamente.

Alla luce di questi sintetici cenni, qualcuno potrebbe allora sostenere che la cittadinanza non attenga alla democrazia interna a un ordinamento giuridico, ma eventualmente individui le (pre)condizioni per far parte di tale sistema e partecipare dunque alla sua vita democratica. La cittadinanza costituirebbe un fattore esterno alla democrazia che non influisce sulla sua natura. Di conseguenza,

²⁵⁹ *Ibidem*, p. 153 s.

²⁶⁰ *Ibidem*, p. 154.

²⁶¹ *Ibidem*, p. 154.

nessun limite deriverebbe dalla democrazia stessa nel fissare requisiti e procedure per essere titolari dello *status* di cittadino²⁶². Da un punto di vista logico, queste affermazioni forse potrebbero reggere, ma esse sono difficilmente sostenibili alla luce della concreta accezione di “democrazia” accolta negli ordinamenti liberal-democratici e in Italia, in particolare²⁶³.

Proviamo a ragionare per assurdo e immaginiamo un neo-regime che si definisca democratico – nel senso “occidentale” – e disciplini diritti e doveri dei cittadini nonché organizzazione statale in modo (parzialmente) analogo a quello del nostro Paese. Immaginiamo altresì che questo stato appena costituito fissi condizioni non del tutto arbitrarie tra i requisiti per essere titolare della cittadinanza, come ad esempio un elevato livello di conoscenza della lingua madre²⁶⁴ oppure, spostandoci sempre più verso ipotesi immaginarie, un patrimonio particolarmente elevato²⁶⁵. Insomma condizioni che di fatto limiterebbero la cittadinanza a una percentuale minima della popolazione residente sul territorio di quel paese. Alla luce della nozione internamente accolta e disciplinata di democrazia – che nella nostra ipotesi è quella liberal-democratica –, considereremo questo paese democratico? Le condizioni fissate dall’ordinamento per essere cittadino sarebbero dunque da escludersi dalla valutazione circa la democraticità (interna) di questo Stato?

²⁶² Si vuole dire che tali limiti, seppur blandi e soprattutto negli stati costituzionali, esistono, ma non sono un corollario del regime più o meno democratico.

²⁶³ Cfr. *supra* par. 2.3

²⁶⁴ Magari giustificando questa scelta in base alla considerazione che tale conoscenza costituisca condizione indispensabile per comunicare, informarsi e dunque partecipare alla vita pubblica.

²⁶⁵ Giustificando questa scelta in base alla considerazione che solo coloro che hanno una stabile sicurezza economica sono in grado di adottare scelte libere ed agire per il bene della collettività.

Facciamo un altro esempio ancora più irrealistico: il nostro attuale Stato decide di aprire senza alcun limite le sue frontiere, lasciando però immutata la legislazione sulla cittadinanza. Dopo alcuni anni – immaginiamo – il “popolo”, cioè l’insieme dei cittadini-elettori, diviene un’esigua minoranza rispetto alla popolazione complessiva residente in Italia. Potremo continuare a sostenere che la cittadinanza è aspetto estraneo alla valutazione della democraticità o meno del nostro sistema giuridico ?

Queste considerazioni vorrebbero unicamente cercare di comprendere se il tema dell’accesso a un gruppo sociale costituisca o meno indice per stabilire la democraticità o meno dell’organizzazione di quel gruppo e dunque debba essere esaminato trattando del tema “democrazia all’interno” di esso.

Alla luce degli esempi sopra accennati, è possibile allora comprendere la posizione di uno dei più influenti giuristi del Novecento il quale ha sostenuto che *“per quel che riguarda i soggetti chiamati a prendere (o collaborare alla presa di) decisioni collettive un regime democratico è caratterizzato dall’attribuzione di questo potere [...] a un numero molto alto di membri del gruppo. Mi rendo conto che un «numero molto alto» è un’espressione vaga. Ma, a parte il fatto che i discorsi politici s’iscrivono nell’universo del «press’a poco» e del «per lo più», non si può dire «tutti», perché anche nel più perfetto regime democratico non votano gli individui che non hanno raggiunto una certa età”*²⁶⁶. Con ciò sembrando adombrare l’idea che la minore o maggiore democraticità di un “gruppo” – ma forse qua sta l’inghippo –, dipenda dal numero di soggetti appartenenti a quel gruppo partecipanti al potere. In verità, in questo brano di Bobbio e nel seguito delle sue considerazioni il

²⁶⁶ N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia* cit., p. 5.

concetto di “gruppo” non è definito²⁶⁷, con la conseguenza che la tesi possa essere ricondotta alla dottrina maggioritaria sopra ricordata.

Se da un lato, è forse possibile convenire sulla posizione comunemente sostenuta dalla dottrina e dalla giurisprudenza con riferimento alle condizioni per essere cittadino di uno stato, e cioè che esse non attengono, *direttamente* e da un punto di vista teorico, al tema della democrazia interna a quell’ordinamento; dall’altro, questa posizione, così comunemente diffusa, sembra sollevare alcuni dubbi, almeno in particolari condizioni di fatto.

D’altronde, gli spunti suggeriti sono assolutamente grossolani e non considerano diverse obiezioni, la principale delle quali potrebbe riguardare: da un lato, l’incommensurabilità tra la sovranità (propria dello Stato, nel decidere chi siano i propri membri *pleno iure*) e l’autonomia del partito (nel fissare le regole di ingresso)²⁶⁸ e, dall’altro, le profonde differenze quanto ai vincoli discendenti dalla partecipazione ai due fenomeni associativi richiamati (Sta-

²⁶⁷ Se infatti per “gruppo” si intende l’insieme dei membri di un popolo – internamente già definito da quella stessa organizzazione sociale e caratterizzato da legami sociali-politici-culturali –, allora la tesi del Bobbio semplicemente riafferma che una democrazia, per essere tale, deve assicurare potere a un “numero molto alto” dei membri di quel “popolo”, ma non a chi di quel popolo non fa parte; se invece per “gruppo” si intende un insieme di individui non altrimenti qualificati e stanziati in un determinato territorio (potremmo utilizzare in questo caso le espressioni di “popolazione” o, meglio, “residenti”), allora la tesi del Bobbio è davvero innovativa – ma forse non sufficientemente argomentata su questo specifico aspetto –, affermando che (un) indice di democrazia di un insieme di individui – non altrimenti qualificati e non altrimenti caratterizzati da legami socio-politici-culturali – è costituito dal numero di coloro ai quali venga attribuito, sostanzialmente, il diritto di voto.

²⁶⁸ Si potrebbe contro-obiettare, peraltro, che vi potrebbe essere un’oggettiva difficoltà di considerare ancora esistente una sovranità interna a seguito dell’avvento delle costituzioni rigide, nonché la difficoltà, almeno da un punto di vista teorico, di distinguere nettamente tra autonomia di un gruppo originario – quale un’associazione – e “sovranità” *costituzionale*, ma il discorso ci potrebbe sicuramente fuori tema.

to e partito)²⁶⁹. Questo parallelismo, però, nel suo nucleo essenziale (se le condizioni di adesione a un gruppo riguardano o meno la democrazia interna a quel gruppo), credo possa essere ragionevolmente utilizzato.

Peraltro, se si passa a esaminare specificamente i partiti politici (e le associazioni non riconosciute in generale), sembra che la proposta interpretativa avanzata – di escludere l'accesso dall'esame della democrazia interna – possa trovare conferma.

La principale ragione che viene addotta tende a evidenziare i profili privatistici del partito e il fondamento contrattuale dell'associazione partitica²⁷⁰.

La giurisprudenza, ad esempio, ritiene che non vi possa essere un diritto all'accesso al partito traendo argomenti dal principio consensualistico alla base dell'associazione, cioè ricorrendo agli stilemi del diritto privato: *“nessuna delle norme [artt. 39 e 40, Cost.] in questione sancisce il diritto del singolo ad essere ammesso in un partito politico, dal momento che, anche per tali gruppi, vale il principio privatistico del consenso: alla domanda di adesione deve seguire l'accettazione del gruppo; in mancanza di questo, nessun rapporto associativo può formarsi. Il fondamento consensuale della associazione lascia ampi margini di discrezionalità nella fissazione delle regole di ammissione e queste, secondo la dottrina più accreditata, hanno una*

²⁶⁹ Risiedere sul territorio di uno Stato significa, infatti, partecipare alle attività produttive che si danno su quel territorio, pagare tasse, essere stabilmente soggetto alle leggi vigenti su quel territorio, ecc. Tutto ciò porta a ritenere che coloro che risiedono stabilmente su un territorio debbano poter aspirare – almeno in linea di principio – a partecipare alle deliberazioni pubbliche. La situazione dell'associazione politica e dell'accesso alla stessa, viceversa, presenta caratteri affatto diversi, posto che chi non è membro di un certo partito, non è certo soggetto alle sue decisioni e, normalmente, non partecipa alle sue attività.

²⁷⁰ In dottrina, cfr. ad es. G. PONZANELLI (a cura di), *Le associazioni non riconosciute* cit., pp. 87 ss.

*efficacia meramente interna, poste a tutela dell'interesse dei membri attuali dell'ente, di talché l'inosservanza della clausola di adesione potrebbe essere fatta valere solo dagli iscritti*²⁷¹. Nello stesso senso sembra muoversi anche la Corte costituzionale, la quale – con riferimento ad altro genere di associazione (religiosa), ma con argomenti che essa stessa considera aventi “*validità più generale*” – afferma che al momento dell'adesione a un'associazione del tipo di quelle garantite dalla Costituzione, il privato “*lo fa per un atto di libero consenso, che implica l'adesione ai principi e alle finalità cui quella istituzione [...] è informata*”²⁷². La Corte, in questo modo, sembra chiaramente sottolineare la natura consensualistica del fenomeno associativo e la particolare natura volontaristica del vincolo che lega gli associati²⁷³.

Se dunque si ricostruisce il partito nel senso di un'associazione (non riconosciuta) regolata (anzitutto) dal diritto privato, è giocoforza ritenere che l'ammissione a esso – pur non costituendo integrazione dell'originario contratto associativo²⁷⁴ – richieda l'incontro di volontà del richiedente e dell'associazione (o dei suoi singoli membri, a seconda delle regole statutarie). L'accesso, dunque, starebbe del

²⁷¹ Cfr. Trib. Verona, sent. 4 gennaio 1988, in “Foro it.” 1989, I, col. 1288.

²⁷² Corte cost., sent. 195/72, par. 7, considerato in diritto.

²⁷³ In questo senso, si veda anche Corte cost., sent. 239/84, par. 2, ritenuto in fatto, e par. 8, considerato in diritto.

²⁷⁴ Sulla natura “aperta” del contratto associativo e, dunque, sulle nuove adesioni come non incidenti sull'originario contratto, cfr. ad es. E. CESARO, *Contratto aperto e adesione del terzo*, Napoli 1979, p. 42; M. MAGGIOLIO, *Clausola di apertura e «porta aperta» nei procedimenti di adesione a contratti plurilaterali*, in “Riv dir. Civ.” 2010, I, pp. 783 ss., dove si legge che “È opinione ormai pressoché condivisa che l'ingresso della nuova parte non corrisponda alla stipulazione con essa di un nuovo contratto, complementare a quello preesistente. L'ingresso del nuovo contraente rappresenta cioè la prosecuzione dell'unico e originario processo formativo, che giunge a coinvolgere il terzo interessato”, p. 784.

tutto fuori dal tema della democrazia interna che presuppone l'avvenuto ingresso (l'avvenuto incontro di volontà tra il richiedente e l'associazione).

Alla luce delle precedenti considerazioni, parrebbe corretto, in via generale, tenere fuori dalla presente analisi, relativa alla democrazia interna ai partiti, tutto quanto riguarda l'accesso al partito, compreso anche il tema degli eventuali limiti – legislativi²⁷⁵ o statutari – all'iscrizione a un partito politico²⁷⁶.

D'altronde, vi potrebbero essere casi particolari in cui si potrebbe rendere corretta un'analisi dei requisiti e delle procedure di accesso in relazione all'assetto democratico o meno di un determinato partito politico.

Si fa in particolare riferimento al caso di un'istituzione partitica la quale fissi, nel proprio statuto o comunque nella propria normativa interna, precisi requisiti e procedure per l'iscrizione²⁷⁷. In questa ipotesi, è in base alla

²⁷⁵ Sulla possibilità di stabilire limiti all'accesso ai partiti politici alla luce della CEDU, cfr. ad es. Corte EDU, *Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen v. the United Kingdom* (2007); *Vogt v. Germany* (1995) (Application no. 17851/91). Con riferimento alla Costituzione italiana, cfr. Corte cost., sent. n. 224/09. Cfr. *supra* nota n. 26.

²⁷⁶ Per la possibilità, però, di ricavare da tali divieti elementi utili per una ricostruzione di regole di organizzazione interna cfr. *supra* par. 3.1 – *Sulla disciplina giuridica da applicare ai partiti politici*.

²⁷⁷ Un argomento rafforzativo, si potrebbe forse trovare in quella giurisprudenza costituzionale che ritiene come la discrezionalità politica del legislatore stesso – esclusa dal sindacato costituzionale – sia assoggettata ad esso, qualora decida di autolimitarsi. L'ipotesi più recente riguarda il caso dell'avvio delle trattative con una confessione religiosa. In relazione a questa ipotesi, dove la Corte riconosce un'amplissima discrezionalità al potere politico che esclude l'esistenza di un diritto di un gruppo religioso ad ottenere l'avvio di trattative dirette alla conclusione di un'intesa (e il corrispondente obbligo del governo), si è affermato "se il legislatore decidesse, nella sua discrezionalità, di introdurre una compiuta regolazione del procedimento di stipulazione delle intese, recante anche parametri oggettivi, idonei a guidare il Governo nella scelta dell'interlocutore. Se ciò accadesse, il rispetto di tali vincoli costituirebbe un requisito di legittimità e di validità delle scelte governative, sindacabile

stessa autonomia del gruppo e a quella dei suoi membri – che si sono autolimitate – da cui discende un interesse giuridicamente rilevante, il quale se, da un lato, non è forse in grado di attribuire all’estraneo – che si trovi nelle condizioni fissate dalla normativa interna e rispetti le procedure ivi previste – una posizione giuridicamente tutelabile ad accedere al partito²⁷⁸, certamente, dall’altro, assume

nelle sedi appropriate (sentenza n. 81 del 2012)” (Corte cost., sent. 52/16, par. 5.1, considerato in diritto). In quest’ultima sentenza citata, relativa ad altro conflitto interorganico, la Corte, in via del tutto generale, ha sostenuto che *“nella misura in cui l’ambito di estensione del potere discrezionale, anche quello amplissimo che connota un’azione di governo, è circoscritto da vincoli posti da norme giuridiche che ne segnano i confini o ne indirizzano l’esercizio, il rispetto di tali vincoli costituisce un requisito di legittimità e di validità dell’atto, sindacabile nelle sedi appropriate”* (Corte cost., sent. 81/12, par. 4.2, considerato in diritto). È dunque possibile ritenere – a maggior ragione – che quando l’autonomia privata ponga a sé stessa dei vincoli, da essi derivino posizioni di interesse giuridicamente rilevante – non certo in capo al terzo, ma all’interno del rapporto contrattuale –, azionabili dinanzi all’AG e qualificanti ai fini delle garanzie di democraticità interne ad un’associazione costituita sulla base di quella stessa autonomia privata.

²⁷⁸ Sul punto dottrina e giurisprudenza sono assolutamente concordi sia con riferimento in generale ai contratti “a porte aperte”, come quelli associativi, sia con specifico riguardo ai partiti politici. Con riferimento all’inesistenza in capo al terzo di un interesse giuridicamente rilevante all’adesione a un contratto plurilaterale aperto, cfr. ad es. M. MAGGIOLO, *Clausola di apertura e «porta aperta» nei procedimenti di adesione a contratti plurilaterali*, in “Riv. dir. Civ.” 2010, I, pp. 803 ss., dove si legge che *“Se dunque la clausola di apertura fa sorgere diritti e obblighi tra le sole parti, solo le parti possono lamentarsi di rifiuti ingiustificati, opposti da taluno dei contraenti originari ad aspiranti aderenti, o far valere responsabilità degli organi deputati a raccogliere e valutare le adesioni. Il terzo aderente non ha quindi alcun diritto al contratto [...] Non avendo il diritto al contratto, il candidato all’ingresso del contratto non ha dunque neppure la possibilità di impugnare il rigetto della sua richiesta di adesione oltre i limiti concessi dallo statuto [...]: non può quindi ricorrere all’Autorità Giudiziaria, né potrebbe invocare invalidità o inefficacia della delibera dell’organo, competente per legge o per statuto, che non abbia osservato le regole poste a disciplina della sua attività”* (pp. 803 s.). Con specifico riferimento ai partiti politici, è assai noto il caso “Pannella” deciso dal Tribunale di Roma nel 2007 nell’ambito del procedimento di costituzione del Partito Democratico. Pannella chiedeva non solo l’adesione, ma anche di

valore interno all'associazione stessa. In questo caso, il tema dell'accesso sarà da declinare nel senso del rispetto delle garanzie interne al gruppo, che costituiscono aspetto della sua "democrazia", almeno nel senso in cui essa vive nel nostro ordinamento²⁷⁹. Non è l'accesso in sé, però, che rileverà ai fini della democrazia interna al partito, bensì il tema generale della legalità interna, nell'ambito della quale andrà esaminato²⁸⁰.

3.5.1.1 – *Sull'accesso al partito politico*

Sebbene in via generale la disciplina dell'accesso debba essere tenuta fuori dall'esame sulla democrazia interna

essere candidato alla segreteria. Il Tribunale di Roma nega che la clausola di apertura presente nel regolamento del costituendo PD potesse far sorgere in capo a terzi (il Pannella, appunto) posizioni giuridiche tutelabili: *“Questa previsione del regolamento è stata qualificata dal ricorrente come un’offerta al pubblico ai sensi dell’art. 1336 c.c., che avrebbe costituito a suo vantaggio, in quanto provvisto dei requisiti richiesti per la presentazione della candidatura, un diritto all’adempimento, consistente nell’ammissione alla competizione elettorale, azionabile nei confronti del comitato e dei partiti promotori. A ragione i convenuti denunciano l’insufficienza di questo schema classificatorio (invero, proposto nel passato da una dottrina minoritaria per apprestare tutela all’aspirante socio), adducendo la mancanza di un contenuto contrattuale e di uno scopo patrimoniale. Principalmente, l’insufficienza dello schema dell’offerta al pubblico per qualificare la controversia in oggetto si rivela nella mancanza di una causa di scambio tra prestazioni, in quanto la complessa vicenda sottoposta al giudizio cautelare appartiene esclusivamente al novero dei fenomeni associativi, e, in particolare, di quelli riguardanti le formazioni politiche. Pertanto, le norme di riferimento possono essere soltanto quelle contenute negli art. 36 ss. c.c., riguardanti le associazioni non riconosciute e i comitati, nel quadro della tutela costituzionale accordata dagli art. 2, 18 e 49 Cost. È infatti riconoscibile l’esistenza di uno scopo comune, per la realizzazione del quale è prefigurata una struttura organizzativa e un sostrato sociale di origine consensuale, aperto a successive adesioni”*, cfr. Trib. Roma, ord. 11 settembre 2007, in *“Foro it.”* 2007, I, coll. 2922 ss. Sul caso Pannella, cfr. ad es. D. MESSINEO, *L’ammissione del cittadino ai partiti: osservazioni a margine del «caso Pannella»*, in *“forumcostituzionale.it”* 2007.

²⁷⁹ Cfr. *supra* cap. 2.2 – *Democrazia*.

²⁸⁰ Cfr. *infra* cap. 3.6 – *La tutela endopartitica e quella giurisdizionale*.

ai partiti, pare utile accennare alle posizioni maggiormente diffuse circa l'accesso ad un partito politico²⁸¹. Questo perché – come si è rilevato nel precedente paragrafo –, vi sono almeno due ipotesi nelle quali le condizioni per l'ingresso in un gruppo potrebbero incidere sulla sua democrazia interna. La prima è quella più comune e da ultima ricordata: la clausola statutaria o regolamentare che “apra” il partito all'estero fissando requisiti e procedure di partecipazione. L'accesso rimane di per sé estraneo al tema della democrazia, ma il rispetto interno di quelle procedure e dei requisiti fissati dalla normativa interna costituisce sicuro indice di quella democrazia, sotto il profilo del rispetto della legalità interna. La seconda ipotesi, che si è suggerita all'inizio del precedente paragrafo, riguarda quei casi specifici nei quali siano fissate condizioni di accesso talmente restrittive e limitative da rendere difficile qualificare “democratico” l'ordinamento di un partito, venendo meno, come conseguenza di queste forti limitazioni, anche la possibilità di un minimo di confronto interno – che costituisce una delle essenze della democrazia nell'accezione moderna – intaccando così quello “*zoccolo minimo di dialettica democratica* [...] in mancanza del quale si sarebbe dinanzi [...] *non ad una associazione, ma ad un'impresa, individuale o collettiva a seconda dei casi, nei confronti della quale i c.d. soci o membri altro non sono che «contraenti», che da quella si procurano determinati servizi*”²⁸².

La diffusa convinzione dottrinale e giurisprudenziale è nel senso dell'assenza di un diritto dell'estraneo ad accedere ad un partito politico.

Le ragioni addotte attengono a due diversi ambiti ordinamentali.

²⁸¹ Di recente cfr. F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti* cit., pp.132 ss.

²⁸² Così D. VINCENZI AMATO, *Associazioni e tutela dei singoli* cit., p. 184.

La prima serie di argomenti riguarda le regole e i principi del diritto privato e vi abbiamo già accennato nel precedente paragrafo. I passaggi logico-giuridici di questa tesi si sviluppano, sinteticamente, nel modo seguente: il partito è riconducibile a una associazione non riconosciuta; l'associazione non riconosciuta, regolata dagli artt. 36 ss., c.c., è fondata su di un accordo negoziale (art. 36, comma 1, c.c.); l'ingresso di nuovi associati (art. 1332, c.c.), pur non modificando il negozio originario, richiede l'incontro delle volontà sia del richiedente sia dell'associazione (o meglio, della maggioranza dei suoi membri), secondo le sue regole interne²⁸³; la mancanza del consenso da parte dell'associazione impedisce il perfezionamento dell'ingresso del richiedente (art. 1332, c.c.).

La seconda serie di considerazioni, invece, riguarda il campo del diritto costituzionale e, in particolare, il tema delle libertà individuali.

In estrema sintesi, gli argomenti si sviluppano secondo questa linea: la tutela della libertà di associazione (art. 18, Cost.) e di associazione politica (art. 49, Cost.), in particolare, riguardano (anche e soprattutto) coloro che già sono membri di un determinato gruppo. Si può allora sostenere che imporre a un'associazione o a un partito di ammettere un soggetto estraneo rappresenti una violazione della stessa libertà di associazione dei membri dell'associazione stessa.

Un argomento di questo tipo è riscontrabile, ad esempio, in una nota decisione della Corte costituzionale del

²⁸³ Ovviamente le ipotesi concretamente possibili sono molteplici. Ad esempio, un'importante differenza è tra quei casi, molto rari a dire il vero, nei quali le regole interne di apertura racchiudono una vera e propria proposta contrattuale, e quelli, la stragrande maggioranza, nei quali le clausole di apertura non possono essere considerate proposte contrattuali e dunque richiedono nuove determinazioni da parte degli organi sociali competenti: sul punto cfr. ad es. M. MAGGIOLO, *Clausola di apertura e «porta aperta» nei procedimenti di adesione a contratti plurilaterali*, in "Riv dir. Civ." 2010, I, pp. 789 ss.

1972, anche se riferito specificamente all'esclusione di un membro. Sebbene la *ratio* della sentenza *Cordero*²⁸⁴ attenga ad altri parametri costituzionali (artt. 7 e 33, Cost.), nella motivazione – direi *ad abundantiam* – la Corte spende un interessante argomento relativo al rapporto tra libertà individuale (in questo caso religiosa) e autonomia del gruppo (religioso) affermando che l'esistenza di istituzioni “*caratterizzate dalla finalità di diffondere un credo religioso, è senza dubbio uno strumento di libertà: ed anche qui giova ribadire che, ove l'ordinamento imponesse ad una siffatta università di avvalersi e di continuare ad avvalersi dell'opera di docenti non ispirati dallo stesso credo, tale disciplina fatalmente si risolverebbe nella violazione della fondamentale libertà di religione di quanti hanno dato vita o concorrono alla vita della scuola confessionale. Nella specie - ma giova aggiungere che l'argomentazione ha validità più generale - la libertà dei cattolici sarebbe gravemente compromessa ove l'Università Cattolica non potesse recedere dal rapporto con un docente che più non ne condivide le fondamentali e caratterizzanti finalità*”²⁸⁵. Qua si introduce una considerazione legata al rapporto tra (e al conflitto di²⁸⁶) libertà di associazione dei membri del gruppo e la libertà di associazione del singolo (ideologicamente) estraneo. La prima sarebbe irrimediabilmente vio-

²⁸⁴ Corte cost., sent. n. 195/72, su cui ad es. nota di richiami di A. Pizzorusso, in “Foro it.” 1973, I, coll. 6 ss.; A.C. JEMOLO, *Perplexità su una sentenza*, in *Ibidem*; di recente, F. FALCHI, *La sentenza 195/1972 della Corte costituzionale punto di svolta per il «gradimento» dei docenti dell'Università cattolica*, in R. BOTTA (a cura di), *Diritto ecclesiastico e Corte costituzionale*, Napoli 2006, pp. 159 ss.; M. CROCE, *La libertà religiosa* cit., pp. 165 ss. e bibliografia ivi indicata.

²⁸⁵ Corte cost., sent. 195/72, par. 7, considerato in diritto.

²⁸⁶ Sul conflitto di libertà sia consentito rinviare a E. DICIOTTI, M. PERINI, *I conflitti normativi e i diritti di libertà*, in T. MAZZARESE (a cura di), *Teoria del diritto e filosofia analitica: studi in ricordo di Giacomo Gavazzi*, Torino 2012, pp. 137 ss., anche per la bibliografia e la giurisprudenza ivi citata.

lata se si imponesse ai membri di (far permanere e dunque, a maggior ragione) ammettere un soggetto da essi ritenuto inidoneo all'associazione, con una valutazione, peraltro, del tutto insindacabile in quanto attinente a puri profili ideologici e valoriali²⁸⁷.

Analoghi principi e simili considerazioni sono stati forniti dalla Corte EDU, quando ha affermato – con riferimento all'art. 11 della CEDU, che tutela la libertà di associazione – che le associazioni, come in particolare i sindacati, “*enjoy the freedom to set up their own rules concerning conditions of membership, including administrative formalities and payment of fees, as well as other more substantive criteria, such as the profession or trade exercised by the would-be member. [...] it is uncontroversial that religious bodies and political parties can generally regulate their membership to include only those who share their beliefs and ideals. Similarly, the right to join a union “for the protection of his interests” cannot be interpreted as conferring a general right to join the union of one’s choice irrespective of the rules of the union: in the exercise of their rights under Article 11 § 1 unions must remain free to decide, in accordance with union rules, questions concerning admission to and expulsion from the union*”²⁸⁸.

In termini generali, è possibile sostenere che il conflitto fra la libertà di associazione di coloro che l'hanno già esercitata costituendo un'organizzazione stabile per il perseguimento di determinati scopi, da essi stessi liberamente e insindacabilmente delimitati entro i confini del lecito (art. 18, comma 1, Cost.), da una parte, e la pretesa del singolo

²⁸⁷ Sui limiti del sindacato giurisdizionale sulle associazioni non riconosciute, cfr. *infra* par. 3.6.2 – *Cenni alla tutela giurisdizionale esterna e suoi limiti*.

²⁸⁸ Corte EDU, *Case Of Associated Society Of Locomotive Engineers And Firemen (Aslef) v. The United Kingdom* (2007), parr. 37-39.

ad esercitarla con specifico riferimento a quella associazione, dall'altra, venga risolto a favore della prima.

Anche a livello del Consiglio d'Europa, la Commissione di Venezia evidenzia diversi elementi necessari a rafforzare la democrazia interna ai partiti²⁸⁹, ma, con riferimento all'accesso, le raccomandazioni espresse si limitano a richiedere regole trasparenti e comprensibili con riferimento ai requisiti e alle procedure di accesso al partito, lasciando poi assoluta discrezionalità al partito stesso di valutare la compatibilità tra la propria identità politica e le convinzioni del richiedente l'accesso: *“it is [...] very common among European parties that they have specific admission procedures. This serves to secure the necessary congruence between the views of the would-be member and the party. Best practices are those that clearly establish in party statutes the procedures and requirements for joining and which clearly state the criteria to be fulfilled to be members”*²⁹⁰. Forse l'unico limite a tale discrezionalità parrebbe discendere dal principio di non discriminazione e si sostanzia nella raccomandazione in base alla quale *“Political parties should not act against the values of the ECHR and the principle of equality. Parties must not discriminate against individuals on the basis of any ground prohibited by the ECHR”*²⁹¹. In modo più analitico, la Commissione di Venezia spiega in cosa debba consistere questo divieto di discriminazione al momento dell'accesso, affermando che *“not only national legislation but party statutes as well should expressly prohibit any restrictions on membership*

²⁸⁹ Cfr. ad es. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Code of Good Practice in the Field of Political Parties* cit.; Venice Commission, *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Political Parties* cit.

²⁹⁰ Venice Commission, *Code of Good Practice in the Field of Political Parties* cit., par. 20.

²⁹¹ *Ibidem*, par. 18.

on the grounds of race, skin, colour, language, sex, religion, national, ethnic or social origin, property or place of residence, introducing open conditions for membership instead. However, restrictions on political activities of foreign citizens and stateless persons in particular are not only possible under international law but in fact applied alongside with other traditional restrictions by different Council of Europe Member States' regulations and political parties' statutes"²⁹². Nessun obbligo in capo al partito di garantire l'accesso al richiedente è però riconosciuto, tanto che in altro documento si chiarisce che "*individuals are not guaranteed membership in any association based on a common belief to which they do not subscribe*"²⁹³. Proprio questa infatti è stata la posizione espressa dalla Corte EDU con riferimento ad un caso nel quale un'associazione (sindacale, nello specifico) aveva rifiutato l'accesso ad un soggetto che non condivideva l'ideologia dell'associazione stessa²⁹⁴. In questo caso la Corte ha stabilito che "*article 11 [of the European Convention on Human Rights] cannot be interpreted as imposing an obligation on associations or organisations to admit whosoever wishes to join. Where associations are formed by people, who, espousing particular values or ideals, intend to pursue common goals, it would run counter to the very effectiveness of the freedom at stake if they had no control over their membership. By way of example, it is uncontroversial that religious bodies and political parties can generally regulate their membership to include only those who share their beliefs and ideals*"²⁹⁵.

²⁹² *Ibidem*, par. 107.

²⁹³ Venice Commission, *Guidelines on Political Party Regulation by Osce/Odihr and Venice Commission* cit., par. 116.

²⁹⁴ Cfr. Corte EDU, *Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen v. the United Kingdom* (2007), parr. 37 ss.

²⁹⁵ *Ibidem*, par. 39.

Anche alla luce della CEDU e della *soft-law* del Consiglio d'Europa, è allora possibile convenire che colui che richieda l'adesione/iscrizione al partito, non vanti alcun diritto tutelabile a essere incluso nell'associazione finché questa non si esprima, nelle forme richieste dagli atti fondativi e regolativi interni per l'ingresso di nuovi associati. Come ha ricordato la giurisprudenza ordinaria, in un noto caso verificatosi in occasione della fondazione del Partito Democratico, il gradimento circa l'ingresso nell'associazione politica è *“espressiva dell'autonomia e dell'identità dell'associazione politica, si sottrae al controllo giurisdizionale. Né gli art. 2 e 49 Cost. consentono di argomentare in senso opposto, dal momento che proprio da queste norme discende il riconoscimento della pluralità delle formazioni sociali in genere, e dei partiti in particolare, come sedi privilegiate dello sviluppo dei diritti della persona e come garanzia di libertà”*²⁹⁶. Queste valutazioni *“rispondono a finalità squisitamente politiche di selezione ideologica degli aspiranti alla carica di segretario politico nazionale del partito, dinanzi alle quali il controllo giurisdizionale doverosamente arretra, senza possibilità di sindacato circa la conformità della decisione al parametro statutario, nel rispetto dell'autonomia politica dell'organismo sociale”*²⁹⁷.

Ben potrebbe accadere che gli atti normativi interni disciplinino le clausole di apertura come vere e proprie proposte contrattuali²⁹⁸, nella forma dell'offerta al pubblico, le quali attribuiscono ai richiedenti la possibilità di ingresso attraverso una manifestazione unilaterale di volontà, contenete l'accettazione della proposta contrattuale²⁹⁹.

²⁹⁶ Cfr. *supra* nota n. 278.

²⁹⁷ Trib. Roma, ord. 11 settembre 2007, in “Foro it.” 2007, I, coll. 2922 ss.

²⁹⁸ Cfr. *supra* nota n. 283.

²⁹⁹ Sembra, però, che la giurisprudenza escluda questa possibilità, poiché mancherebbe una causa di scambio tra prestazioni. Si legge, ad esempio,

In questi casi, sicuramente molto rari, però, la limitazione alla libertà del partito di valutare l'ammissione di nuovi membri discende da un'altrettanto libera decisione organizzativa dell'associazione stessa.

In questo senso parrebbe muoversi il suggerimento della Commissione Venezia, la quale – pur ritenendo libera l'associazione di ammettere o meno nuovi membri, come s'è detto poc'anzi – suggerisce ai partiti, come migliore pratica possibile, di fissare in modo estremamente chiaro le regole di ammissione: “*best practices are those that clearly establish in party statutes the procedures and requirements for joining and which clearly state the criteria to be fulfilled to be members*”³⁰⁰. Così facendo la posizione del singolo richiedente l'accesso si avvicina sempre più a quella di un interesse giuridicamente protetto (dalla normativa interna del partito)³⁰¹.

3.5.1.2 – *Sull'espulsione dell'associato dal partito politico. In particolare il dissenso interno e i suoi limiti*

Il tema dell'esclusione del membro da un'associa-

nella decisione del Tribunale di Roma sul caso Pannella che “*l'insufficienza dello schema dell'offerta al pubblico per qualificare la controversia in oggetto si rivela nella mancanza di una causa di scambio tra prestazioni, in quanto la complessa vicenda sottoposta al giudizio cautelare appartiene esclusivamente al novero dei fenomeni associativi, e, in particolare, di quelli riguardanti le formazioni politiche. Pertanto, le norme di riferimento possono essere soltanto quelle contenute negli art. 36 ss. c.c., riguardanti le associazioni non riconosciute e i comitati, nel quadro della tutela costituzionale accordata dagli art. 2, 18 e 49 Cost. È infatti riconoscibile l'esistenza di uno scopo comune, per la realizzazione del quale è prefigurata una struttura organizzativa e un substrato sociale di origine consensuale, aperto a successive adesioni*”, cfr. Trib. Roma, ord. 11 settembre 2007, in “*Foro it.*” 2007, I, coll. 2922 ss.

³⁰⁰ Venice Commission, *Code of Good Practice in the Field of Political Parties* cit., par. 20.

³⁰¹ Probabilmente nella forma di un interesse legittimo in campo privatistico. Per questa tesi, cfr. ampiamente L. BIGLIAZZI GERI, *Contributo ad una teoria dell'interesse legittimo nel diritto privato*, Milano 1967.

zione, soprattutto nell'ambito di un partito politico, ha richiamato grande interesse dalla dottrina³⁰², ma assai limitati interventi della giurisprudenza, almeno fino a ieri quando, dopo sporadiche decisioni, ha iniziato a occuparsi ripetutamente della questione.

Nel primo dopoguerra, infatti, i partiti, affacciatisi nell'ordinamento democratico, si contendevano sigle, simboli e nomi, ma la disciplina di partito e la forte contrapposizione ideologica tra di essi rendevano di fatto rari fenomeni di contrasto intrapartitico³⁰³. Successivamente, intorno agli anni '60, si accrebbe sempre più l'interesse della dottrina ad esaminare la posizione di libertà del singolo all'interno delle associazioni, in particolare partitiche, alla luce degli abusi che emergevano sempre più spesso dalla cronaca. I giudici, però, erano raramente chiamati a risolvere questo genere di dispute e ancor più raramente si pronunciavano nel merito. Con il crollo delle ideologie e

³⁰² Cfr. ad es. F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti* cit., pp. 163 ss.; G. PONZANELLI (a cura di), *Le associazioni non riconosciute* cit., pp. 129 ss.; Cfr. ad es. E. CATERINA, *Le espulsioni dal Movimento 5 stelle davanti al giudice civile*, in "Quad. cost." 2016, pp. 793 ss.; S. FILIPPO, *L'esclusione dell'associato: evoluzione degli orientamenti e profili applicativi*, in "Contratto e Impresa" 2012, pp. 541 ss.; M.V. DE GIORGI, «È la politica, bellezza!», in "Nuova Giur. Civ. commentata" 2016, pp. 1342 ss.; M. BASILE, *Il «Movimento 5 Stelle» al vaglio dei Giudici civili*, in "Nuova Giur. Civ. commentata" 2017, pp. 249 ss.; M.V. DE GIORGI, *Regolamento 5 Stelle: la legge è uguale per tutti, la giurisprudenza no*, in "Nuova Giur. Civ. commentata" 2017, pp. 871 ss.; A. GALATI, *Esclusione da un'associazione di fatto o riconosciuta: chi delibera?*, in "Cooperative e Enti no profit" n. 5/2014, pp. 44 ss.; S. PANIZZA, *Le dimissioni nel diritto costituzionale*, Pisa 2018, pp. 164 ss.; P. PISICCHIO, *Ius puniendi e regole statutarie nei partiti antagonisti: i casi Podemos e Cinque Stelle*, in "Rass. Parl." 2016, pp. 787 ss.

³⁰³ L'unico caso noto riguarda una decisione della Corte di Appello di Napoli con cui si nega la possibilità per il membro escluso di impugnare l'espulsione: cfr. Corte App. Napoli, 19 ottobre 1959, in "Giur. It." 1961, I, 2, pp. 44 ss. Sul punto cfr. F. ROSELLI, *Ancora sull'esclusione del socio dall'associazione non riconosciuta con particolare riguardo all'esclusione dal partito politico*, in "Giur. Merito" 1973, pp. 551 ss.

il sempre maggiore transfughismo (parlamentare e) politico³⁰⁴, l'entrata e l'uscita da un partito sono divenute assolutamente abituali. Solo di recente, il tema della libertà del singolo all'interno del partito e, in particolare, delle sue garanzie in caso di esclusione è tornato in primo piano³⁰⁵, grazie anche a molteplici interventi dell'autorità giudiziaria chiamata a risolvere tensioni interne non gestibili in via politica, come nel passato³⁰⁶. A differenza del passato, peraltro, l'autorità giudiziaria non mostra più quella timidezza reverenziale verso la vita interna dei partiti e non si perita di intervenire "in corsa", giungendo a imporre la "reintegrazione" del membro escluso e sospendendo i provvedimenti sospetti di illegittimità³⁰⁷.

³⁰⁴ Cfr. ad es. L. CIAURRO, *Ribaltoni, ribaltini e rappresentanza politica*, in "Riv. dir. pub. sc. pol." 1998, pp. 725 ss.; L. VERZICHELLI, *Cambiare casacca, o delle fluidità parlamentari*, in "Il Mulino" 2000, pp. 276 ss.; L. CARLASSARE (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Padova 2001; AA.VV., *Annuario 2008. Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Napoli 2009; C. MEOLI, *Sulla crisi della rappresentanza parlamentare e il transfughismo*, in "giustamm.it" n. 9/2016.

³⁰⁵ Come recentemente rilevato "Occorre infatti andare indietro di venti anni per trovare, tra le decisioni pubblicate [cfr. Trib. Roma, ordd. 23 marzo, 12 maggio e 3 giugno 1995, *Foro it.*, 1995, I, cc. 2559 ss.], un altro caso in cui un giudice italiano si sia addentrato in modo così incisivo negli interna corporis del «moderno principe», e, in generale, è possibile rinvenire solo un precedente di sospensione cautelare di un provvedimento di espulsione da un partito [Pret. Roma, ord. 6 dicembre 1986, *Foro it.*, 1987, I, c. 2573]. Ma, soprattutto, non si era mai avuta una pronuncia incidentale di nullità di norme statutarie di un partito", E. CATERINA, *Le espulsioni dal Movimento 5 stelle davanti al giudice civile*, in "Quad. cost." 2016, p. 793.

³⁰⁶ Cfr. ad es. giurisprudenza citata alle note nn. 74, 757 e 800.

³⁰⁷ Si legge in una recente decisione del giudice partenopeo eh "È illegittimo il provvedimento di esclusione da un partito politico deliberato da un imprecisato staff, i cui poteri non risultano dallo statuto" (Trib. Napoli, 14 luglio 2016, in "Nuova giur. civ. comm." 2016, pp. 1337 ss.). In senso analogo, però, cfr. già Trib. Torino, 4 gennaio 1982, in "Giur. it." 1983, I, 2, pp. 308 ss. Di recente, Tribunale Roma, XVI sez., sent. n. 2492 del 05/02/2018 (casi Motta e Caracciolo v. M5S).

A differenza dell'ingresso in un partito, estraneo in linea generale dal tema della democrazia interna allo stesso, l'esclusione evidenzia certamente diversi profili rilevanti al proposito³⁰⁸, pur nella convinzione che manchi un obbligo costituzionale di democrazia interna ai partiti.

Gli aspetti relativi alla disciplina degli organi competenti, ai casi e alla procedura da seguire per provvedere all'esclusione del membro del partito, possono sicuramente essere ricondotti a una trattazione della democrazia, così come la si intende nel nostro ordinamento contemporaneo.

Il riparto di competenze interno richiama quel tema assolutamente centrale per il costituzionalismo moderno e per la democrazia consistente nella separazione dei poteri^{308bis}, e di conseguenza le garanzie, sostanziali e procedurali, offerte ai singoli per evitare gli abusi di potere da parte della maggioranza. La democrazia contemporanea è una sintesi assai complessa tra il principio di maggioranza e quello di tutela delle minoranze e dei singoli individui, per assicurare la quale molteplici strumenti istituzionali e giuridici sono utilizzati – sia a carattere organizzatorio, come appunto la separazione delle attribuzioni, sia a carattere funzionale, come la procedimentalizzazione dell'esercizio delle competenze, sia a carattere sostanziale, come l'attribuzione e la garanzia di posizioni giuridiche individuali –, i quali tutti presuppongono in generale il principio di legalità, senza il quale tutti questi accorgimenti sarebbero mero *flatus vocis*.

Ecco perché, proprio il momento dell'espulsione – dove estrema si manifesta la tensione tra la regola della maggioranza e la tutela individuale – costituisce una car-

³⁰⁸ Come correttamente rilevato, “È difatti innegabile che il principio di democrazia interna ai partiti abbia come naturale corollario il divieto di espulsioni arbitrarie e di provvedimenti disciplinari nei confronti di membri solo perché non allineati perinde ac cadavera sulle posizioni del «capo politico»”, E. CATERINA, *Le espulsioni dal Movimento 5* cit., p. 795.

^{308bis} Sul rapporto tra democrazia e separazione dei poteri, cfr. D. HELD, *Models* cit. pp. 65 ss.

tina di tornasole per esaminare il tema della democrazia interna ad un partito.

Queste considerazioni riecheggiano anche nella giurisprudenza quando si legge che *“il giudice dinanzi al quale l’associato espulso si opponga ad un tale provvedimento, negandone la conformità alla previsione dell’art. 24 c.c., è tenuto non solo ad accertare che l’esclusione sia stata deliberata nel rispetto delle regole procedurali al riguardo stabilite dalla legge o dall’atto costitutivo dell’ente, ma anche a verificarne la legittimità sostanziale. È tenuto, cioè, a stabilire se sussistono le condizioni legali e statutarie in presenza delle quali un siffatto provvedimento può essere legittimamente adottato (cfr., in argomento, Cass. 9 maggio 1991, n. 5192)”*³⁰⁹. Qua emergono i principali aspetti della “democrazia”, anche se, nella decisione appena richiamata, non vi si fa espresso riferimento e si esamina la questione alla luce del mero diritto privato, con un atteggiamento assolutamente consolidato nella giurisprudenza ordinaria.

Logicamente il primo profilo che viene alla luce è quello della competenze circa l’espulsione³¹⁰.

Il Codice civile non è di aiuto perché non disciplina il caso con riferimento alle associazioni non riconosciute, ma solo riguardo a quelle riconosciute (art. 24, c.c.). Al proposito la giurisprudenza e la dottrina si dibattono tra le due tradizionali impostazioni in materia: da un lato, quei giudici e quegli autori che ritengono prevalere l’autonomia negoziale dei membri, alla luce dell’art. 36, c.c., e pertanto sostengono che le disposizioni codicistiche in materia di as-

³⁰⁹ Cass. civ., sez. I, sent. 4 settembre 2004, n. 17907, par. 3, diritto.

³¹⁰ Non a caso la Commissione di Venezia, con riferimento al tema dell’espulsione, ricorda che le migliori pratiche da seguire per l’espulsione da un partito, richiedano anzitutto *“the existence of disciplinary bodies”*, Venice Commission, *Code of Good Practice in the Field of Political Parties* cit., par. 21.

socializzazioni riconosciute non si applicano a quelle non riconosciute, a meno che non siano espressamente richiamate oppure per analogia, in mancanza di una specifica pattuizione su specifici profili; dall'altro, quella giurisprudenza e quella dottrina – probabilmente ancora minoritarie – favorevoli ad applicare direttamente gli articoli sulle associazioni riconosciute anche a quelle non riconosciute.

È possibile sostenere che vi sia una prevalenza della prima tesi che pare peraltro più in armonia sia con l'autonomia costituzionale³¹¹ garantita dall'art. 49, Cost., sia con il chiaro disposto dell'art. 36, c.c., che rimette agli accordi tra gli associati la disciplina interna dell'associazione³¹². In questa prospettiva, le previsioni dell'art. 24, comma 3, c.c., quanto alla competenza (dell'assemblea, e agli altri requisiti fissati per l'esclusione), sarebbero liberamente derogabili per accordo tra gli associati³¹³. La deroga all'art. 24, comma 3, c.c., peraltro, sarebbe indispensabile se si volesse assicurare un minimo di democrazia interna al partito. L'attribuire, infatti, la competenza a escludere l'associato all'assemblea stessa, cioè alla maggioranza pura e semplice – seppur con il limite dei “gravi motivi” –, pare porsi in netta ed evidente contraddizione con l'idea di democrazia comunemente accolta nel nostro ordinamento.

³¹¹ Cfr. *supra* par. 3.1.1 – *Lo Statuto costituzionale e legislativo del partito politico*.

³¹² Sulla derogabilità delle disposizioni codicistiche in materia di associazioni nel caso di associazioni non riconosciute, cfr. di recente Tribunale di Napoli, VII sez. Fall., sent. n. 3773 del 18/4/2018.

³¹³ Tra le molte, cfr. Cass., 24 ottobre 1969, n. 3490, in “Giur. it.” 1970, I, 1, pp. 1713 ss.; Corte App. Bologna, 22 giugno 1972, in “Giur. Merito” 1973, pp. 267 ss.; Corte App. Torino, 10 febbraio 1983, in “Rass. dir. civ.” 1983, pp. 840 ss.; Pret. Roma, 8 aprile 1985, in “Foro it.” 1985, I, coll. 2794 ss.; Cass., 10 dicembre 1988, n. 6725, in “Giust. civ.” 1989, I, pp. 593 ss.; Trib. Mantova, 12 giugno 2007 in “Obbl. e contr.” 2008, 3, pp. 228 ss.; Trib. Napoli, ord. 14 luglio 2016, in “Nuova giur. civ. commentata” 2016, pp. 1340 s. In dottrina, ad es., cfr. G. PONZANELLI (a cura di), *Le associazioni non riconosciute* cit., pp. 132 ss.

Le discipline dei principali partiti e movimenti politici del momento attuale seguono questa prima ipotesi ricostruttiva, affidando i poteri disciplinari a organi diversi dall'assemblea degli iscritti. L'organo competente a decidere sull'espulsione è variamente denominato – ad esempio, Comitato Disciplinare e di Garanzia, nella Lega per Salvini; Commissione di Garanzia, nel Partito Democratico, in Sinistra Ecologia e Libertà, Sinistra Italiana e in Fratelli d'Italia; Collegio dei Probiviri, in Forza Italia e M5S³¹⁴ –, ma si caratterizza sempre per essere diverso dall'assemblea, composto da un numero limitato di membri (di solito 3-5), il cui *status* è variamente disciplinato in modo da garantire una qualche forma di indipendenza e imparzialità di giudizio³¹⁵. È possibile ritenere che molti dei “partiti” di maggiore consistenza che si sono presentati alle elezioni politiche del 2018 rispettino, almeno nella sua essenza minima, l'esigenza di democrazia interna – seppur con valutazioni assai diversificate rispetto al

³¹⁴ Si fa riferimento in particolare al nuovo Statuto approvato nel dicembre 2017. Ben diverse erano le previsioni degli atti regolativi interni in vigore fino al dicembre 2017, che attribuivano ad uno imprecisato “*staff di B.G.*” il potere di espulsione: cfr. giurisprudenza citata alla nota n. 23, Cap. II.

³¹⁵ Si va dall'incompatibilità con cariche elettive e/o interne, all'inamovibilità per il tempo di durata della carica, all'elettorato passivo condizionato da requisiti di imparzialità e rettitudine morale, ecc. Il carattere indipendente che dovrebbe avere l'organo competente a disporre l'espulsione è particolarmente evidenziato nella *soft-law* del Consiglio di Europa. In particolare tra le buone pratiche di organizzazione (democratica) interna ad un partito, la Commissione di Venezia ricorda che “*The application of such measures [expulsion] by independent bodies and the recognition of basic procedural guarantees, including the right to appeal their decision, constitute desirable good practices*”, e ricordando che “*their independence is guaranteed through different interesting provisions, either declaring the incompatibility of their membership with any other party function, public mandate or both; requiring the appointment of persons of recognised integrity, moral quality, independence and understanding of politics; or restricting membership to experienced jurists*”, Venice Commission, *Code of Good Practice in the Field of Political Parties* cit., par. 108.

quantum – consistente in una distinzione di competenze tra gli organi di indirizzo e quelli deputati all'espulsione dell'associato.

Un secondo profilo attiene alle garanzie sostanziali che gli atti regolativi interni offrono agli associati in merito all'espulsione. Questo profilo rileva ai fini della democrazia interna sotto due distinti aspetti: da un primo punto di vista, quello delle garanzie, generalmente intese, delle minoranze e dei diritti individuali, che costituiscono, come ripetutamente s'è scritto, elementi coessenziali alla democrazia contemporanea; da un secondo punto di vista, quello dei limiti ai poteri della maggioranza o degli organi deputati ai procedimenti di espulsione. In questa prospettiva, la predeterminazione di garanzie sostanziali quali, ad esempio, la fissazione di precise fattispecie che possano condurre all'espulsione dell'associato, costituisce sia garanzia per la posizione del singolo sia limite agli abusi del potere della maggioranza o degli organi competenti, in piena armonia con quell'idea di democrazia "razionalizzata" di cui, ad esempio, parla il Pizzorusso³¹⁶.

Da questo punto di vista, una tipica garanzia sostanziale può essere considerata la predisposizione normativa di fattispecie sufficientemente dettagliate al ricorrere delle quali è possibile espellere l'associato³¹⁷. Si tratta di esigenze di legalità interna che non possono non indicare la maggiore o minore democraticità di un'organizzazione³¹⁸.

³¹⁶ Cfr. A. PIZZORUSSO, *La magistratura nel sistema politico italiano*, in AA.Vv., *Legge, giudici, politica. Le esperienze italiana e inglese a confronto*, Milano 1983, 58 ss.

³¹⁷ In questo senso, con riferimento ai partiti registrati, cfr. Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici, *Linee guida per la redazione degli statuti* cit., p. 13, dove si richiama il principio di "tipicità".

³¹⁸ Anche la stessa Corte EDU ha evidenziato come le garanzie proprie di un ordinamento democratico non possono arrestarsi dinanzi al mero profilo

A differenza dei profili relativi alla competenza ad espellere un associato, la predeterminazione delle fattispecie di espulsione è assai variamente disciplinata negli statuti dei principali partiti attuali. Si va, ad esempio, da previsioni piuttosto puntuali contenute nella regolamentazione interna del PD³¹⁹ e nella nuova disciplina regolamentare del M5S³²⁰ a discipline molto più flessibili, talvolta al limite della vaghezza, nella disciplina interna della Lega per Salvini³²¹ o di Forza Italia³²².

Sempre dal punto di vista delle garanzie sostanziali, occorre fare riferimento al principio codicistico – iscritto nell’art. 24, comma 3, c.c., con specifico riferimento alle associazioni riconosciute e ritenuto applicabile, direttamente secondo alcuni oppure indirettamente³²³ o per analogia per

formale di una “sanzione”, ma debbono tener conto della sua natura sostanziale ed affittiva. Di conseguenza le tutele offerte dagli artt. 6 e 7, CEDU, debbono trovare applicazione anche a tutti i provvedimenti affittivi che rispondano ai tre criteri di “Engel”, indipendentemente dalla loro qualificazione formale. Sul punto cfr. Corte EDU, *Case of Engel and Others v. the Netherlands* 1976, parr. 80 ss.; *Case of Sergey Zolotukhin v. Russia* 2009, par. 53; *Case of Ruot-salainen v. Finland* 2009, parr. 43 ss.; *Case Of A and B v. Norway* 2016, parr. 105 ss.; e da ultimo *Case of Jóhannesson and others v. Iceland* 2017, parr. 43 ss. In dottrina, per tutti, E. BINDI, A. PISANESCHI, *Una svolta «europea» nell’interpretazione del ne bis in idem rispetto alle sanzioni amministrative sostanzialmente penali. Le conclusioni dell’Avvocato generale alla Corte di Giustizia*, in “giustamm.it” 2017, par. 2 e bibliografia ivi citata; E. BINDI, A. PISANESCHI, *Sanzioni Consob e Banca d’Italia. Procedimenti e doppio binario al vaglio della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo*, Torino 2017, pp. 52 ss. Come noto, la posizione della nostra Corte costituzionale è ben diversa sul punto della natura “penale” o meno di una “sanzione”: ad es. Corte cost., sentt. 236/2015, par. 4.1, considerato in diritto; 102/2016; 200/2016; 43/2017; 68/2017; 22/2018, par. 6.1, considerato in diritto.

³¹⁹ Artt. 40 e 40*quater*, Regolamento PD; artt. 13 e 14, Regolamento delle Commissioni di Garanzia PD, e Codice etico.

³²⁰ Art. 14, Statuto 2017, e Codice etico 2017.

³²¹ Art. 32, Statuto Lega per Salvini, in “Gazz. Uff.” n. 291 del 14/12/2017.

³²² Art. 56, Statuto Forza Italia.

³²³ Cioè attraverso o l’idea di un limite di ordine pubblico alle possibili scelte degli associati che impedirebbe l’esclusione *ad nutum* oppure ricorrendo

i più, anche alle associazioni non riconosciute³²⁴ – secondo il quale l'esclusione dell'associato richiede la ricorrenza di “gravi motivi”³²⁵. Questa previsione, anche di recente³²⁶, è stata ritenuta una delle condizioni per potersi parlare di democrazia interna a un partito politico³²⁷, impedendo lo

ai principi costituzionali: cfr. P. RIDOLA, voce *Partiti politici* cit., par. 8; A. GALATI, *Esclusione da un'associazione di fatto o riconosciuta: chi delibera?*, in “Cooperative e Enti no profit” n. 5/2014, pp. 44 ss.

³²⁴ Sul tema dell'applicazione delle regole dettate dal c.c. per le associazioni riconosciute alle associazioni non riconosciute, cfr. ad es. G. PONZANELLI (a cura di), *Le associazioni non riconosciute* cit., pp. 67 ss.

³²⁵ In questo senso, si può leggere una sentenza della Corte di cassazione che chiarisce che “*la gravità dei motivi che possono giustificare l'esclusione di un associato è però, inevitabilmente, un concetto relativo, la cui valutazione non può anzitutto prescindere dal modo in cui gli associati medesimi lo hanno inteso nella loro autonomia organizzativa. Nel caso, quindi, in cui l'atto costitutivo dell'associazione contenga già una ben specifica descrizione dei motivi ritenuti così gravi da provocare l'eventuale esclusione dell'associato, la verifica giudiziale sarà naturalmente destinata ad arrestarsi al mero accertamento della puntuale ricorrenza o meno, nel caso di specie, di quei fatti che l'atto costitutivo contempla come causa di esclusione. Quando, invece, nessuna indicazione specifica sia contenuta nel medesimo atto costitutivo, o quando si sia in presenza di formule generali ed elastiche, destinate ad essere riempite volta in volta di contenuto in relazione a ciascun singolo caso, o comunque in qualsiasi altra situazione nella quale la prefigurata causa di esclusione implichi un giudizio di gravità di singoli atti o comportamenti, da operarsi necessariamente post factum, il vaglio giurisdizionale non può non estendersi anche a quest'ultimo aspetto. Se così non fosse, si svuoterebbe di senso la suindicata disposizione dell'art. 24, che, nel condizionare l'esclusione dell'associato all'esistenza di «gravi motivi», sta appunto a significare che il diritto individuale di partecipazione all'associazione non può essere lasciato alla discrezione degli organi associativi, il cui deliberato, in caso di contestazione, non si sottrae perciò al controllo all'autorità giudiziaria*”, Cass. civ., sez. I, sent. 4 settembre 2004, n. 17907, par. 3.1, diritto.

³²⁶ Cfr. E. CATERINA, *Le espulsioni dal MoVimento 5 stelle* cit., p. 795, dove si legge che “*È difatti innegabile che il principio di democrazia interna ai partiti abbia come naturale corollario il divieto di espulsioni arbitrarie e di provvedimenti disciplinari nei confronti di membri solo perché non allineati perinde ac cadavera sulle posizioni del «capo politico»*”.

³²⁷ In verità, questa previsione poco ha a che vedere con il tema della democrazia interna. Essa costituisce una specificazione, con riferimento al fenomeno associativo, del principio generale di cui al combinato disposto degli artt. 1372 e 1455, c.c., che ammette lo scioglimento del contratto per inadempimento, solo quando l'inadempimento è di non scarsa importanza.

scioglimento *ad nutum* dell'accordo associativo con riferimento a un singolo associato³²⁸. In questa prospettiva sarebbe da escludersi il "licenziamento" del membro *ad nutum*³²⁹ e nulle sarebbero le clausole che prevedessero ciò³³⁰.

Le "gravi ragioni" dovranno calibrarsi sul tipo di associazione interessata, che, nel caso del partito politico (associazione di tendenza per eccellenza³³¹), richiederanno

³²⁸ La richiesta di una motivazione specifica per l'espulsione dell'associato ai fini di considerare democratico l'assetto interno ad un partito politico proviene anche dalla Commissione di Venezia: cfr. Venice Commission, *Code of Good Practice in the Field of Political Parties*, cit., parr. 21 e 107 ss., dove si suggeriscono "reasoned decisions".

³²⁹ Cfr. G. PONZANELLI (a cura di), *Le associazioni non riconosciute* cit., pp. 129 s.

³³⁰ Cfr. ad es. Trib. Torino, ord. 15 febbraio 1996, in "Società" 1996, p. 1299, secondo cui "La clausola prevista nello statuto di una associazione non riconosciuta, nella parte in cui non subordini all'esistenza di gravi motivi il potere di esclusione del socio da parte del consiglio direttivo e non imponga la preventiva formale contestazione degli addebiti, viola i diritti costituzionalmente sanciti dagli art. 2, 18 e 24 cost. ed è, pertanto, affetta da nullità ai sensi degli art. 1418 e 1419 c.c.". In dottrina, ad es., M. CUPIDO, *Esclusione ad nutum del socio di associazione non riconosciuta*, in "Società" 1996, pp. 1299 ss.

³³¹ La dottrina civilistica stressa questa qualificazione del partito proprio al momento di trattare il tema dei "gravi motivi" che legittimano l'espulsione dell'associato, sostenendo che la loro valutazione e la conseguente motivazione si strutturano in senso del tutto analogo a quelle dei licenziamenti dei lavoratori nelle organizzazioni di tendenza: cfr. ad es. G. PONZANELLI (a cura di), *Le associazioni non riconosciute* cit., p. 131, nota 307. A tal riguardo, però, andrebbe considerato che la posizione del lavoratore e quella dell'associato sono assai diverse, almeno con riferimento alla tutela giuridica apprestata dall'ordinamento. Non si può, infatti, seriamente contestare che il lavoratore, svolgente mansioni che caratterizzano la tendenza di un'organizzazione, sia comunque titolare di una posizione giuridica ben più protetta di quella dell'associato della stessa organizzazione. Il primo, infatti, è legato all'associazione sulla base di un "contratto" a prestazioni sinallagmatiche, disciplinato dal diritto del lavoro e tutelato dalle norme costituzionali in materia di lavoro. Anche se le sue garanzie sono più deboli rispetto al lavoratore svolgente mansioni meramente tecniche ed esecutive all'interno della medesima organizzazione di tendenza e, ancor più deboli, rispetto a quelle del lavoratore all'interno di un'organizzazione non di tendenza, la disciplina applicabile – seppure "speciale" o, ammettiamo pure, "eccezionale" – è quella che trova il suo fondamento nell'art. 2094, c.c.

una valutazione assai flessibile che non potrà certo portare a garantire la permanenza di un associato che, a insindacabile giudizio del suo partito, “*rejects the values they uphold or whose conduct goes against the values and ideals of the party*”³³². Tale gravità, allora, va collocata all’interno del tipo “di tendenza”³³³ dell’associazione in questione. È vero che tale qualificazione giuridica è stata elaborata con riferimento ai rapporti di lavoro alle dipendenze di questi soggetti, andando ad escludere la tutela reintegratoria per i licenziamenti illegittimi, al fine di tutelare i vincoli ideologici per cui l’organizzazione è nata e svolge la sua attività. Come noto, infatti, la *ratio* della disciplina in materia di organizzazioni di tendenza risiede nell’“*agevolare determinate attività le quali, pur avendo connotati economici,*

Viceversa, l’associato di un partito politico è legato all’associazione mediante un “accordo”, non a prestazioni sinallagmatiche, dove l’aspetto patrimoniale è (quasi) del tutto assente e centrali invece sono i profili valoriali e personali, l’*intuitus personae*. È, dunque, ragionevole ritenere, anche da un punto di vista privatistico, che la valutazione e la motivazione dei “gravi motivi” che legittimano l’espulsione dell’associato sia di gran lunga più flessibile rispetto a quelle che possono giustificare il licenziamento di un dipendente, svolgente mansioni di tendenza, in un’organizzazione di tendenza. La giurisprudenza, anche di recente, ha ritenuto che la natura, spiccatamente di tendenza di un partito politico, permette ad esso di prescindere dal rispetto puntuale delle posizioni giuridiche individuali dei suoi iscritti: “*a fronte di un’organizzazione di tendenza così spiccata va conferita assoluta prevalenza alla tutela degli scopi dell’organizzazione rispetto a pretese dei singoli associati che abbiano, come nel nostro caso, natura procedimentale e pretendano di incuneare nella vita associativa valori, idee o pratiche contrastanti con gli scopi ed obiettivi dell’associazione, come nella specie codificati nel “non Statuto”, carta fondativa e valoriale del Movimento*”, Tribunale di Napoli, VII sez. Fall., sent. n. 3773 del 18/4/2018, p. 8.

³³² Venice Commission, *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Political Parties* cit., p. 22.

³³³ Cfr. art. 4, co. 1, l. n. 108/1990; in giurisprudenza ad es. Corte cost., sent. 195/72 (caso Cordero); TAR Lombardia, Milano, sez. II, sent. 26 ottobre 2001, n. 7027., in “Trib. amm. reg.” 2001, I, pp. 4059 ss. (caso Lombardi Vallauri); Cons. Stato, sez. VI, sent. 18 aprile 2005, n. 1762 (appello), in “Cons. Stato” 2005, I, pp. 674 ss.; Corte EDU, *Lombardi Vallauri c. Italia* (2009) (Ricorso n. 39128/05); Cass. civ., sez. lav., 07 gennaio 2003, n. 26.

*o pur essendo comunque svolte con criteri di economicità, non perseguono precipuamente fini di lucro, essendo piuttosto dirette a scopi culturali, assistenziali, o, più in generale, caratterizzate da vincoli di solidarietà di tipo professionale, ideologico, religioso, politico, o sindacale. Tali vincoli si riflettono necessariamente nella stessa attività economica la quale, in quanto strumentale rispetto alla realizzazione degli scopi, non lucrativi né speculativi, esige e giustifica un regime di maggiore flessibilità rispetto al più rigido regime generale di tutela reale*³³⁴. Ma proprio la medesima *ratio* che legittima un'attenuazione della tutela civilistica del lavoratore dovrebbe allora giustificare – e lo dovrebbe fare a maggior ragione, mancando l'esigenza di tutelare specifici interessi di rilevanza costituzionale (artt. 4, 36 e 37, Cost.) del soggetto debole nel rapporto di lavoro – un minor rigore nel valutare la “gravità” dei motivi di esclusione di un membro da un partito politico e di conseguenza una maggiore discrezionalità dell'associazione politica nell'allontanare membri ad essa “sgraditi”. Potrebbe intendersi in questo modo, allora, il vincolo di partito, cioè il bilanciamento tra i diritti del dissenziente (riconducibili alle libertà di associazione e di manifestazione del pensiero) e quelli degli altri membri del partito (a mantenere un'indirizzo unitario e dunque, anch'essi, riconducibili alla libertà di associazione). Anche in ciò potrebbero, dunque, consistere “*tutti quei vincoli (a partire dallo stabile schieramento che l'iscrizione testimonia) che*

³³⁴ Così Cassazione civile, sez. lav., 06 novembre 2001, n. 13721; in senso conforme Corte app. Napoli, 31 dicembre 2004, in “Lavoro e prev. Oggi” 2005, p. 1421 dove si legge che “*la ratio della predetta norma è quella di agevolare determinate attività che, pur avendo connotati economici, o pur essendo comunque svolte con criteri di economicità, non perseguono precipuamente fini di lucro, essendo piuttosto orientate a scopi culturali, assistenziali o, più in generale, caratterizzate da vincoli di solidarietà di tipo professionale, ideologico, politico, sindacale o religioso*”.

*normalmente discendono dalla partecipazione organica alla vita di un partito politico*³³⁵ (enfasi aggiunta).

Per valutare la gravità, si potrebbe utilizzare la distinzione avanzata tra fase pre e post-decisionale³³⁶. Con riferimento a quelle posizioni, decisioni, situazioni ancora non definite all'interno del partito politico, sarebbe forse possibile riconoscere al singolo membro una più ampia possibilità di dissenso e di azione. In questi casi, allora, i parametri utilizzabili per valutare la "gravità" dei motivi che legittimano l'espulsione potrebbero essere del tutto analoghi a quelli già emersi nella giurisprudenza e nella legislazione con riferimento al licenziamento del lavoratore nelle organizzazioni di tendenza.

Una volta, però, che il partito ha *deciso*, nelle forme richieste dalla legge e dallo statuto, una determinata posizione, linea di condotta, ecc., la "gravità" di comportamenti o opinioni del membro dissonanti rispetto a tale decisione, andrebbe valutata con estremo rigore e, dunque, rendere assai più semplice la sua espulsione³³⁷. Questa soluzione discende da quanto s'è tentato di argomentare con riferimento al significato da attribuire all'art. 49, Cost., laddove stabilisce che i partiti concorrono a

³³⁵ Corte cost., sent. n. 170/2018, par. 6, considerate in diritto.

³³⁶ Vd. *supra* par. 3.3 – *Una proposta ricostruttiva: la distinzione tra fase pre e post-decisionale*.

³³⁷ In linea con tale ricostruzione pare muoversi una recente decisione del Tribunale di Napoli quando riconosce la legittimità di statuti di partito che facciano divieto (e di conseguenza ammettano l'espulsione in caso di sua violazione) di dissenso espresso al di fuori delle forme prescritte: "*Né in contrario può fondatamente sostenersi che anche all'interno dell'associazione non viga un principio di dialettica democratica perché è legittimo che una forza politica scelga di non consentire al proprio interno correnti organizzate e/o segrete; è legittimo che non siano consentite forme e luoghi per la formazione della volontà collettiva delle proposte politiche diverse da quelle previste dalle norme interne (nella specie i meet up o assemblee)*", Tribunale di Napoli, VII sez. Fall., sent. n. 3773 del 18/4/2018, p. 8.

determinare la politica nazionale. Un partito che avesse adottato una determinata decisione e avesse stabilito una specifica linea di condotta, ma fosse ostacolato nella sua azione dai suoi membri o da essi liberamente criticabile proprio in merito a quella risoluzione, avrebbe maggiori difficoltà e molto meno *chances* di concorrere a *determinare* la politica nazionale. Ovviamente si tratterà anche di valutare il ruolo rivestito dal membro “dissenziente” e le sue capacità di incidere sulla scena politica: un mero aderente/iscritto privo di visibilità e di effettive possibilità di condizionare, anche localmente, la politica, più difficilmente sarà in grado di ledere le azioni decise dal suo partito; viceversa un associato che rivesta un ruolo istituzionale all’interno dell’associazione politica o che comunque sia capace di influenzarne, anche solo a livello locale, la sua azione, avrà maggiore facilità di ostacolarne la linea di condotta. Di conseguenza, l’esclusione del socio, nel primo caso, dovrà essere deliberata solo se in concreto si evidenzia l’effettiva ricorrenza di “gravi motivi”, secondo quanto già emerso nella giurisprudenza; nel secondo caso, si potrà ritenere sussistente una presunzione di gravità del comportamento che legittimerà il partito a escluderlo senza ulteriori motivazioni.

Un ultimo profilo relativo all’espulsione dell’associato che è in grado di influire sulla democrazia interna al partito, attiene alle garanzie di natura procedurale offerte al membro. Sotto questo profilo, pare utile rammentare che proprio le regole procedurali di funzionamento interno di un gruppo sono da considerare essenziali al tema della democrazia, almeno nel significato che essa assume nei nostri ordinamenti contemporanei: come ci ricorda Bobbio, “*chi non si è reso conto che per sistema democratico oggi s’intende preliminarmente un insieme di regole procedurali di cui la regola della maggioranza è la principale ma non la*

*sola, non ha capito nulla e non continua a capire nulla della democrazia*³³⁸.

Con specifico riferimento all'espulsione da un partito politico, questa tesi è confermata dalla *soft-law* del Consiglio d'Europa, che spiega come, tra le buone pratiche da adottare da parte delle associazioni politiche per il caso dell'espulsione di un membro, vi siano “*clear procedures for reasoned decisions*”³³⁹. La Commissione di Venezia, in particolare, chiarisce in cosa consistano queste procedure trasparenti nel modo seguente “*the recognition of basic procedural guarantees, including the right to appeal their decision, constitute desirable good practices*”³⁴⁰. Secondo il Consiglio di Europa, dunque, gli elementi procedurali indispensabili in caso di espulsione sono: a) procedure certe e predeterminate; b) motivazione delle decisioni di espulsione; c) garanzie procedurali, quali il contraddittorio e il diritto di appello.

La nostra giurisprudenza, a sua volta, pare proprio muoversi in questa prospettiva, sebbene sulla base di autonome argomentazioni. Si è, ad esempio, richiesta la previa contestazione dell'addebito e il contraddittorio³⁴¹, la motivazione del provvedimento³⁴², la necessità di portare il

³³⁸ N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia* cit., pp. 63 s.; sul punto, più di recente, cfr. P. PASQUINO, *Regole di maggioranza e democrazia costituzionale*, in “Riv. trim. dir. pubbl.” 2011, pp. 945 ss.

³³⁹ Cfr. Venice Commission, *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Political Parties* cit., p. 22 e nel Codice di buone pratiche par. 21 (Venice Commission, *Code of Good Practice in the Field of Political Parties* cit.).

³⁴⁰ Venice Commission, *Code of Good Practice in the Field of Political Parties* cit., par. 108.

³⁴¹ Cfr. Corte App. Bologna, 22 giugno 1972, in “Giur. Merito” 1973, pp. 267 ss.

³⁴² Ancora Corte App. Bologna, 22 giugno 1972, in “Giur. Merito” 1973, pp. 267 ss.

provvedimento a conoscenza del destinatario o comunque di garantirne la conoscenza *aliunde*³⁴³, la possibilità di impugnazione stragiudiziale interna³⁴⁴. Da quest'ultimo punto di vista, pare utile richiamare la disposizione dell'art. 3, comma 3, d.l. n. 149/2013, la quale stabilisce, come carattere di democrazia interna ai partiti che richiedano l'iscrizione nel Registro, la previsione di “*disposizioni per la composizione extragiudiziale delle controversie insorgenti nell'applicazione delle norme statutarie, attraverso organismi probivirali definiti dallo statuto medesimo, nonché procedure conciliative e arbitrali*”.

Se si passa ad esaminare gli statuti dei principali partiti che si sono presentati alle elezioni politiche del 2018, si nota che essi hanno previsto garanzie, più o meno dettagliate, per le procedure disciplinari e, in particolare, per l'espulsione dell'associato in conformità ai principi sopra richiamati³⁴⁵. Piuttosto che esaminare le singole discipline statutarie e regolamentari, pare interessante richiamare alcune disposizioni che si caratterizzano per particolari forme di garanzia (in positivo e negativo). Particolarmente attenta ai profili di tutela e certezza del procedimento disciplinare è, ad esempio, la regolamentazione di Forza Italia, che pone termini decadenziali molto brevi per l'esercizio e la conclusione dell'azione disciplinare; analogamente la

³⁴³ Cfr. Cass., 3 agosto 1961, n. 1881, in “Rep. Foro it.” 1961, voce n. 60, p. 2803.

³⁴⁴ Sulle clausole statutarie nelle quali si prevede, ad esempio, il previo esperimento di un “arbitrato” o *similia*: Cass., 7 febbraio 1968, n. 404, in “Rep. Foro it.” 1968, voce *Impresa Cooperativa*, n. 21, p. 1237; Cass., 12 ottobre 1973, n. 2572, in “Foro it.” 1973, I, col. 3290; Trib. Bari, 13 luglio 2006, in “Nuova giur. civ. comm.” 2007, 5, p. 517; Trib. Roma, 31 maggio 2010, in “Rep. Giur. it.” 2010, voce *Persone fisiche e giuridiche*, n. 100, p. 2159.

³⁴⁵ Cfr. ad es. Statuto Forza Italia, artt. 5 e 55; Statuto M5S (dicembre 2007), art. 11; Statuto Lega per Salvini, art. 32; Statuto PD, art. 40*bis* e Regolamento Commissioni Garanzia artt. 7 ss.; Statuto Fratelli d'Italia, art. 26, e Regolamento di Garanzia (2014), artt. 8 ss.

disciplina interna di Fratelli d'Italia pone ipotesi di decadenza e prescrizione dei procedimenti sanzionatori, prevedendo però tempi più lunghi; peraltro, Fratelli d'Italia si caratterizza per una disciplina procedurale strutturata in forma simil-processuale, con anche una specifica previsione di difesa legale, e la chiara affermazione del principio *in dubio pro reo*. Il PD, a sua volta, disciplina anche i lavori interni all'organo decidente, prevedendo una specifica verbalizzazione. Particolare interesse riveste il nuovo Statuto del M5S (dicembre 2017) che contiene una dettagliata disciplina dei procedimenti sanzionatori, la quale, però, prevede alcune peculiarità da evidenziare: anzitutto la previsione specifica della natura ordinatoria dei termini per l'azione³⁴⁶ e, soprattutto, la previsione di poter sottoporre la decisione dell'organo di appello (Comitato di garanzia) a una consultazione *online* tra gli iscritti per annullare o riformare la decisione³⁴⁷. Soprattutto quest'ultima previsione sembra porre non pochi dubbi di coerenza con i valori democratici richiamati in precedenza: si tratta, infatti, di una decisione del "popolo degli iscritti", cioè della pura e semplice maggioranza degli associati, il cui intervento è eccitato dal Garante, e può consistere anche in una pubblica condanna (la "riforma" della decisione d'appello), che travolge tutte le garanzie procedurali previste e attuate nei precedenti gradi disciplinari.

Sempre nelle fonti regolative interne del M5S pare opportuno richiamare la clausola – venuta all'attenzione

³⁴⁶ Forse nella prospettiva di quel giustizialismo che spesso sembra emergere nelle azioni compiute e nelle opinioni espresse da questo partito.

³⁴⁷ Si legge nell'art. 11, lett. e, Statuto M5S (2017) che "*Entro il termine di 5 (cinque) giorni dalla comunicazione della decisione del Comitato di Garanzia, il Garante può indire una consultazione in Rete per sottoporre agli iscritti la proposta di annullamento o riforma della decisione*". Il Garante ("*Il Garante è il custode dei valori fondamentali dell'azione politica dell'Associazione*", art. 8, lett. a, Statuto) è attualmente Beppe Grillo.

della dottrina³⁴⁸ – relativa alla “sanzione” pecuniaria (c.d. “penale”) che accompagna, in certi casi, l’espulsione del membro del partito il quale rivesta la carica di parlamentare³⁴⁹. In questa sede, peraltro, non pare possibile né ne-

³⁴⁸ Cfr., ad esempio, P. VERONESI, «E mo’ paghi!». Sulla «penale» imposta dallo Statuto del Gruppo Movimento 5 Stelle alla Camera e al Senato, in “forumcostituzionale.it” 2018; E. GIANFRANCESCO, *Chi esce paga: la «penale» prevista dallo Statuto del Movimento 5 Stelle della Camera*, in “forumcostituzionale.it” 2018; S. PANIZZA, *Le dimissioni nel diritto costituzionale cit.*, pp. 164 ss.; G. SAVOIA, *Vincolo di mandato e regolazione dei partiti: il caso delle «multe a cinque stelle»*, in “forumcostituzionale.it” 2016; nonché i numerosi interventi pubblicati nel numero 13/2018 di “federalismi.it” e in particolare: R. MAGI, *Gli statuti dei gruppi parlamentari alla prova dell’art. 67 della Costituzione*; R. CALVANO, *La democrazia interna, il libero mandato parlamentare e il dottor Stranamore*; M. CARDUCCI, *Le dimensioni di interferenza del «contratto» di governo e l’art. 67 Cost.*; A. CERRI, *Osservazioni sulla libertà del mandato parlamentare*; A. CIANCIO, *Disciplina di gruppo e tutela del Parlamentare dissenziente*; G.L. CONTI, *Sfera pubblica e sfera privata della rappresentanza. La giustiziabilità dell’art. 67, Cost. nella sua attuazione da parte dello statuto di un gruppo parlamentare*; S. CERRERI, *Costituzione, regolamenti parlamentari e statuti dei gruppi politici: un rapporto da ripensare*; G. DEMURO, *Il diritto individuale al libero mandato parlamentare*; R. DI MARIA, *Una «clausola vessatoria» in bilico fra la democrazia rappresentativa e la tutela giurisdizionale dei diritti*; G. GRASSO, *Qualche riflessione su statuti e regolamenti dei Gruppi parlamentari, tra articolo 49 e articolo 67 della Costituzione*; P. MARSOCCHI, *Lo status dei parlamentari osservato con la lente della disciplina interna dei gruppi. Gli argini (necessari) a difesa dell’art. 67*; C. MARTINELLI, *Libero mandato e rappresentanza nazionale come fondamenti della modernità costituzionale*; C. PINELLI, *Libertà di mandato dei parlamentari e rimedi contro il transfughismo*; S. PRISCO, *Elogio della mediazione. Statuti dei gruppi parlamentari e libertà di mandato politico nelle democrazie rappresentative. Brevi annotazioni*; C. SBAILÒ, *Presidenzialismo contro populismo: col mandato imperativo si dissolve la democrazia costituzionale, ma non basta dire «no»*; F. SCUTO, *I pericoli derivanti da uno svuotamento dell’art. 67 Cost. unito ad un «irrigidimento» dell’art. 49 Cost.*; N. ZANON, *La «Rinascita» dell’articolo 67 della Costituzione e i censori delle parole*. In generale, sul libero mandato parlamentare IDEM, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull’articolo 67 della Costituzione cit.*

³⁴⁹ Cfr. il testo, identico, degli artt. 21, comma 5, Regolamento Gruppo M5S di Camera e Senato i quali prevedono che il parlamentare il quale “abbandona il Gruppo Parlamentare a causa di espulsione, ovvero abbandono-

cessario addentrarsi nella complessa questione che investe (e pare chiaramente violare) un principio cardine del parlamentarismo, cioè il divieto di mandato imperativo. Tale sanzione, infatti, per un verso, non riguarda l'associato in sé, ma solo coloro che hanno ottenuto una carica elettiva sotto il simbolo del M5S³⁵⁰ e, dunque, il tema non è tanto quello dei partiti politici e della loro democrazia interna, quanto piuttosto quello dello *status* di parlamentare; per altro verso, sembrerebbe trattarsi di una “sanzione” di natura “accessoria” a quella (ma non solo a questa) dell'espulsione; infine, più che di vera e propria sanzione disciplinare, parrebbe costituire un'obbligazione accessoria dell'associato, che ricopra una carica elettiva, assunta al momento della affiliazione³⁵¹.

no volontario, ovvero dimissioni determinate da dissenso politico sarà obbligato a pagare, a titolo di penale, al «MoVimento 5 Stelle» entro dieci giorni dalla data di accadimento di uno dei fatti sopra indicati, la somma di euro 100.000,00”. La matrice originaria di queste previsioni è contenuta nell'art. 5, Codice etico del M5S 2017, il quale dispone che “*In considerazione del fatto che, ad eccezione del contributo di cui al terzo comma del presente articolo, gli oneri per l'attività politica e le campagne elettorali sono integralmente a carico del MoVimento 5 Stelle, ciascun parlamentare, in caso di:*

- espulsione dal Gruppo Parlamentare del MoVimento 5 Stelle e/o dal MoVimento 5 Stelle;

- abbandono del Gruppo Parlamentare del MoVimento 5 Stelle e/o iscrizione ad altro Gruppo Parlamentare;

- dimissioni anticipate dalla carica non determinate da gravi ragioni personali e/o di salute ma da motivi di dissenso politico;

sarà obbligato pagare al MoVimento 5 Stelle, entro dieci giorni dalla data di accadimento di uno degli eventi sopra indicati, a titolo di penale, la somma di € 100.000,00 quale indennizzo per gli oneri sopra indicati per l'elezione del parlamentare stesso”.

³⁵⁰ Ciò si ricava chiaramente anche dalla stessa rubrica dell'art. 5, Codice etico M5S, denominato “*Ulteriori obblighi specifici per i parlamentari italiani, europei ed i Consiglieri Regionali eletti sotto il simbolo del MoVimento 5 Stelle*” (enfasi aggiunta).

³⁵¹ Sembra particolarmente significativo da questo punto di vista il dato letterale (“*sarà obbligato a pagare*”).

3.5.2 – *Sui principali aspetti di organizzazione, governo e gestione dei partiti politici*

Trattandosi di soggetti privati – anche se con caratteristiche del tutto peculiari – parrebbe corretto utilizzare l'espressione *governance*³⁵² per riferirsi alla “forma di governo” interna ai partiti politici. Questa espressione, infatti, permette sia di alludere – tenuto conto della sua origine³⁵³ – a quanto di più assimilabile al concetto di “forma di governo” – proprio del diritto pubblico – il lessico possa fornire con riferimento a organizzazioni private, in grado però di influire sull'agone pubblico. Essa inoltre contiene in sé un chiaro riferimento a meccanismi di gestione di tipo negoziale³⁵⁴, anziché fondati sul potere unilaterale d'imperio esclusivo del soggetto pubblico “Stato”. Essa, infine, evidenzia una certa commistione tra pubblico e privato³⁵⁵ che forse costituisce il *proprium* dei partiti politici, associazioni di diritto privato, ma essenziali al funzionamento dell'apparato pubblico.

Questo lemma ci permette allora di riferirci alla struttura organizzativa fondamentale di un soggetto privato, senza dover utilizzare concetti, come quello di “forma di

³⁵² Su cui cfr. ad es. J.N. ROSENAU, O. CZEMPIEL, *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge 1992; R. MAYNTZ, *La teoria della «governance»: sfide e prospettive*, in “Riv. It. Sc. Pol.” 1999, pp. 3 ss.; G. GIRAUDI, M.S. RICHETTINI, *Le autorità amministrative indipendenti. Dalla democrazia della rappresentanza alla democrazia dell'efficienza*, Roma-Bari 2001.

³⁵³ Cfr. A. ARIENZO, G. BORRELLI, *Emergenze democratiche: ragion di stato, governance, gouvernementalité*, Napoli 2011, pp. 44 ss. e 105 ss.; A. ARIENZO, *La Governance*, Roma 2013.

³⁵⁴ Cfr. A. ARIENZO, G. BORRELLI, *Emergenze democratiche* cit., p. 108.

³⁵⁵ Secondo R. MAYNTZ, *La teoria della «governance»* cit., p. 3, “Attualmente si ricorre a *governance* soprattutto per indicare un nuovo stile di governo, distinto dal modello del controllo gerarchico e caratterizzato da un maggior grado di cooperazione e dall'interazione tra lo stato e attori non-statali all'interno di reti decisionali miste pubblico/private”.

governo”, che si sono sviluppati nell’ambito del diritto pubblico e che presuppongono la “sovranità” statale, nella sua accezione costituzionale contemporanea. Utilizzare l’espressione “forma di governo”, avrebbe richiesto uno sforzo definitorio e (ri)classificatorio del tutto inutile ai presenti fini, attraverso molteplici precisazioni, per poterlo adattare a soggetti privati, dotati di mera autonomia, e ai loro organi interni (certo non *superiores non recognoscentes*).

3.5.2.1 – *Sugli Statuti, atti fondativi e regolamenti interni dei partiti politici*

Il primo profilo di *governance* interna al partito da esaminare riguarda gli statuti e gli atti regolativi fondamentali, cioè quell’insieme di regole che disciplinano l’organizzazione e il funzionamento del partito.

Non pare un caso che la *soft-law* del Consiglio d’Europa e dell’OSCE utilizzi, con riferimento a questi atti, l’espressione “*constitution*” e “*party constitution*”³⁵⁶, sug-

³⁵⁶ Cfr. Venice Commission, *Guidelines on Political Party Regulation by Osce/Odihr and Venice Commission cit.*, parr. 109-112, dove si legge che “109. Legislation regarding political parties does not necessarily have to include the requirement for creation or publication of party constitutions. However, such constitutions are legally required in some OSCE states and can be an important step in ensuring a party’s commitment to equality and non-discrimination. Party constitutions in some OSCE states include voluntary quotas to ensure equal opportunity for women. The adoption of voluntary quotas is an exemplary effort on the part of such parties and should be viewed positively. 110. Party constitutions can also be important to ensure party membership is informed of their rights and responsibilities. As such, party constitutions should be approved through a participatory process, such as party congresses, rather than by a party leader individually, and made widely available to party membership. 111. Party constitutions generally define the rights and duties of political party members, party organization, and procedures for the making of decisions. Party constitutions may also (where applicable) define the responsibilities of parties at the local, regional, and national levels, as well as the relationship between these different bodies. 112. Party constitutions

gerendo di includere proprio qua i requisiti essenziali di democrazia interna e invitando alla loro approvazione secondo metodi democratici, cioè “*through a participatory process, such as party congresses, rather than by a party leader individually, and made widely available to party membership*”³⁵⁷.

E forse non è un caso che la legislazione nazionale italiana in materia di democrazia interna ai partiti (d.l. n. 149/13) preveda come primo requisito il “*dotarsi di uno statuto, redatto nella forma dell’atto pubblico*” (art. 3, comma 1). Sembra che anche il legislatore nazionale consideri lo statuto in forma scritta (e per atto pubblico) il cuore pulsante della democrazia interna a un partito.

Con riferimento a questi atti e, in particolare, agli statuti emerge immediatamente e chiaramente la tensione tra disciplina privatistica del partito e la sua intrinseca natura pubblicistica. Il diritto privato, infatti, detta una chiara regolamentazione in merito che solo apparentemente soddisfa l’esigenza pubblicistica di democrazia, suggerita dal Consiglio d’Europa e imposta come condizione alla registrazione dei partiti in Italia, ai sensi del d.l. n. 149/13.

Come noto, la norma fondamentale in materia è l’art. 36, comma 1, c.c., il quale stabilisce che “*l’ordinamento interno e l’amministrazione delle associazioni non riconosciute come persone giuridiche sono regolati dagli accordi degli associati*”. A prima vista, il rinvio agli accordi tra le parti e dunque alla regola del *consenso unanime* potrebbe far pensare a una garanzia massima di democrazia – imposta dal codice civile –, soprattutto se si intendesse la

ideally should provide members who believe that the party’s constitution has been violated with internal avenues of redress. When the law allows access to civil courts, this should only be allowed after internal avenues of redress have been exhausted” (enfasi aggiunta).

³⁵⁷ *Ibidem*, par. 110.

democrazia nell'ambito di una concezione di tipo contrattualistico e individualistico dei fenomeni costituzionali contemporanei.

Cosa di più democratico potrebbe darsi del consenso unanime di tutti i membri del gruppo? La democrazia interna sarebbe così assicurata dallo stesso codice civile, senza dover scomodare l'interprete ad acrobazie esegetiche dell'art. 49, Cost.

La giurisprudenza sul punto sembrerebbe rafforzare questa prima impressione, quando ha di recente stabilito che *“gli accordi degli associati, dunque, sono la fonte originaria, diretta o mediata, di tutte le norme che regolano la vita dell'associazione politica. Sono gli associati che debbono prevedere quali siano gli organi dell'associazione e quali competenze essi abbiano; gli accordi tra gli associati prevedono anche le modalità dell'adesione dei richiedenti all'associazione e i requisiti di tale ammissione”*³⁵⁸.

Lasciando da parte le complesse e intricate questioni relative ai processi costituenti³⁵⁹ e alla incommensurabilità tra autonomia privata e potere costituente, che ci porterebbero troppo lontani, pare possibile rendersi conto della fallacia di questa prima impressione seguendo la strada tracciata dalla giurisprudenza ordinaria nel delineare i caratteri di questi “accordi degli associati”.

³⁵⁸ Cfr. Trib. Napoli, ord. 14 luglio 2016, RG 15161/2016. In questa decisione, il Tribunale di Napoli ha ritenuto illegittima l'esclusione di alcuni membri di un partito (M5S) in quanto adottata sulla base di atti “regolamentari” non vincolanti l'associazione partitica stessa e in difformità alle previsioni di cui all'art. 24, c.c., applicabili in mancanza di diverso accordo.

³⁵⁹ Cfr. ad es. C. MORTATI, *La Costituente: la teoria, la storia, il problema italiano*, Roma 1945; S. ROMANO, *L'instaurazione di fatto di un ordinamento costituzionale*, in IDEM, *Lo Stato moderno e la sua crisi. Saggi di diritto costituzionale*, Milano 1969; di recente, anche per la bibliografia, G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Padova 2014, pp. 241 ss.; A. PACE, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi* cit.; M. PIAZZA, *Libertà, potere, costituzione: saggi su rivoluzione, potere costituente e rigidità costituzionale*, Roma 2012.

In una recente sentenza, coeva a quella poco sopra citata e vertente su questioni del tutto analoghe (l'espulsione dell'associato alla luce degli atti costitutivi)³⁶⁰, dopo aver richiamato la *“natura privatistica degli atti interni e [...] la natura negoziale che caratterizza il rapporto associativo”*, si conclude nel senso che sia *“evidente, in base ai principi generali in tema di formazione della volontà contrattuale, che l'accordo per la costituzione o modificazione dei rapporti possa avvenire appunto anche per facta concludentia con l'adesione tacita di una parte alla proposta formulata dall'altra parte, senza neanche che in tale ambito sia possibile parlare di parte debole del rapporto (cfr. citata Cass. 8372/10: «Lo statuto e l'atto costitutivo di un'associazione costituiscono espressione di autonomia negoziale e sono regolati dai principi generali del negozio giuridico, salve le deroghe imposte dai particolari caratteri propri del contratto di associazione. Ne consegue che non può configurarsi, nei rapporti associativi, la presenza di un contraente più debole, meritevole della particolare tutela prevista per le clausole vessatorie, presupponendo, al contrario, la partecipazione ad un'associazione una comunanza di interessi e di risorse, finalizzati al raggiungimento degli scopi previsti dall'atto costitutivo, in funzione*

³⁶⁰ Pare che entrambi i giudici partano da un principio condiviso: la necessità di un accordo tra i membri dell'associazione per regolare i rapporti interni all'organizzazione, alla luce del chiaro disposto dell'art. 36, comma 1, c.c. Ciò in cui si distinguono nettamente le due sentenze (Trib. Napoli 14 luglio 2016 e Trib. Roma 12 aprile 2016) riguarda le forme nelle quali questo accordo può essere espresso validamente: per il Tribunale di Napoli, occorre il rispetto di requisiti di forma minima, quali una manifestazione di volontà espressa in forme contrattuali tipiche; viceversa, il Tribunale di Roma ritiene che la volontà negoziale possa anche esprimersi in forme del tutto atipiche, potendo, in questo caso, prevalere comunque sulle diverse pattuizioni manifestate nelle forme statutarie tipiche. Un punto che qua interessa sottolineare, però, è la comune e condivisa affermazione della necessità di accordi tra (tutti) i membri – secondo quanto prescritto dall'art. 36, c.c. – per regolare la vita interna dell'associazione (partitica) non riconosciuta.

*dei quali sono utilizzati tutti i mezzi disponibili»*³⁶¹. Il giudice di merito, in questo caso, valorizzando al massimo l'autonomia negoziale (e la libertà delle forme di tale autonomia negoziale³⁶²) delle associazioni non riconosciute, ritiene che un accordo ai sensi di cui all'art. 36, comma 1, c.c., possa anche consistere in un atto unilaterale proveniente da un singolo individuo, cui i membri dell'associazione aderiscono *per facta concludentia*, nella forma dell'adesione tacita³⁶³. Lo stesso giudice chiarisce che nel tema degli “*accordi degli associati*” non rientra quello della tutela della “parte debole”, cioè sostanzialmente delle minoranze. A maggior chiarimento dell'esegesi dell'art. 36, comma 1, c.c., per quanto qua interessa, è possibile richiamare la posizione della Cassazione riguardo alle forme negoziali per la conclusione degli accordi fondativi di un'associazione, secondo la quale “*costituisce principio pacifico, in dottrina e in giurisprudenza (Cass. Civ., sez. II, 10 dicembre 1965 n. 2448), che l'esistenza di una associazione non è condizionata ad alcuna formalità, e per la sua costituzione non è quindi necessario né l'atto pubblico – prescritto soltanto per il conseguimento della personalità giuridica – e neppure – salvi i casi specificamente disciplinati – l'atto scritto*”³⁶⁴.

Da questi elementi si può chiaramente ricavare che l'art. 36, comma 1, c.c., non può in alcun modo sostituire la

³⁶¹ Trib. Roma, III sez., ord. 12 aprile 2016, RG 19678/2016.

³⁶² Sull'assenza di formalità richieste per la costituzione di un'associazione, cfr. ad es. Cass. civ., sent. 15 gennaio 2000, n. 410, in “Arch. Civ.” 2000, pp. 432 s.; M. BASILE, *Le persone giuridiche*, in G. IUDICA, P. ZATTI (a cura di), *Trattato di diritto privato*, Milano 2014, pp. 72 ss. e 109 ss.; G. PONZANELLI (a cura di), *Le associazioni non riconosciute* cit., p. 56.

³⁶³ Sul punto cfr. ad es. E. CATERINA, *Le espulsioni dal Movimento 5 stelle* cit., p. 795. In giurisprudenza si è ammessa questa possibilità: Tribunale di Napoli, VII sez. Fall., sent. n. 3773 del 18/4/2018.

³⁶⁴ Cass. civ., sent. 15 gennaio 2000, n. 410, in “Arch. civ.” 2000, p. 433.

richiesta di democrazia interna proveniente da molta parte della dottrina e dalla *soft-law* del Consiglio d'Europa. Qualunque sia l'accezione specifica di "democrazia" che si voglia seguire, essa risulta certamente incompatibile, nei sistemi contemporanei, sia con la pretermissione della tutela delle minoranze sia con l'indifferenza per la "parte debole" sia con l'irrilevanza delle forme e della trasparenza. Anzi, la democrazia contemporanea (e forse la democrazia *tout cour*) ha proprio lo scopo di tutelare e dare una voce ai più deboli all'interno del gruppo sociale. Altrettanto incompatibile con una qualsiasi delle accezioni di democrazia utilizzate dagli ordinamenti moderni liberal-democratici è la totale informalità degli accordi fondativi: la democrazia è anzitutto forma e procedura³⁶⁵ e richiede inderogabilmente trasparenza del potere³⁶⁶, soprattutto ai fini di *responsibility* e *responsiveness*. L'assoluta informalità, infatti, può giungere anche ad impedire la percezione del significato e delle implicazioni delle proprie azioni e, di conseguenza, a deresponsabilizzare gli attori.

La possibilità – anzi, come evidenziato dai casi giudiziari di Napoli e Roma sopra richiamati, la realtà – di accordi fondativi (e della loro modifica) dove una volontà è sostanzialmente imposta ai più deboli, "costretti" ad accettarla, e che può validamente imporsi attraverso meccanismi del tutto informali e opachi, è quanto di più distante si possa immaginare rispetto alla "democrazia" come oggi praticata in Occidente.

³⁶⁵ Cfr. *supra* nota n. 338.

³⁶⁶ Sia sufficiente richiamarsi a I. KANT, *Beantwortung der Frage: Was ist Aufklärung?* (1784) (trad. it. *Risposta alla domanda: che cos'è l'illuminismo?*, in IDEM, *Scritti Politici*, Torino 1956, p. 143); IDEM, *Zum ewigen Frieden* (1795) (trad. it. *Per la pace perpetua*, Appendice II (Dell'accordo della Politica con la morale secondo il concetto trascendentale del diritto pubblico), *Ibidem*, p. 330); N. BOBBIO, *La democrazia e il potere invisibile*, in "Riv. it. sc. pol." 1980, pp. 187 ss.

Le regole poste dall'art. 36, comma 1, c.c., così come interpretate dalla dottrina e dalla giurisprudenza, non sono pertanto in grado di garantire quel minimo di democrazia interna al partito politico, quando esso si atteggi ad associazione non riconosciuta³⁶⁷.

Peraltro, al di là di quanto previsto dall'art. 3, comma 1, d.l. n. 149/13, con riferimento a quei (pochi) partiti che chiedono la registrazione e finché non sia emanata una legge che, accogliendo le raccomandazioni della Commissione di Venezia, introduca per tutti i partiti obblighi di democrazia interna, l'ordinamento vigente consente che le “*party constitutions*” siano approvate secondo schemi per nulla ispirati ai valori democratici.

Sarebbe forse utile, però, provare a indicare quali siano i criteri essenziali per valutare la maggiore o minore democraticità degli atti fondativi dei partiti politici.

Gran parte di essi vengono alla luce attraverso una lettura in controluce di quanto poco sopra riportato: procedure chiare e trasparenti di discussione/accordo; garanzie di quei soggetti più deboli e in minoranza, ma che condividono gli ideali fondanti del partito; forma scritta dell'accordo (e della sua modifica); formalità ulteriori dell'accordo che assicurino l'effetto di responsabilizzazione e piena comprensione delle decisioni individuali³⁶⁸.

Un ulteriore elemento che potrebbe essere fornito all'attenzione dell'interprete è quello della tendenziale completezza dell'accordo stesso, elemento peraltro già ricavabile dal tenore dell'art. 36, comma 1, c.c., il quale, stabilendo

³⁶⁷ Piuttosto emblematica in questo senso la vicenda risulta da Tribunale di Napoli, VII sez. Fall., sent. n. 3773 del 18/4/2018.

³⁶⁸ A tal riguardo, la scelta del legislatore di ricorrere all'atto pubblico (art. 3, comma 1, d.l. n. 149/13) e, dunque, di imporre ai sottoscrittori una formalità che spinge loro a interrogarsi sul preciso significato e sulle conseguenze da dare alle loro scelte, pare assai corretta e in perfetta linea con le indicazioni provenienti dal Consiglio d'Europa.

che “*l’ordinamento e l’amministrazione*” delle associazioni non riconosciute siano regolati dagli accordi, sembra richiedere che *tutte* le regole fondamentali di organizzazione e funzionamento siano adottate mediante “*accordi degli associati*”. Questa istanza di tendenziale completezza sembra perfettamente in armonia con quanto indicato dalle fonti di *soft-law* europee con riferimento al contenuto degli accordi: “*Party constitutions generally define the rights and duties of political party members, party organization, and procedures for the making of decisions*”³⁶⁹. La tendenziale completezza circa l’organizzazione e il funzionamento del partito è, infatti, chiaro indice di una condivisione delle fondamentali regole di azione e, dunque, risponde all’idea che “*per sistema democratico oggi s’intende preliminarmente un insieme di regole procedurali di cui la regola della maggioranza è la principale ma non la sola*”³⁷⁰.

3.5.2.2 – Sui principali Organi dei partiti politici e sulle loro competenze

Al fine di valutare la democraticità interna di un partito, è possibile ritenere che un criterio assai utile sia quello di verificare in che modo, in che forme e con che finalità sia realizzata la separazione di funzioni tra gli organi del partito. Si intende sostenere che un parametro della democrazia (interna) sia costituito dalla separazione tra gli organi e le loro competenze, sempre che ciò sia congegnato allo scopo precipuo di tutelare le posizioni minoritarie e individuali e, non, viceversa, per ragioni di mera efficienza.

Che la separazione tra poteri³⁷¹ sia condizione essen-

³⁶⁹ Cfr. *supra* nota n. 356.

³⁷⁰ N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia* cit., p. 63.

³⁷¹ Sia sufficiente il rinvio a G. SILVESTRI, voce *Poteri dello Stato (divisione dei)*, in *Enc. Dir.*, XXXIV, 1985, pp. 670 ss.; B. ACKERMAN, *La nuova separazione dei poteri. Presidenzialismo e sistemi democratici*, Roma 2013.

ziale per la democrazia³⁷², nell'accezione accolta negli ordinamenti liberal-democratici, è affermazione che non richiede grosse argomentazioni a sostegno.

È forse sufficiente una breve e rapida rassegna di alcune posizioni facilmente riscontrabili nella giurisprudenza, italiana ed europea, e nella dottrina.

Quest'ultima, ad esempio, ha rilevato in modo estremamente efficace e sintetico che “*nello Stato liberal-democratico la separazione dei poteri deve soccombere come autonomo principio politico per sopravvivere come principio garantista*”³⁷³. Ciò sta a significare che la democrazia che vive nei nostri sistemi si caratterizza per essere un sistema garantista, attento alla tutela degli individui e delle minoranze – l'abbiamo scritto più volte – e che la principale garanzia di queste posizioni, almeno a partire dall'Illuminismo, è offerta dal principio organizzatorio di separazione dei poteri, il quale, dunque, da autonomo principio politico, diviene un elemento (essenziale) nella più ampia cornice dello Stato liberal-democratico. Esso è tanto rilevante ai fini dello stato democratico moderno, che lo si assume ormai a criterio di classificazione delle sue specifiche forme di governo³⁷⁴.

Da questo punto di vista è assai interessante notare come il Consiglio di Europa – nell'individuare elementi e principi costitutivi delle democrazie moderne e nel classificarle in 4 tipi fondamentali che si muovono in una scala da quelle a minore contenuto democratico a quelle più evolute – faccia riferimento alla separazione dei poteri come principio cardine di ognuno di questi 4 modelli³⁷⁵.

³⁷² Cfr. ad es. P. PASQUINO, *Regole di maggioranza e democrazia costituzionale*, in “Riv. trim. dir. pubbl.” 2011, p. 945.

³⁷³ G. SILVESTRI, voce *Poteri dello Stato (divisione dei)* cit., par. 2.

³⁷⁴ Cfr. L. ELIA, voce *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, XIX, 1970, par. 5.

³⁷⁵ Cfr. Political Affairs Committee, Rapporteur: Mr Andreas Gross, *State of human rights and democracy in Europe* cit., par. 62, dove si legge che

La tesi di questa stretta correlazione tra democrazia e separazione dei poteri è poi riscontrabile in molta della nostra giurisprudenza, costituzionale e comune. La Consulta, ad esempio, ha ritenuto che *“nell’ordinamento democratico stabilito dalla Costituzione i poteri dello Stato sono organizzati secondo un modello di pluralismo istituzionale, nel quale il principio della reciproca separazione è*

“62. The Council of Europe has established a number of core principles and standards, including institutions, procedures and rights which inspired me to classify four categories of democracy-building. 62.1. Standards of basic democracy: - individual freedoms (freedom of expression, freedom of assembly, freedom of association, political liberties); - free and fair elections; - real representation; - rule of law (enforcement); - separation of powers between the executive, the legislative and the judicial branches of power; - effective parliamentary democracy. 62.2. Standards of “developed” democracy: - accountability of democratic institutions; - real checks and balances between democratic institutions; - separation of powers between the executive, the legislative and the judicial branches of power; - decentralisation of power; - experience in non-violent governmental change; - parliamentary threshold no higher than 5%; - non-discrimination; - free and independent media; - strong political parties; - civil control over security forces. 62.3. Standards of a “stable” democracy: - transparency in the money involved in politics; - established ethics in democratic institutions; - responsiveness of the parliamentarians; - legislative initiative of parliament; - parliamentary threshold no higher than 3%; - strong opposition rights in parliaments; - equal opportunities to engage politically; - equal representation of men and women; - diversity of media at all levels of power; - independent civil society; - public financing of parties. 62.4. Standards of “strong” democracy: - citizens cannot only choose representatives but may decide directly on laws and constitutional changes; - political rights of non-citizens; - no ethnical-based representation; - unity in diversity; - support for a strong civil society involvement; - freedom of information and of the media, media pluralism and diversity; - neutrality of civil service”. Questo schema classificatorio si ritrova in diversi documenti dell’Assemblea Parlamentare: cfr. oltre a quello richiamato poco sopra, Committee on Political Affairs and Democracy. Rapporteur: Mr Andreas Gross, *Democracy in Europe* cit., Appendix. La sua elaborazione si deve a T. SCHILLER, *Prinzipien und Qualifizierungskriterien von Democratie* cit., pp. 28 ss., in part. p. 42. Analoga posizione può trovarsi nella giurisprudenza della Corte EDU, dove si legge che *“the separation of powers, which was essential to the functioning of a democracy and could not be called into question”*, *Case of Chevrol v. France* (2003)(Application no. 49636/99), par. 74.

*corretto con quello del reciproco «controllo e bilanciamento»³⁷⁶. La giurisprudenza comune, sia ordinaria che amministrativa, ripete questa affermazione con grandissima frequenza. Molte decisioni recenti della nostra Cassazione sono adottate utilizzando l'argomento per cui il “*principio di separazione dei poteri [...] costituisce cardine indefettibile di ogni democrazia costituzionale*”³⁷⁷ e i giudici amministrativi, anche di recente, si sono diffusi nello spiegarci che “*la divisione dei poteri costituisce un principio fondamentale delle democrazie moderne, riconosciuto anche a livello internazionale e frutto di un'evoluzione giuridica secolare, che prende le mosse dal diritto romano, per passare attraverso l'elaborazione dei giureconsulti medievali e rinascimentali, per approdare ai noti studi in materia dei giuristi della Repubblica Serenissima, dello Stato francese e dell'Impero d'Austria, non a caso successore giuridico del Sacro Romano Impero*”³⁷⁸.*

Anche nella patria del nostro modello di democrazia rappresentativa, nella quale – come ben noto e nonostante

³⁷⁶ Corte cost., sent. 462/93, par. 2, considerato in diritto; ma già Corte cost., sent. 50/59, par. 4, considerato in diritto.

³⁷⁷ Così, tra le più recenti, Cass. civ., sez. VI, 04 giugno 2015, n. 11584; Cass. civ., sez. VI, 15 dicembre 2016, n. 25950; Cass. civ., sez. VI, 15 dicembre 2016, n. 25949; Cass. civ., sez. VI, 14 dicembre 2016, n. 25806; Cass. civ., sez. VI, 14 dicembre 2016, n. 25805; Cass. civ., sez. VI, 13 dicembre 2016, n. 25576; Cass. civ., sez. VI, 13 dicembre 2016, n. 25575; Cass. civ., sez. VI, 13 dicembre 2016, n. 25574; Cass. civ., sez. VI, 13 dicembre 2016, n. 25573; Cass. civ., sez. VI, 12 dicembre 2016, n. 25441; Cass. civ., sez. VI, 9 dicembre 2016, n. 25278; Cass. civ., sez. VI, 9 dicembre 2016, n. 25277; Cass. civ., sez. VI, 5 dicembre 2016, n. 24837; Cass. civ., sez. VI, 5 dicembre 2016, n. 24836; Cass. civ., sez. VI, 20 aprile 2016, n. 7841; Cass. civ., sez. VI, 4 aprile 2016, n. 6435; Cass. civ., sez. lav., 30 ottobre 2015, n. 22267; Cass. civ., sez. lav., 27 ottobre 2015, n. 21871; Cass. civ., sez. lav., 23 ottobre 2015, n. 21644; Cass. civ., sez. lav., 22 ottobre 2015, n. 21506; Cass. civ., sez. lav., 21 ottobre 2015, n. 21480; Cass. civ., sez. lav., 21 ottobre 2015, n. 21479; Cass. civ., sez. lav., 21 ottobre 2015, n. 21478; Cass. civ., sez. lav., 21 ottobre 2015, n. 21477.

³⁷⁸ Cfr. TAR Friuli-Venezia Giulia (Trieste), sez. I, sent. 28 ottobre 2013, n. 530, par. 7, diritto.

la “svista” a suo tempo presa dal Montesquieu³⁷⁹ – maggiore è la “confusione” dei poteri, si è di recente rilevato come democrazia e separazione dei poteri costituiscano un’endiadi indissolubile³⁸⁰.

Questa prospettiva sembra l’avesse chiara anche il legislatore quando è andato a dettare quelle poche regole destinate a garantire la trasparenza e la democraticità di quei partiti che intendono ottenere finanziamenti pubblici (d.l. n. 149/13). All’art. 3, comma 2, lett. a, b, c, d si stabilisce che gli statuti di queste associazioni politiche debbono indicare “a) il numero, la composizione e le attribuzioni degli organi deliberativi, esecutivi e di controllo, [...] la durata dei relativi incarichi, nonché l’organo o comunque il soggetto investito della rappresentanza legale; b) la cadenza delle assemblee congressuali nazionali o generali; c) le procedure richieste per l’approvazione degli atti che impegnano il partito; d) [...] organi di garanzia [...]; e) i criteri con i quali è promossa la presenza delle minoranze, ove presenti, negli organi collegiali non esecutivi; [...]”. Tutti elementi che sembrano proprio alludere a una essenziale divisione di competenze e funzioni tale da garantire le posizioni individuali e di minoranza.

³⁷⁹ Si fa ovviamente riferimento al Libro X, cap. V, *dell’Esprit des Lois* (ed. 1777), dove si ritiene (erroneamente) esistente in Inghilterra tale principio di separazione.

³⁸⁰ Si legge in una delle ultime decisioni della Camera dei Lords, prima dell’istituzione della Supreme Court, che “*Parliament, the executive and the courts have different functions. But the function of independent judges charged to interpret and apply the law is universally recognised as a cardinal feature of the modern democratic state, a cornerstone of the rule of law itself. The Attorney General is fully entitled to insist on the proper limits of judicial authority, but he is wrong to stigmatise judicial decision-making as in some way undemocratic*”, con ciò alludendo al fatto che proprio i meccanismi di indipendenza e autonomia del potere giudiziario costituiscono parte essenziale dell’*acquis* democratico. Cfr. *House of Lords, Judicial Committee, A and others v Secretary of State for the Home Department* (2004), (leading) Opinion di Lord Bingham of Cornhill, par. 42.

Analoghe indicazioni provengono dalla *soft-law* del Consiglio d'Europa³⁸¹, nella quale i profili organizzativi interni richiesti per una coloritura democratica dei partiti politici sono riconducibili al principio di separazione dei poteri.

Resta allora da esaminare quali possano essere gli organi, tra cui tali competenze debbono essere ripartite, e quali le relazioni tra di essi.

La democrazia in Italia è essenzialmente rappresentativa e vede al suo cuore un'assemblea cui sono attribuiti la funzione normativa (artt. 70 e 138, Cost.) e quella di indirizzo politico (art. 94 Cost.). I criteri che potrebbero permettere di riconoscere un carattere democratico all'organizzazione interna di un partito politico, potrebbero allora riguardare l'assemblea degli iscritti (o dei loro rappresentanti, in caso di grandi numeri) e le sue funzioni normative e di indirizzo.

Da questo punto di vista, il codice civile sembra di qualche aiuto, soprattutto nell'interpretazione corrente che la giurisprudenza ne offre. L'art. 36, comma 1, c.c., sembrerebbe rimandare interamente agli accordi tra gli associati la scelta del regime organizzatorio interno. La giurisprudenza, però, non è di questo avviso ritenendo che *“nonostante la disposizione contenuta nell'art. 36 c.c. secondo cui le associazioni non riconosciute sono regolate dagli accordi degli associati, queste si modellano, in virtù di un principio generale e costante, secondo una struttura organizzativa che non può prescindere dall'esistenza, accanto agli organi esecutivo e rappresentativo, di un organo deliberante (assemblea) formato di tutti i membri o associati”* (enfasi aggiunta)³⁸². Gli accordi tra gli associati po-

³⁸¹ Cfr. Venice Commission, *Code of Good Practice in the Field of Political Parties* cit., parr. 28-33 e 127-133.

³⁸² Cass. civ., sent. 3 novembre 1981, n. 5791, in “Dir. fallim.” 1982, II, pp. 356 ss. In senso analogo, cfr. Cass. civ., sez. I, 8 novembre 2013, n. 25210,

tranno ben attribuire poteri tipici dell'assemblea ad altri organi³⁸³ e in alcuni casi dovranno farlo³⁸⁴, ma la presenza dell'assemblea resta un elemento indefettibile del partito che assuma la forma dell'associazione non riconosciuta³⁸⁵.

Posizione del tutto analoga è espressa dalla Commissione di Venezia, la quale ritiene che costituisca una delle migliori pratiche nella regolazione dei partiti politici, al fine di una loro democraticità interna, che “*the supreme decision-making body is the party congress or conference, composed of an assembly of delegates as a general rule, although it can also assemble all the party members*”³⁸⁶.

Gli statuti dei principali partiti che si sono presentati alle elezioni politiche del 2018, prevedono assemblee variamente denominate e composte. Di solito, gli iscritti partecipano direttamente ad assemblee locali³⁸⁷, le quali eleggono delegati/rappresentanti a collegi di livello territoriale superiore (provinciale, regionale e nazionale)³⁸⁸. Peraltro,

in “Corriere giur.” 2014, pp. 320 ss. In dottrina, cfr. ad es. G. PONZANELLI (a cura di), *Le associazioni non riconosciute* cit., pp. 77 ss.

³⁸³ Precisazione espressa, ad esempio, da P. Roma, sent. 30 settembre 1985, in “Rass. giur. energia elettrica” 1985, p. 1046, dove si legge che “*non è nullo per contrarietà a norme imperative lo statuto di un’associazione non riconosciuta che attribuisca i poteri propri dell’assemblea ad altri organi espressamente istituiti*”.

³⁸⁴ Si pensi in particolare ai poteri di espulsione laddove il partito voglia garantire un minimo di democrazia interna o sia obbligato a farlo in base al d.l. n. 149/13, art. 3, comma 2, lett. d, i. Cfr. *supra* par. 3.5.1.2 – *L’espulsione dell’associato. In particolare il dissenso interno e i suoi limiti*.

³⁸⁵ Sulla possibilità che un partito assuma forme diverse da quelle associative, cfr. *supra* par. 2.1.2 – *Delimitazione del tema in base ad elementi fissati dal diritto positivo*.

³⁸⁶ Venice Commission, *Code of Good Practice in the Field of Political Parties* cit., par. 131.

³⁸⁷ Sui partiti a livello locale, cfr. ad es. S. STAIANO, *Costituzione italiana: art. 5*, Roma 2017, pp. 78 ss.

³⁸⁸ Cfr. ad es. artt. 16 (congresso nazionale), 31 (congressi provinciali) e 37 (congressi delle grandi città), Statuto Forza Italia (2017); artt. 4 (assemblea nazionale), 14 (circoli) e 15 (Assemblee provinciali e regionali), Statuto PD

proprio questa caratteristica struttura su molteplici livelli territoriali è stata fortemente incoraggiata dal Consiglio d'Europa³⁸⁹ come migliore pratica per diffondere nel massimo grado la partecipazione e la democrazia all'interno dei partiti.

Quanto al funzionamento interno degli organi associativi e, primo fra tutti, il corpo elettorale e l'eventuale

(2015); art. 8 (congresso federale), Statuto Lega per Salvini (2017); art. 9 (congresso federale), Statuto Lega Nord per l'Indipendenza della Padania (2015); artt. 6 (circoli), 9 (congresso nazionale), 13 (assemblea dei grandi elettori a livello provinciale), 19 (assemblee di città metropolitane), 20 (assemblea territoriale), Statuto Fratelli d'Italia (2014); artt. 6 (assemblea), Statuto M5S (2017), il quale però prevede l'*unicum* di forme di democrazia "diretta e partecipata" (art. 4, Statuto) dove tutti gli iscritti esercitano poteri, non solo elettori, ma anche decisionali (art. 4, lett. a, terz'ultimo e ultimo alinea). A tal proposito è da notare che il modello di questa competenza decisionale diretta degli iscritti è di tipo plebiscitario. Come recita l'art. 4, lett. b, Statuto (2017), "*la consultazione in Rete degli iscritti, in sessione nazionale o nelle eventuali articolazioni locali secondo il livello territoriale di competenza, è indetta dal Capo Politico ovvero, in sua assenza od inerzia, dal Garante*": sembra proprio di ritrovare i tipici caratteri dei plebisciti francesi (1799, per il Consolato, 1802 per il consolato a vita, 1804 per l'impero, 1851 per ratificare il colpo di stato, 1852 per restaurare l'impero, 1962 e 1969 con l'utilizzo da De Gaulle dell'art. 11, anziché dell'art. 89, Cost. FR 1958) e quelli dell'art. 73, comma 1, Cost. Rep. Weimar, dove l'intervento del "popolo" è richiesto a sostegno di una volontà proveniente dall'alto. Sulle caratteristiche dei "plebisciti" rispetto ad altre forme di democrazia "diretta", quale il referendum, cfr. ad es. A. CHIAPPETTI, voce *Plebiscito*, in *Enc. Dir.*, XXXIII, 1983, pp. 945 ss.; I. TAMBARO, voce *Plebiscito*, in *Dig. It.*, 1906-1912, pp. 919 ss. il quale ricorda che il "*plebiscito, nel suo significato moderno, può dirsi un'istituzione essenzialmente francese. Fu nell'avvicinarsi delle rivoluzioni e delle reazioni che la pianta plebiscitaria venne sviluppando i suoi germogli*" (p. 923); sui plebisciti francesi cfr. di recente C. CASSINA, *L'istituto plebiscitario in Francia. Appunti per un profilo storico (1792-1969)*, in E. FIMIANI (a cura di), *Vox populi? : pratiche plebiscitarie in Francia, Italia, Germania: secoli XVIII- XX*, Bologna 2010, pp. 59 ss.; sul referendum nella Repubblica di Weimar, cfr. ad es. R. SCHIFFERS, *Elemente direkter Demokratie im Weimarer Regierungssystem*, Düsseldorf 1971, p. 285; K. HERNEKAMP, *Formen und Verfahren direkter Demokratie*, Frankfurt am Main 1979, pp. 20 ss. e 376 ss.; C. PESTALOZZA, *Der Popularvorbehalt: direkte Demokratie in Deutschland*, Berlin 1981, pp. 19 ss. e 28 ss.

³⁸⁹ Venice Commission, *Code of Good Practice in the Field of Political Parties* cit., parr. 32 e 131.

organo assembleare rappresentativo di esso, occorre soffermarsi sul tema del voto³⁹⁰, che costituisce un elemento fondante ed essenziale per quei soggetti e ordinamenti in cui vige un regime democratico. In essi, il voto nelle consultazioni elettorali è attribuito al singolo (e solo a lui) e ha le caratteristiche (necessarie) della personalità, libertà, uguaglianza e segretezza (art. 48, comma 2, Cost.). A sua volta, il voto all'interno dei collegi rappresentativi si caratterizza anche esso per la personalità³⁹¹, ma il carattere dell'uguaglianza e quello della segretezza possono cedere il passo a esigenze ritenute superiori. Così per fini di operatività dell'organo può essere disposto che il voto, spesso quello del presidente, valga doppio³⁹²; oppure, all'opposto, a fini di tutela delle minoranze, si preveda il voto limitato³⁹³. Quanto alla segretezza, questa è *normalmente* garantita nei voti concernenti persone³⁹⁴, ma risulta a ca-

³⁹⁰ Sul voto all'interno delle associazioni non riconosciute, cfr. di recente l'ottimo intervento di M. GATTUSO, *Associazioni, democrazia e il principio «una testa un voto»*, in "Articolo29" 2017), scaricabile all'indirizzo <http://www.articolo29.it/2017/associazioni-democrazia-principio-testa-un-voto/> (visitato il 24 febbraio 2018).

³⁹¹ Cfr. ad es. Corte cost. sent. n. 379/1996 e i seguenti commenti M. MANETTI, *Non sparate sui pianisti. La delega del voto in parlamento e la rinascita degli interna corporis*, in "Giur. cost." 1996, pp. 3460 ss.; A. MENCARELLI, *Insindacabilità ex art. 68, 1° comma, cost. o vizio formale della legge per violazione del principio della personalità del voto parlamentare?*, in "Giur. it." 1997, I, pp. 291 ss.; F. PETRANGELI, *Il deputato che vota sostituendosi a un collega assente: una delicata questione tra sindacabilità giurisdizionale ed esercizio delle funzioni parlamentari*, in "Giur. Cost." 1996, pp. 3475 ss.

³⁹² Cfr. ad es. art. 16, ult. comma, l.n. 87/1953; art. 23, comma 2, d.l. n. 201/2011.

³⁹³ Si pensi all'elezione di Questori, Segretari e Vice-segretari delle Camere.

³⁹⁴ Con riferimento alle Camere – che sono comunemente ritenute il prototipo di qualsiasi organo collegiale (cfr. C. VITTA, *Gli atti collegiali*, Roma 1920) – il voto relativo a persone in alcuni casi non è segreto, argomentando – in modo talvolta poco convincente – che esso attenga non al singolo individuo, ma alla carica. È il caso del voto sulle prerogative parlamentari, almeno dai

rattere eccezionale in qualsiasi altra votazione. I caratteri che vengono declinati con riferimento al voto rispondono a precisi valori che di volta in volta si ritiene necessario tutelare. Così la segretezza è di solito funzionale alla libertà di voto; l'uguaglianza è normalmente diretta a tutelare uno dei fondamenti della democrazia moderna, almeno a partire dal 6 maggio 1789, di una testa, un voto; la libertà, ad assicurare sia l'autonomia individuale sia l'adozione della migliore decisione possibile. Occorre, dunque, verificare di volta in volta, con riferimento al tipo di collegio e al tipo di votazione, quali siano i valori sostanziali di fondo da tutelare. Così, l'uguaglianza del voto – sebbene si ponga normalmente a presidio del nucleo duro della democrazia moderna – potrebbe dover cedere o per garantire la stessa uguaglianza (sostanziale) o per tutelare altri pilastri dei regimi democratici moderni, come la protezione delle minoranze, oppure per assicurare la stessa sussistenza del sistema, che richiede comunque l'adozione di una decisione, anche in caso di parità di voto. La segretezza e la libertà del voto, a loro volta, potrebbero cedere dinanzi a superiori esigenze di trasparenza e di responsabilità e così via dicendo. L'esame dei caratteri che il voto deve avere passa per una verifica in concreto del tipo di assemblea interessata, dal contenuto delle votazioni da espletare, dalla necessità o meno di raggiungere una decisione, quale essa sia, e così via dicendo. I valori che attraverso i meccanismi di voto si tendono a tutelare sono molteplici e ciò che forse è possibile sostenere è che debbano trovare un riscontro nella tavola costituzionale o in quella degli strumenti convenzionali internazionali, posti a garanzia dei diritti.

primi anni '90 (cfr., ampiamente, Senato, Parere della Giunta per il Regolamento del 6 maggio 1993), con applicazioni sempre più estese (è il caso del voto sulla decadenza in applicazione della c.d. "legge Severino": si veda ampiamente la seduta del Senato n. 142 del 27 novembre 2013).

Non pare che dal contesto ordinamentale complessivo³⁹⁵ sia dunque possibile ricavare regole o principi univoci quanto al voto³⁹⁶, soprattutto quando espresso all'interno di collegi. Anzi la legislazione sembra escludere per i partiti il necessario rispetto di alcuni dei caratteri fondamentali del voto democratico³⁹⁷

Se si passa ad esaminare, in particolare, la disciplina degli enti associativi, si può notare che la “democrazia” (nel senso specifico di centralità dell'assemblea e *voto per capo*³⁹⁸), viene ad essi imposta solo come condizione di un

³⁹⁵ Il Consiglio di Europa nulla dice circa i caratteri che il voto dovrebbe avere all'interno delle associazioni partitiche.

³⁹⁶ Peraltro, quanto all'uguaglianza del voto, si segnala la posizione di M. GATTUSO, *Associazioni, democrazia cit.*, secondo il quale essa avrebbe carattere inderogabile, anche all'interno delle associazioni non riconosciute. Alcune considerazioni specifiche circa la segretezza del voto nelle elezioni interne ai partiti sono fornite da A. GRATTIERI, *Elezioni primarie e segretezza del voto: elementi pubblicitici ed associazionismo privato*, in “Quaderni dell'Osservatorio elettorale-Regione Toscana” n. 55/2006, pp. 247 ss.

³⁹⁷ Cfr. art. 148, comma 9, TUIR (d.P.R. n. 917/1986), il quale stabilisce che non si applicano ai partiti politici i vincoli posti per gli statuti di quei soggetti che vogliono conseguire alcuni benefici fiscali. Tra questi vincoli, validi per la generalità degli enti che intendono ottenere questi benefici, vi è l'obbligo di: “disciplina uniforme del rapporto associativo e delle modalità associative volte a garantire l'effettività del rapporto medesimo, escludendo espressamente la temporaneità della partecipazione alla vita associativa e prevedendo per gli associati o partecipanti maggiori d'età il diritto di voto per l'approvazione e le modificazioni dello statuto e dei regolamenti e per la nomina degli organi direttivi dell'associazione” nonché “eleggibilità libera degli organi amministrativi, principio del voto singolo di cui all'articolo 2532, comma 2, del codice civile, sovranità dell'assemblea dei soci, associati o partecipanti e i criteri di loro ammissione ed esclusione, criteri e idonee forme di pubblicità delle convocazioni assembleari, delle relative deliberazioni, dei bilanci o rendiconti; è ammesso il voto per corrispondenza per le associazioni il cui atto costitutivo, anteriore al 1° gennaio 1997, preveda tale modalità di voto ai sensi dell'articolo 2532, ultimo comma, del codice civile e sempreché le stesse abbiano rilevanza a livello nazionale e siano prive di organizzazione a livello locale”, (art. 148, comma 8, lett. c, e, TUIR, i quali commi, per espressa previsione del successivo comma 9, non si applicano ai partiti politici).

³⁹⁸ Cfr. ad es., art. 24, comma 2, d.lgs. n. 117/17, il quale recita lapidariamente “Ciascun associato ha un voto”.

qualche beneficio, a partire dalla personalità giuridica e alla conseguente limitazione della responsabilità patrimoniale degli associati o degli amministratori. Anche dove ciò avvenga, però, viene comunque lasciato ampio spazio alla libertà associativa, permettendo agli atti organizzativi interni di distaccarsi dai caratteri necessari che il voto sembra possedere a livello politico generale. Il voto, infatti, può essere delegato³⁹⁹ (e, dunque, né segreto né personale) e non ne è garantita la segretezza e, di conseguenza, la piena libertà di espressione⁴⁰⁰. Ciò che pare invece indisponibile, in gran parte delle discipline speciali relative a enti associativi senza scopo di lucro cui lo Stato attribuisce un qualche beneficio giuridico, è l'uguaglianza del voto⁴⁰¹.

Peraltro, anche questo zoccolo duro della democrazia interna viene meno nelle associazioni non riconosciute dove la libertà associativa riprende pieno campo e diviene possibile attribuire diritti, tra cui anche quello di voto, ad alcune categorie di associati e negarli ad altri⁴⁰².

³⁹⁹ Cfr. ad es. art. 24, commi 3 e 4, d.lgs. n. 117/17.

⁴⁰⁰ Con riferimento, in generale, alle associazioni non riconosciute, la giurisprudenza ha ripetutamente, anche se non unanimemente, affermata la possibilità del voto per corrispondenza, della delega di voto, del voto mediante referendum: Corte App. Milano, sent. 31 maggio 1991, in "Foro it." 1992, I, coll. 924 ss.; Cons. Stato, sez. VI, sent. 15 febbraio 2006, n. 611, in "Foro it." 2006, III, coll. 433 ss.; Trib. Milano, sent. 11 luglio 1988, in "Società" 1988, pp. 1261 ss.; Trib. Roma, sent. 24 luglio 1967, in "Giur. it." 1968, I, 2, pp. 464 ss. Si è anche riconosciuta la legittimità del voto non segreto: Cons. Stato, sez. VI, sent. 29 maggio 1981, n. 238, in "Cons. Stato" 1981, I, p. 589; Garante protezione dati, provvedimento *data breach* 21 dicembre 2017, n. 548, relativo alla sicurezza dei principali siti web del M5S; Trib. Genova, sez. I, ord. 10 aprile 2017, RG 4036/2017 (caso Cassimatis) dove si legge che "*il momento assemblear/movimentista [...è...] realizzato con originali forme telematiche*" (p. 10). Cfr. *infra* par. 3.5.2.2 – *Organi e competenze*.

⁴⁰¹ Cfr. *supra* nota n. 398.

⁴⁰² Si pensi alla distinzione, esistente in non poche associazioni, tra varie categorie di associati (fondatori, sostenitori, attivi, ecc.). Ad esempio, in gran parte delle Confraternite di Misericordia, prive di personalità giuridica, esiste una netta distinzione tra associati attivi (titolari dell'elettorato attivo e passi-

Anche la giurisprudenza, che si è occupata di associazioni non riconosciute, non ha fornito chiari indirizzi in materia, ritenendo legittime modalità di voto assai varie, come il voto per corrispondenza⁴⁰³, il voto palese per deliberazioni riguardanti persone⁴⁰⁴, il referendum, gli accordi extra assembleari e altri sistemi che salvaguardino la libertà di voto⁴⁰⁵.

Come scritto⁴⁰⁶, la disciplina sui partiti politici sembra tacere completamente su questo fondamentale aspetto relativo al voto, limitandosi a richiamare i “*requisiti di [...] democraticità*” (art. 1, comma 1, d.l. n. 143/13) stabiliti dallo stesso decreto nei successivi articoli, nei quali però nulla è specificato, se non un generico riferimento al “*rispetto della Costituzione*”, alle “*modalità di elezione*”, alla “*cadenza delle assemblee*”, ai “*diritti degli iscritti*”, ai criteri di promozione delle “*minoranze, ove presenti*” (art. 3, comma 2, d.l. n. 143/13). Da ciò sembra ricavarsi l'impressione che – addirittura per i partiti “registrati”, quelli cioè che dovrebbero rispettare vincoli di democrazia interna – ampia libertà organizzativa è lasciata anche con riferimento a quell'aspetto essenziale della “democrazia” vivente nel nostro ordinamento e costituito dal voto per capo, libero, uguale, segreto e personale.

vo) e sostenitori (totalmente privi di tal diritti). La giurisprudenza pare ammettere tale disparità di trattamento: cfr. ad es. Trib. Roma, sent. 07 novembre 1991, in “Giur. it.” 1992, I, 2, pp. 542 ss.; Trib. Bari, sent. 21 novembre 1980, in “Foro it.” 1981, I, coll. 2870 ss.; Trib. Napoli, sent. 23 dicembre 1982, in “Giust. civ.” 1983, I, pp. 619 ss., dove si legge che “*È legittima la norma statutaria di associazione non riconosciuta, nel punto in cui prevede che nelle assemblee degli associati soltanto a una categoria di soci (i soci fondatori) è riconosciuto il diritto di voto*”.

⁴⁰³ Cons. Stato, sez. VI, sent. 15 febbraio 2006, n. 611, par. 4.4, diritto.

⁴⁰⁴ Cons. Stato, sez. VI, sent. 29 maggio 1981, n. 238, in “Cons. Stato” 1981, I, p. 589.

⁴⁰⁵ Cfr. ad es. G. PONZANELLI (a cura di), *Le associazioni non riconosciute* cit., pp. 105 s.

⁴⁰⁶ Cfr. *supra* par. 3.4 – *La disciplina di cui al d.l. n. 149/2013 e la sua (doppia) specialità*.

La conferma della prevalenza della libertà di (organizzazione della) associazione rispetto ai valori democratici – in assenza di specifiche previsioni normative che rispondano all’esigenza di controbilanciare benefici giuridici concessi ad alcune associazioni con i vincoli di ordinamento democratico interno – la si potrebbe trovare in un recente provvedimento del Garante per la protezione dei dati personali⁴⁰⁷, dove sono analizzate le modalità di votazione all’interno di un partito politico e, tra gli altri profili, viene specificamente esaminato quello della segretezza del voto, che i meccanismi elettorali di tale movimento politico non garantiscono, associando ogni voto espresso a ciascun iscritto e conservando, negli archivi (informatici), tali “profilazioni”. Nonostante ciò costituisca un’inaccettabile e grossolana violazione dell’essenza della democrazia così come la si vive nel nostro ordinamento costituzionale, il Garante è costretto a riconoscere la “*la libertà di ogni associazione privata – quale appunto un movimento o partito politico - di strutturarsi con proprie regole (e a condizione che delle stesse sia fornita adeguata informazione a tutti gli associati)*” (par. 8.1) e a limitarsi a proporre, come mera “*misura opportuna*”, la cancellazione dei dati di voto dagli archivi o la loro “pseudonimizzazione”⁴⁰⁸, ma lasciando assolutamente impregiudicata la legittimità del voto palese, anche nelle votazioni concernenti persone.

Se si passa ad esaminare gli statuti dei principali partiti attuali, si nota che pochi di essi si occupano specificamente dei caratteri del voto all’interno delle assemblee (degli iscritti o dei loro delegati), ammettendosi in alcuni

⁴⁰⁷ Provvedimento su *data breach*, 21 dicembre 2017, n. 548, relativo alla sicurezza dei principali siti web del Movimento 5 stelle, vale a dire: Piattaforma Rousseau e *blog* www.beppegrillo.it

⁴⁰⁸ Così art. 32, comma 1, lett. a, Reg. UE n. 679/16.

casi la delega⁴⁰⁹ – con cui dunque si va a derogare al voto personale –; negandola espressamente in altri⁴¹⁰; in altri ancora prevendendo il voto doppio⁴¹¹; in un caso disponendo che le specifiche modalità di voto siano fissate nell’avviso di convocazione⁴¹²; e, in rari casi, dilungandosi invece sul carattere segreto⁴¹³; ma, nella maggior parte dei casi, tacendosi completamente su tali caratteri. Così facendo, però, gli statuti dei partiti sembrano contravvenire al disposto dell’art. 36, comma 1, c.c. – il quale impone che i tratti fondamentali dell’ordinamento e dell’amministrazione interna all’associazione non riconosciuta siano fissati in accordi tra gli associati: e cosa v’è di più fondamentale dei meccanismi di voto? –, nonché, per quanto specificamente riguarda i partiti registrati ai sensi del d.l. n. 149/13, al suo art. 1 che prescrive che questi accordi abbiano la forma dell’atto pubblico e contengano le regole essenziali di organizzazione e funzionamento.

Forse, si potrebbe ritenere che l’assenza di un obbligo generale di organizzazione democratica delle associazioni non riconosciute e, in particolare dei partiti, si evidenzi con particolare chiarezza nell’assenza di vincoli quanto ai caratteri che dovrebbe avere uno dei meccanismi fondamentali di questo regime, cioè il voto.

⁴⁰⁹ Cfr. ad es. Statuto Lega (2015), art. 11, ult. comma.

⁴¹⁰ Cfr. ad es. Regolamento Congresso federale della Lega 2017, art. 15; Statuto Forza Italia, art. 16, ult. comma.; Statuto M5S (2017), art. 6.

⁴¹¹ Cfr. ad es. Statuto Lega (2015), art. 12, comma 7.

⁴¹² Cfr. Statuto M5S (2017), art. 6.

⁴¹³ È il caso dello statuto del PD dove il carattere della segretezza del voto viene richiesto per molteplici votazioni e in molteplici organi collegiali: artt. 4, comma 5 (elezione presidente assemblea), 9, comma 9 (elezione segretario), 15, comma 4 (voto “*personale, diretto e segreto*” per l’elezione di segretarie e assemblee provinciali, nonché segretari e direttivo di circoli); 16, comma 2 (conferenza segretari regionali per l’elezione del presidente); 46, ult. comma (elezione di congressi provinciali e di circolo). Peraltro, questi specifici richiami al voto segreto, potrebbero anche essere intesi nel senso che, in mancanza di una specifica previsione, la regola sia quella del voto palese.

La proposta che si è avanzata in precedenza⁴¹⁴, potrebbe forse fornirci qualche indicazione anche con riferimento ai caratteri del voto. Se infatti massima libertà dovrà essere garantita alle elezioni a cariche interne e alle decisioni generali di indirizzo – potendosi eventualmente attenuare il carattere uguale del voto, in funzione di tutela delle minoranze –; esigenze di efficienza, effettività e democraticità *esterna* (art. 49, Cost.) potranno viceversa giustificare l’attenuazione dei caratteri di segretezza, personalità e uguaglianza del voto nel caso di votazioni su decisioni attuative di quegli indirizzi.

L’assemblea non può essere l’unico organo interno al partito perché, se così fosse, avremmo una chiara concentrazione di funzioni e competenze in stridente contrasto con quel principio, democratico, di separazione dei poteri. Accanto all’assemblea degli iscritti o dei loro delegati, occorre un organo esecutivo.

Sebbene sfruttando argomenti di natura privatistica⁴¹⁵, la giurisprudenza è giunta più volte ad affermare il principio secondo cui “*l’associazione non riconosciuta [...] è modellata, in virtù di un principio generale e co-*

⁴¹⁴ Cfr. *supra* par. 3.3 – *Una proposta ricostruttiva: la distinzione tra fase pre e post-decisionale*.

⁴¹⁵ Incentrati ora sull’applicazione analogica (o diretta) delle norme in materia di associazioni riconosciute ora dalle regole in materia di responsabilità patrimoniale le quali, come noto, la limitano al fondo comune, se esistente, (art. 38, comma 1, c.c.) e al patrimonio (personale) dei soli amministratori (art. 38, comma 2, c.c.). Se mancassero infatti degli amministratori, mancherebbe una qualsiasi garanzia dei terzi creditori per le obbligazioni dell’associazione non riconosciuta. È noto peraltro che le regole di responsabilità patrimoniale valide per le associazioni non riconosciute subiscono un’eccezione in virtù dell’art. 6bis, legge 3 giugno 1999, n. 157, dove si stabilisce che “*i creditori dei partiti e movimenti politici di cui alla presente legge non possono pretendere direttamente dagli amministratori dei medesimi l’adempimento delle obbligazioni del partito o movimento politico se non qualora questi ultimi abbiano agito con dolo o colpa grave*”.

stante, secondo una struttura organizzativa che non può prescindere dall'esistenza, accanto agli organi esecutivo e rappresentativo, di un organo deliberante (assemblea) formato da tutti i membri o associati"⁴¹⁶. Difatti, spiega la stessa Cassazione, che *"l'organo amministrativo dell'associazione non riconosciuta è strumento non accidentale [...], ma necessario dell'attività del soggetto collettivo"*⁴¹⁷.

Se i principi civilistici e quelli pubblicistici convergono verso la medesima tesi della necessaria esistenza di un organo esecutivo – ribadita dal d.l. n. 149/13, art. 3, comma 2, lett. a, con riferimento ai partiti registrati –, una profonda differenza emerge al momento di esaminarne le competenze e, soprattutto, le relazioni interorganiche.

Secondo il diritto civile – o per meglio dire, secondo la tesi prevalente emergente tra i civilisti e nella giurisprudenza⁴¹⁸ – l'organo esecutivo avrebbe competenze proprie e originarie e, soprattutto, non dovrebbe essere soggetto alle direttive assembleari. La ragione – del tutto condivisibile nell'ottica privatistica di regolazione dei rapporti economici tra individui – atterrebbe al principio cardine della responsabilità patrimoniale personale (art. 2740 c.c.), così come attuata in relazione alle associazioni non riconosciute (art. 38, c.c.): costringere l'amministratore – illimitatamente responsabile – ad attuare decisioni di altri – non responsabili patrimonialmente –, e assumendosene la conseguente responsabilità patrimoniale, risulterebbe del tutto aberrante⁴¹⁹.

⁴¹⁶ Cfr. Cass. civ., sent. 3 novembre 1981, n. 5791, in "Dir. fallim." 1982, II, pp. 356 ss.; in senso conforme, cfr. Cass. civ., sez. I, 8 novembre 2013, n. 25210, in "Corriere giur." 2014, pp. 320 ss..

⁴¹⁷ Cass. Civ., sent. 16 novembre 1976, n. 4252, in "Giust. Civ." 1977, I, pp. 274 ss.

⁴¹⁸ Si veda G. PONZANELLI (a cura di), *Le associazioni non riconosciute* cit., pp. 83 ss.

⁴¹⁹ Peraltro, l'assenza di una previsione analoga a quella contenuta nell'art. 2380bis, c.c., che attribuisce agli amministratori competenze proprie

Viceversa, i principi pubblicistici di democraticità interna si declinano, tra l'altro, in “• *Representativeness and receptiveness. Applied within a party, these principles mean that the structure of the party and its procedures should represent the opinion of the members and they should be receptive towards these. Although this commitment may not entail a legally expressed obligation, their breach runs against the basic intuitive concept of democratic organisation.* • *Responsibility and accountability. Organs (both collective and individual) should be held accountable and responsible to party members. Procedures should secure internal (and external) responsibility and rendering account of actions and policies. Although this commitment may not entail a legally expressed obligation, their breach runs against the basic intuitive concept of democratic organisation*”⁴²⁰. Questi principi parrebbero richiedere una qualche forma di soggezione (se non giuridica, diciamo “politica”) degli amministratori all’assemblea e, più in generale, all’insieme degli iscritti, in chiara antitesi all’impostazione (prevalente) nel diritto civile.

La soluzione da fornire a questo (apparente) contrasto ordinamentale, potrebbe forse trovarsi in quella nota distinzione del diritto amministrativo tra politica e ammi-

e li sottrae dalle direttive dell’assemblea dei soci, ha spinto alcuni commentatori a sostenere che, nelle associazioni, gli organi esecutivi siano soggetti agli indirizzi stabiliti dall’organo assembleare. Cfr. ad es. D. RUBINO, *Le associazioni non riconosciute*, Milano 1952, p. 110; A. AURICCHIO, voce *Associazioni riconosciute*, in *Enc. dir.*, III, 1958, p. 398. *Contra*, però, cfr. ad es. F. GALGANO, *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati*, in A. SCIALOJA, G. BRANCA (a cura di), *Commentario del Codice Civile*, Bologna-Roma 1976, pp. 43 ss. In giurisprudenza, la sottrazione degli amministratori dai poteri di ingerenza dell’assemblea nelle associazioni non riconosciute, deriverebbe dalla responsabilità patrimoniale dei primi e dall’irresponsabilità dei secondi: Trib. Roma, 14 gennaio 1973, in “*Giur. It.*” 1976, I, 2, p. 780.

⁴²⁰ Venice Commission, *Code of Good Practice in the Field of Political Parties* cit., par. 28.

nistrazione⁴²¹. Ferma restando una funzione di indirizzo generale e di controllo da parte dell'assemblea – coerente con le ricordate esigenze di democraticità interna –, dovrebbe essere assicurata una spiccata autonomia all'organo esecutivo nell'attività di gestione, nel rispetto del principio privatistico di responsabilità patrimoniale, anche se tale responsabilità si è forse ridotta a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 6bis, l.n. 157/99⁴²². Resterebbe rimessa agli accordi tra gli associati, ai sensi dell'art. 36, c.c., *“l'individuazione dell'esatta linea di demarcazione tra gli atti da ricondurre alle funzioni dell'organo politico e*

⁴²¹ Su cui cfr. ad es. L. CARLASSARE, *Amministrazione e potere politico*, Padova 1974; EADEM, *Politica e amministrazione nella Costituzione italiana*, in M. AINIS (a cura di), *Indirizzo politico e costituzione: a quarant'anni dal contributo di Temistocle Martines*, Milano 1998, pp. 67 ss.; M. CLARICH, *Politica e amministrazione negli enti locali*, in “Giornale dir. amm.” 1996, pp. 781 ss.; S. CASSESE, *Il rapporto tra politica e amministrazione e la disciplina della dirigenza*, in “Lavoro nelle p. a.” 2003, pp. 231 ss.; E. BINDI, *Il principio di distinzione tra politica e amministrazione nel nuovo statuto della regione Toscana*, in “Riv. amm. Toscana” 2004, pp. 147 ss.; P. FORTE, *Il principio di distinzione tra politica e amministrazione*, Torino 2005; da ultimo, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, C. NAPOLI, *Spoils system e Costituzione. Contributo allo studio dei rapporti tra politica ed amministrazione*, Torino 2017.

⁴²² Peraltro si potrebbe dubitare della attuale vigenza della limitazione della responsabilità patrimoniale degli amministratori prevista da questo articolo, essendo essa espressamente giustificata (e dunque forse condizionata) dall'esistenza del meccanismo di finanziamento pubblico dei partiti: cfr. art. 6bis, comma 1, primo periodo, che recita *“le risorse erogate ai partiti ai sensi della presente legge costituiscono, ai sensi dell'articolo 2740 del codice civile, garanzia ai fini dell'esatto adempimento delle obbligazioni assunte da parte dei partiti e movimenti politici beneficiari delle stesse”* (enfasi aggiunta). Nel secondo periodo del medesimo comma si limita la responsabilità degli amministratori (impedendo ai creditori di rifarsi sui loro personali patrimoni) proprio perché, nel precedente periodo, è stata indicata quale garanzia patrimoniale fondamentale il finanziamento pubblico *“ai sensi della presente legge”*. Venendo, però, meno il finanziamento *“ai sensi della presente legge”*, parrebbe possibile ritenere che la limitazione alla responsabilità degli amministratori, che ha carattere eccezionale (così Cass. civ., sez. III, sent. 21 gennaio 2010, n. 982; Cass. civ., sez. I, sent. 23 giugno 2009, n. 14612), sia venuta meno.

*quelli di competenza della dirigenza amministrativa*⁴²³, senza però quei vincoli – propri invece del diritto pubblico⁴²⁴ – alla revoca dei propri “dirigenti”. Anzi, proprio per assicurare quei precetti politici di *Representativeness and receptiveness*, da un lato, e *Responsibility and accountability*, dall’altro, la possibilità di controllo sull’operato e la revoca degli organi esecutivi dovrebbe essere garantita nel massimo grado⁴²⁵, senza però dimenticare il precetto dell’art. 49, Cost., che richiede ai partiti di essere chiamati a “determinare” la politica nazionale. Ciò potrebbe essere inteso, con riferimento specifico al rapporto tra organo assembleare ed esecutivo, nel senso di individuare meccanismi di razionalizzazione che, da una parte, impediscano colpi di mano da parte di minoranze e, dall’altro, che la gestione del partito non abbia soluzioni di continuità.

Sempre con riferimento alle relazioni interorganiche e alle competenze dei due organi, sia i principi (giuridicamente vincolanti) del codice civile sia i principi (di migliori pratiche e non giuridicamente vincolanti⁴²⁶) di democrazia interna sembrerebbero esigere che i partiti politici si organizzassero in modo da mantenere esclusivamente in capo all’organo assembleare le competenze in materia di approvazione dei bilanci⁴²⁷, modifiche statutarie ed estinzione

⁴²³ Corte cost. sent. n. 81/13, par. 3.2, considerato in diritto.

⁴²⁴ Da ultimo, cfr. Corte cost. sent. nn. 11 e 23 del 2019; in dottrina l’ottimo volume di C. NAPOLI, *Spoils system e Costituzione* cit.

⁴²⁵ La dottrina civilista, peraltro, chiarisce che le competenze dell’assemblea in materia di nomina e revoca degli amministratori nelle associazioni non riconosciute avrebbero carattere “inderogabile”: cfr. G. PONZANELLI (a cura di), *Le associazioni non riconosciute* cit., p. 86.

⁴²⁶ Cfr. *supra* par. 3.2 – *Sull’assenza di un obbligo giuridico ad una organizzazione e ad un funzionamento democratico all’interno dei partiti*.

⁴²⁷ In tema di bilanci e relativi controlli interni, cfr. L. STROPPIANA, *Il finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali: modelli a confronto*, Tesi di dottorato, Università di Bologna, XXV Ciclo, A.A. 2009/2010, Coordinatore Andrea Morrone; F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei par-*

dell'ente⁴²⁸.

Esaminando gli statuti dei principali partiti odierni, si nota come gran parte di queste indicazioni sono seguite, anche se con accorgimenti istituzionali assai variegati. Le forme di *governance* utilizzate vanno da sistemi parlamentari razionalizzati, a simil-direttoriali, a spiccatamente presidenziali.

Provando a dare una sintesi di alcuni di questi modelli, pare possibile, per la sua linearità, partire da quello del PD dove è forse possibile riscontrare una *governance* assimilabile al governo semipresidenziale, dunque un modello rappresentativo razionalizzato: al segretario (art. 3, Statuto PD), eletto direttamente⁴²⁹, compete l'indirizzo politico, sulla base della piattaforma programmatica presentata al momento delle elezioni (art. 9), e incarna l'esecutivo, assieme ad una segreteria da lui scelta (art. 7); anche l'organo assembleare (Assemblea Nazionale), però, è titolare dell'indirizzo politico (art. 4, comma 3), così come la

titì politici: profili costituzionali, Milano 2012, pp. 203 ss. Peraltro, occorre rilevare che laddove si ritenesse prevalente l'autonomia organizzativa interna codificata dall'art. 36, c.c., la competenza in materia di approvazione del bilancio da parte dell'assemblea – prevista per le associazioni riconosciute dagli artt. 20 e 21, c.c. – potrebbe anche essere attribuita ad altro organo. In questo senso, a favore dell'autonomia organizzativa interna in materia di bilancio, si potrebbero anche leggere i diversi interventi legislativi succedutesi nel tempo diretti a garantire una qualche forma di controllo e trasparenza dei bilanci dei partiti politici. A partire, infatti, dall'art. 8, l.n. 195/74, passando dall'art. 8, l.n. 2/97, per giungere agli artt. 9, comma 4, l.n. 96/12, e 3, comma 2, lett. o, 5, comma 2, e 8, comma 2, d.l. n. 149/13, il legislatore si è sempre genericamente espresso in termini di “*organo competente*” ad approvare il rendiconto, senza mai indicare, in positivo, quale dovesse essere questo organo.

⁴²⁸ Cfr., ad es., per la dottrina civilistica, G. PONZANELLI (a cura di), *Le associazioni non riconosciute* cit., p. 87; per quella pubblicistica, F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici* cit., p. 205.

⁴²⁹ Su questo punto si tornerà in seguito a causa delle peculiarità del modello elettorale prescelto: cfr. *infra* par. 3.5.2.3 – *Selezione della classe dirigente*.

Direzione Nazionale (art. 8, comma 1), espressione del primo e garante della sua continuità; il principale strumento di razionalizzazione pare costituito dalla possibilità di sfiducia da parte dell'Assemblea al Segretario, ma su mozione motivata e votata a maggioranza assoluta dei componenti, con applicazione del principio *simul stabunt simul cadent* (art. 4, comma 7 a livello nazionale e art. 15, comma 10, a livello di articolazioni locali). La garanzia delle minoranze è essenzialmente rimessa a meccanismi proporzionali di votazione (art. 1bis). Non si può infine dimenticare – alla luce delle indicazioni provenienti dalla Commissione di Venezia circa l'importanza delle articolazioni territoriali nella *governance* democratica dei partiti⁴³⁰ – l'attenzione posta dallo Statuto del PD alle sue articolazioni territoriali (artt. 11-17).

Più simile ad un governo direttoriale pare la *governance* interna di Forza Italia, dove l'organo assembleare (Congresso) ha riconosciuta la funzione di indirizzo politico (art. 15, comma 1, Statuto Forza Italia), ne è garantita la continuità attraverso una sua (parziale) emanazione, cioè il Consiglio Nazionale (art. 21) ed elegge il presidente e parte dell'organo esecutivo (Comitato di presidenza) che coadiuva il presidente e “attua” le deliberazioni dell'organo assembleare (art. 23); il presidente è eletto per tre anni, così come il Comitato di presidenza, e non risulta sfiduciabile. A questo quadro simil-direttoriale, si aggiunge un profilo tipico della *governance* societaria⁴³¹, vale a dire l'Amministratore nazionale (artt. 25 e 46), che ha la rappresentanza e la gestione del partito, e presenta molte similitudini con un amministratore delegato. Quanto alla tutela delle minoranze, lo statuto è forse uno dei più avanzati, in

⁴³⁰ Cfr. Venice Commission, *Code of Good Practice in the Field of Political Parties* cit., parr. 32 e 128.

⁴³¹ Forse a conferma della natura di Forza Italia come “*business party*”: cfr. J. FOOT, *Modern Italy*, New York 2014, pp. 216 ss.

teoria, prevedendo non solo il metodo proporzionale per le elezioni interne, ma anche il voto limitato (art. 14*bis*); in pratica, però, occorre rilevare che queste due forme elettorali possono essere accantonate a favore dell'acclamazione (art. 14*bis*, lett. c). Anche lo statuto di Forza Italia è molto attento alle articolazioni territoriali (artt. 27 ss.).

Parzialmente simili, nelle loro linee di fondo, sembrano le *governance* di Lega per Salvini e Fratelli d'Italia. In entrambi gli statuti, infatti, l'organo assembleare, riconosciuto titolare dell'indirizzo programmatico, elegge il presidente/segretario⁴³², organo esecutivo, assieme ad un comitato (esecutivo nazionale in Fratelli d'Italia e consiglio federale nella Lega), ma non può sfiduciarlo⁴³³; il presidente/segretario "dirige l'organizzazione" (art. 11, comma 2, Fratelli d'Italia) o "attua il programma" e "coordina e sovrintende" (art. 13, Lega per Salvini) i vari organi di partito, nel rispetto delle linee programmatiche dell'organo assembleare (e degli organi che costituiscono sua emanazione e che ne garantiscono la continuità). Altro elemento che accomuna la *governance* di questi due partiti è la previsione del metodo proporzionale come strumento di tutela delle minoranze interne (art. 11, comma 4, Lega per Salvini), con la particolarità di Fratelli d'Italia che lo limita all'elezione degli organi collegiali periferici e ai 2/3 dei componenti (artt. 17, comma 1, 18, comma 1, 20, comma 2, Fratelli d'Italia). Entrambi i partiti, secondo principi ispiratori ovviamente distinti⁴³⁴, disciplinano nei loro statuti le

⁴³² Lo statuto di Fratelli d'Italia, però, prevede anche la possibilità di elezioni primarie per il Presidente: art. 9, comma 1.

⁴³³ Sul punto in verità, lo statuto della Lega tace; mentre più significativamente, lo Statuto di Fratelli d'Italia prevede espressamente la sfiducia esclusivamente ed espressamente nei confronti del Presidente regionale (art. 17, terz'ultimo comma) e provinciale (art. 18, comma 8).

⁴³⁴ Confederale quello della Lega (artt. 1-2, Statuto); centralistico, con forte decentramento, quello di Fratelli d'Italia.

articolazioni territoriali (artt. 6 ss., Fratelli d'Italia; artt. 1-2, Lega per Salvini).

Va esaminata a parte la disciplina del tutto peculiare dello Statuto del Movimento 5 Stelle del 2017, non tanto per la parte che riguarda le forme di “democrazia diretta e partecipata”⁴³⁵, quanto per l'assoluta singolarità dell'organizzazione interna. Gli organi principali sono costituiti dall'assemblea degli iscritti (art. 6), da un organo esecutivo/direttivo, denominato “Capo Politico” (art. 7), da un “Garante” e un “Comitato di Garanzia” (rispettivamente artt. 8 e 9). L'organo assembleare è del tutto depotenziato a favore degli altri uffici: esso si limita ad approvare i documenti e le proposte provenienti dal Capo Politico (art. 6, lett. b), non ha potere di iniziativa autonomo (le delibere sono proposte dal Capo, “*tenuto eventualmente conto delle eventuali osservazioni e/o considerazioni e/o opinioni ricevute*”: art. 6, lett. f), le sue deliberazioni possono essere rimesse in votazione entro 5 giorni dal Garante (art. 6, lett. g), sono valide “*quale che sia il numero di partecipanti alla votazione*” (art. 6, lett. g). Il Capo politico viene eletto in rete su proposta del Garante/comitato di garanti (art. 1, lett. b), egli detiene l'indirizzo politico (art. 6, lett. b), ne mantiene l'unitarietà (art. 7, lett. c), ha l'ordinaria amministrazione nonché anche quella straordinaria, ma con il consenso del Comitato dei garanti. Sembra, dunque, un vero “Capo” indiscusso⁴³⁶, ma occorre considerare che egli può essere sfiduciato con proposta sia del Garante sia

⁴³⁵ Forse più correttamente da qualificare, alla luce della loro specifica disciplina, come democrazia plebiscitaria, in quanto azionate dall'alto e per lo più dirette a ottenere ratifiche di proposte provenienti dai “capi” del movimento (cfr. art. 4, Statuto).

⁴³⁶ Il modello parrebbe, più che quello di una monarchia costituzionale, quello di una monarchia “consultiva”, del tipo di quelle diffusasi, dopo il 1831, con le assemblee nei territori austriaci di Parma e del Lombardo-Veneto, cfr. ad es. C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848-1994*, Roma-Bari

del Comitato dei garanti (con delibera a maggioranza assoluta), “ratificata” da una, non meglio specificata, “consultazione” in rete. Il Garante è il “custode dei valori” del movimento (art. 8, lett. a)⁴³⁷ e interpreta “autenticamente” e in modo “insindacabile” lo statuto (art. 8, lett. a); è eletto a tempo indeterminato in rete su proposta dei garanti e revocabile, ma con un sistema difficilmente praticabile, in quanto la proposta, proveniente dal Comitato dei garanti a maggioranza assoluta, è sottoposta a consultazione in rete – che questa volta è qualificata, in quanto da votare con la partecipazione della maggioranza assoluta degli iscritti –, la quale se la respinge fa decadere il Comitato stesso (art. 8, lett. c). Solo accenni vaghi sono destinati alle “eventuali” articolazioni territoriali e la tutela delle minoranze compare solo in due occasioni di scarso rilievo: la nomina dei 3 garanti avviene su di una rosa di candidati proposti dal garante “*nel rispetto dei principi di tutela delle minoranze e rappresentatività di genere*” (art. 9, lett. d)⁴³⁸. Alla luce di questi elementi sembra possibile sostenere che l’indirizzo programmatico e gestionale sia nelle mani del Garante che lo esercita tramite la *longa manus* del Capo Politico e con l’ausilio, consultivo, dell’assemblea. Pare del tutto mancare una separazione delle competenze, in senso costituzionalistico, e la democrazia che si evidenzia è del tutto diversa da quelle forme normalmente conosciute in Occidente.

2015, pp. 11 ss.; L. RIALI, *Il Risorgimento. Storia e interpretazioni*, Roma 1997, pp. 55 ss.

⁴³⁷ Idea che pare riecheggiare gli artt. 107 e 108 della Costituzione iraniana relativi al Capo della Rivoluzione e al Consiglio Direttivo della Rivoluzione, i quali, però, a differenza di quanto previsto dallo Statuto del M5S, debbono avere una particolare competenza teologica e giuridica, una chiara visione politica e sociale, nonché forza e capacità direttive del popolo (art. 109, Costituzione Iran).

⁴³⁸ Analoga previsione è prevista per l’elezione del collegio dei probiviri (art. 10, lett. b, Statuto M5S 2017).

Per concludere sull'organizzazione interna e, specificamente, sugli organi che si potrebbero ritenere necessari alla luce di una garanzia di democraticità interna al partito politico, occorre richiamare il tema delle competenze in materia disciplinare⁴³⁹.

La necessità che l'azione disciplinare sia attribuita a organo il più possibile imparziale e sicuramente distinto dall'assemblea, ma fors'anche dall'esecutivo del partito – che dovrebbe avere una qual certa contiguità con l'assemblea per quanto sostenuto nelle precedenti pagine –, pare discendere dalla essenza stessa della democrazia vigente nel nostro ordinamento cui si è fatto più volte riferimento, come strumento (anche) di tutela delle minoranze e delle posizioni individuali. Indicazioni in questo senso sembrano provenire sia dalla *soft-law* europea⁴⁴⁰ sia dalla legislazione nazionale sui partiti registrati⁴⁴¹.

Da questo punto di vista e in modo assai significativo, lo statuto di un importante partito, il quale lascia ampia autonomia organizzativa alle sue ramificazioni territoriali, fissa però un principio inderogabile a ogni livello locale: “*devono essere previsti un Segretario, una Assemblea e una Commissione di garanzia*”⁴⁴². Concludendo sul punto,

⁴³⁹ Cfr. *supra* par. 3.5.1.2 – *L'espulsione dell'associato. In particolare il dissenso interno e i suoi limiti*.

⁴⁴⁰ Cfr. Venice Commission, *Code of Good Practice in the Field of Political Parties* cit., parr. 31 e 132.

⁴⁴¹ Cfr. art. 3, comma 2, lett. i, d.l. n. 149/13, dove, se da un lato, sembrerebbe rimettersi totalmente all'autonomia statutaria la individuazione degli organi competenti ad assumere le misure disciplinari, dall'altro, si impone che la disciplina assicuri “*il diritto alla difesa e il rispetto del principio del contraddittorio*”. Da ciò è possibile ricavare che: a) vi debba essere un organo *ad hoc* competente, distinto da assemblea e dirigenza; b) che esso debba essere organizzato e debba funzionare in modo da garantire indipendenza e imparzialità di giudizio. In mancanza di ciò, infatti, parrebbe impresa al di là dell'umano poter assicurare, effettivamente, “*il diritto alla difesa e il rispetto del principio del contraddittorio*”.

⁴⁴² Cfr. art. 15, comma 2, Statuto PD.

parrebbero proprio questi i tre organi essenziali per valutare la democraticità interna di un partito politico: un'assemblea degli iscritti (o dei loro delegati), un organo esecutivo e un organo di garanzia (disciplinare, aggiungo io).

3.5.2.3 – Sulla selezione della classe dirigente dei partiti politici

Un ultimo elemento da esaminare con riferimento alla *governance* interna ai partiti attiene alla selezione della sua classe dirigente⁴⁴³.

È bene chiarire fin da subito che questo profilo deve essere tenuto distinto – anche se talvolta ad esso può sovrapporsi – con quello della scelta dei candidati che un partito proporrà alle elezioni amministrative o politiche⁴⁴⁴.

⁴⁴³ Cfr. ad es. M. DUVERGER, *I partiti politici*, Milano 1961, pp. 183 ss. Sul tema, di recente, cfr. F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti* cit., pp. 179 ss.; D.R. PICCIO, *Democrazia interna dei partiti: per una disciplina poco penetrante*, in “*Studium*” n. 6/2015; A. FLORIDIA, *Partiti e partecipazione politica: modelli alternativi di «democrazia interna»*, tra ricerca empirica e riflessione normativa, intervento al XXIII Convegno della Società Italiana di Scienza Politica, 2009, scaricabile all'indirizzo http://www.istitutodegasperi-emilia-romagna.it/pdf/callout_afflorida.pdf (visitato il 27/2/2018); G. PASQUINO, *I partiti e la formazione della classe dirigente parlamentare*, in S. MERLINI (a cura di), *La democrazia dei e la democrazia nei partiti* cit., pp. 59 ss.; A. LANZAFAME, *Sui livelli essenziali di democrazia nei partiti*, in “*Rivista AIC*” n. 1/2017.

⁴⁴⁴ Sul tema della selezione delle candidature, soprattutto a partire dalla modifica della legge elettorale proporzionale (nel 1993) e dell'eliminazione delle preferenze, la letteratura è assai ampia. Cfr. ad es. C. FUSARO, *Elezioni primarie: prime esperienze e profili costituzionali*, in “*Quaderni dell'Osservatorio elettorale-Regione Toscana*” n. 55/2006, pp. 61 ss.; IDEM, *Elezioni primarie, problemi di una disciplina pubblicistica*, in “*Quad. cost.*” 2005, pp. 140 ss.; IDEM, *La legge regionale toscana sulle primarie*, in “*Le Regioni*” 2005, pp. 441 ss.; G. PASQUINO, *Democrazia, partiti, primarie*, in “*Quaderni dell'Osservatorio elettorale-Regione Toscana*” n. 55/2006, pp. 23 ss.; A. FLORIDIA, *Le primarie in Toscana: la nuova legge, la prima sperimentazione*, in *Ibidem*, pp. 93 ss.; IDEM, *Contro la democrazia «immediata»: democrazia e partecipazione nei partiti*, in “*Centro italiano studi elettorali*” 2009, scaricabile all'indirizzo

Sebbene nella prassi operativa dei partiti, soprattutto degli ultimi anni, queste due procedure selettive siano talvolta coincise⁴⁴⁵, pare utile e necessario distinguere le due procedure, sia per ragioni logiche sia storiche sia costituzionali. Da un punto di vista logico, la selezione della classe diri-

<https://cise.luiss.it/cise/wp-content/uploads/2009/03/floridia-contra-la-democrazia-immediata-.pdf> (visitato il 24 febbraio 2018); E. ROSSI, L. GORI, *Le «primarie» in Italia: dalla prassi alle regole*, in “Quad. cost.” 2009, pp. 619 ss.; S. GAMBINO (a cura di), *Elezioni primarie e rappresentanza politica*, Soveria Mannelli, 1995; M. CERMEL, *Dalle primarie alle liste bloccate (e ritorno?)*. *Riflessioni sulla nuova legge elettorale e sulle elezioni primarie*, in “Teoria politica” 2007, pp. 99 ss.; M. RUBECHI, «Primaria 2005»: *la struttura e le regole di svolgimento*, in “forumcostituzionale.it” 2005; A. GIGLIOTTI, *Le primarie dell’Unione*, in “associazionedeicostituzionalisti.it” 2005; R. CALVANO, *Le primarie e altri falsi antidoti alla crisi dei partiti in Italia*, in “costituzionalismo.it” n. 2/2017; F.R. DE MARTINO, *La selezione delle candidature attraverso il metodo delle primarie: partecipazione politica e rappresentatività dei partiti*, in “Rivista AIC” n. 3/2013; G. MALET, *Primarie e democrazia: la selezione dei candidati in prospettiva comparata*, in E. ROSSI, L. GORI (a cura di), *Partiti politici e democrazia: riflessioni di giovani studiosi sul diritto dei e nei partiti*, Pisa 2011, pp. 179 ss.; M. MARIOTTI, *Le elezioni primarie: linee generali, casi, problemi costituzionalistici*, in E. ROSSI, L. GORI (a cura di), *Partiti politici e democrazia cit.*, pp. 151 ss.; P. MARSOCCHI, *Le «primarie»: i partiti italiani alle prese con il metodo democratico*, in “Rivista AIC” n. 2/2011; P. PASSAGLIA, *Il segreto delle primarie*, in AA.VV., *Studi in onore di Franco Modugno*, Napoli 2011, 3, pp. 2477 ss.; G. BOBBA, *Le elezioni primarie come strumento di comunicazione. L’immagine pubblica di candidati e partiti in Italia e Francia*, in “Comunicazione politica” 2016, pp. 23 ss.; F. BASSANINI, *Lo statuto democratico dei partiti e le elezioni primarie*, in S. MERLINI (a cura di), *La democrazia dei partiti cit.*, pp. 211 ss.; AA.VV., *Tutto il potere al popolo (delle primarie)?*, in “Micromega” n. 6/2006, pp. 3 ss.; S. BOLGHERINI, F. MUSELLA, *Le primarie in Italia: ancora e soltanto personalizzazione della politica?*, in “Quaderni dell’osservatorio elettorale” n. 55/2006, pp. 219 ss.; A. LUCARELLI, *Le primarie: quale incidenza sulla selezione della classe dirigente e sulla effettiva partecipazione alla vita politica?*, in “Il Filangieri” 2005, pp. 177 ss.; S. CECCANTI, *Regolamentazione legislativa dei partiti ed elezioni primarie: un esempio del possibile ruolo del diritto comparato nell’iniziativa legislativa*, in “Dir. Pubbl. Comp. europ.” 1999, pp. 1069 ss.; S. GAMBINO, *Elezioni primarie*, Roma 1997; G. PASQUINO, *Le primarie per riformare partiti e politica*, in “Il Mulino” 1997, pp. 271 ss.

⁴⁴⁵ Si pensi alle primarie del M5S del 21-22 settembre 2017 per la scelta del Capo politico del movimento nonché candidato *premier* alle elezioni politiche 2018.

gente *interna* si distingue dall'azione politica *esterna* di un partito, che include la selezione dei candidati agli organi elettivi dello Stato-apparato e dello Stato-comunità; storicamente, per la maggior parte della storia repubblicana, il *cursus honorum* interno a un partito si è tenuto distinto dalle cariche pubbliche affidate ai membri del partito⁴⁴⁶; costituzionalmente, i riferimenti normativi circa il rapporto che lega la dirigenza interna al partito e quelli relativi al rapporto che lega il candidato/eletto al partito sono affatto diversi: il primo trova la sua disciplina negli artt. 18 e 49⁴⁴⁷, Cost.; il secondo, nell'art. 67, Cost., e nelle disposizioni costituzionali e ordinarie relative allo *status* dei rappresentanti negli enti territoriali⁴⁴⁸.

⁴⁴⁶ Tanto che, in modo assai emblematico durante la c.d. Prima Repubblica, la figura del segretario di partito raramente ha coinciso con la carica di presidente del consiglio e, nella c.d. Terza Repubblica, abbiamo addirittura avuto un segretario di uno dei maggiori partiti, Matteo Renzi, che non sedeva in parlamento.

⁴⁴⁷ Non può ovviamente tacersi che la Corte costituzionale abbia in diverse occasioni fatto ricorso (anche) all'art. 49 con riferimento ai meccanismi di selezione dei candidati alle elezioni da parte dei partiti politici: cfr. ad es. Corte cost., sentt. nn. 203/75, 422/95, 429/95; 1/14; e soprattutto n. 35/17. Non si può peraltro esimersi dal rilevare le forzature ermeneutiche operate, soprattutto, nelle ultime due sentenze e forse giustificate da una paralisi del legislatore divenuta ormai inaccettabile.

⁴⁴⁸ Il divieto di mandato imperativo si ritiene valido per tutti i livelli istituzionali in cui opera il principio di rappresentanza democratica, con la conseguenza di vincolare anche le amministrazioni comunali, nonostante manchi un'espressa previsione in questo senso: cfr. ad es. A.R. PERIN, *Commentario breve al testo unico sulle autonomie locali*, Padova 2006, p. 219; F. CARINGELLA e altri (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali nel Testo unico : aggiornato con la legge di riforma federale dello Stato*, Milano 2007, pp. 405 ss.; M. PERINI, Art. 37, in C. NAPOLI, N. PIGNATELLI, *Codice degli enti locali annotato con dottrina, giurisprudenza e formule*, Roma 2013, pp. 381 ss. In particolare, la fonte costituzionale disciplina il divieto di mandato imperativo solo con riferimento al Parlamento nazionale (art. 67, Cost.) e ad alcune Regioni a Statuto speciale (art. 24 St. Sardegna; art. 3, VI co., St. Sicilia; art. 28, St. Trentino Alto Adige; art. 16, St. Friuli Venezia Giulia). Il principio è stato esteso dalla legislazione ordinaria, prima, e dalle fonti statutarie, poi, alle regioni a statuto

Che i profili di selezione della classe dirigente interna siano in grado di fornire chiare indicazioni circa la democrazia interna di un partito politico, pare confermato sia dalle fonti nazionali⁴⁴⁹ sia da quelle, non vincolanti, del Consiglio d'Europa⁴⁵⁰ il quale, in una nota esplicativa, chiarisce senza possibilità di dubbio che “*the selection of party officers [...] is critical for assessing the degree of intra-party democracy*”⁴⁵¹.

Sotto questo profilo gli specifici temi che vengono alla luce sono due: l'uno prettamente procedurale, cioè i meccanismi e le regole di selezione⁴⁵²; l'altro di natura sostan-

ordinario (cfr. art. 1, comma 5, l.n. 108/1968; art. 1, comma 5, l.n. 108/68; art. 4, comma 1, lett. c, l.n. 165/2004; artt. 37, comma 3, T.U.E.L. n. 267/00).

⁴⁴⁹ Basti considerare che la legge sulla registrazione dei partiti richiede che lo statuto, per rispondere alle esigenze di trasparenza e democrazia, contenga disposizioni circa “*le modalità di elezione degli organi deliberativi, esecutivi e di controllo*” (art. 3, comma 2, lett. a, d.l. n. 149/2013) e “*le modalità per promuovere, attraverso azioni positive, l'obiettivo della parità tra i sessi negli organismi collegiali e per le cariche elettive, in attuazione dell'articolo 51 della Costituzione*” (art. 3, comma 2, lett. f, d.l. n. 149/2013).

⁴⁵⁰ Il Codice delle buone prassi relative ai partiti politici contiene uno specifico paragrafo che riguarda, tra l'altro, “*Appointment of leaders*”: cfr. Venice Commission, *Code of Good Practice in the Field of Political Parties* cit., parr. 35-37 e 134-153.

⁴⁵¹ Venice Commission, *Code of Good Practice in the Field of Political Parties* cit., par. 134. La Commissione di Venezia, fissa al proposito alcuni punti chiave per la selezione della classe dirigente interna: “*Whether directly or indirectly, party leaders must be democratically chosen at any given level (local, regional, national and European). This means that members must be able to vote for their selection. Bottom-up practices for the selection of nominees and candidates are a healthy expression of internal democracy which is very positively perceived by citizens. [...]. According to international regulation and practice, parties must comply with the principle of non discrimination on the basis of gender both for party office [...]. Whilst these practices are country and party specific, the introduction of measures for gender equality is progressively becoming the dominant trend. On the contrary, continued and repeated situations of gender unequal representation cannot, by any means, be considered proof of good practice*”, *Ibidem*, parr. 35-37.

⁴⁵² Secondo il punto di vista del Consiglio di Europa, “*the main aspects to be taken into account are the selection device (party assembly, membership ballot, combined mechanisms) and the party units entitled to be selectors; [...]*

ziale, vale a dire l'esigenza di attuare quel principio basilare della democrazia consistente nell'uguaglianza e, nella specie, nell'uguaglianza di genere⁴⁵³.

Quanto al primo tema relativo alla selezione delle cariche interne, si potrebbe ritenere, seguendo il suggerimento richiamato della Commissione di Venezia, che l'*optimum* sia costituito da meccanismi di democrazia interna: "*Whether directly or indirectly, party leaders must be democratically chosen at any given level (local, regional, national and European). This means that members must be able to vote for their selection. Bottom-up practices for the selection of nominees and candidates are a healthy expression of internal democracy which is very positively perceived by*

When setting out the general statute of rights and duties of members, the vast majority of parties attribute to their members -and only to their members, as a general rule- active and passive suffrage for party office [...] Regarding the selection of party leaders, two groups of political parties can be distinguished, taking into account that, when it comes to their internal organisation, parties are confronted with the same classic dilemma faced by the societies which they aim to manage: either opting for direct (internal) democracy or for representative (internal) democracy. As already mentioned, the vast majority of parties adopt representative democracy, constituting their supreme governing bodies as delegates' assemblies. Yet, the selection of the party leader may introduce an exception to this rule where universal and direct suffrage of the party members is required", Venice Commission, Code of Good Practice in the Field of Political Parties cit., parr. 134 ss.

⁴⁵³ Grandissima attenzione a questo profilo è fornita dalla Commissione di Venezia che elenca le migliori pratiche di riequilibrio di genere in numerosissimi paragrafi esplicativi. In particolare, si legge nelle osservazioni al Codice di buone pratiche che "*political parties should devise mechanisms to promote gender equality not only in parliamentary elections but also in elections for decision-making posts in general, both inside and outside the party, strengthening legal provisions for gender equality where they exist and filling the legal gap where positive action strategies for achieving gender parity are lacking. Alongside the general commitment with gender equality proclaimed in the preambles of the statutes, three main strategies for the promotion of women's political participation can be distinguished: the introduction of quotas, the creation of women's sections and the establishment of control commissions to ensure gender equality", Venice Commission, Code of Good Practice in the Field of Political Parties cit., par. 141.*

*citizens*⁴⁵⁴. Questa tesi, a prima vista, parrebbe del tutto logica e quasi lapalissiana: più democrazia interna nella selezione degli incarichi di partito, più democrazia esterna nell'azione del partito e percepita dagli elettori; o, detto altrimenti “*più sono inclusive le procedure di deliberazione e decisione interna, maggiore il grado di democrazia*”⁴⁵⁵.

Sia consentito sollevare dubbi circa questa tesi, i quali attengono sia alla sua correttezza teorica sia alla sua coerenza con il nostro assetto costituzionale sia, soprattutto, alla sua efficacia pratica per raggiungere il fine di un accrescimento della democrazia nell'ordinamento giuridico complessivo.

Da un punto di vista teorico, anzitutto, l'analisi dei sistemi democratici contemporanei – che, come noto, non sono quelli dell'Atene classica dove la forza lavoro era costituita essenzialmente da schiavi – ha evidenziato come il “politico” debba garantire una sua spiccata “professionalità”^{455bis}, se ovviamente si vuole che il sistema si conservi e non decada in altre forme di governo⁴⁵⁶. Quale sia il pericolo di una sprofeSSIONALIZZAZIONE del politico, con contemporanea personalizzazione della politica⁴⁵⁷, è stato bene messo in luce, molti decenni addietro, da Weber quando ha chiarito che “*la direzione dei partiti da parte di capi plebiscitari determina la rinuncia dei seguaci alla propria anima (Entseelung), o,*

⁴⁵⁴ Cfr. *supra* nota n. 396.

⁴⁵⁵ D.R. PICCIO, *Democrazia interna dei partiti: per una disciplina poco penetrante*, in “*Studium*” n. 6/2015, p. 6.

^{455bis} Cfr. ad es. il recente discorso del Presidente della Repubblica Mattarella in occasione dell'incontro con alcuni studenti della scuola secondaria di primo grado del 4 marzo 2019, reperibile tra i comunicati sul sito [quirinale.it](http://www.quirinale.it).

⁴⁵⁶ Sul professionismo politico e la burocrazia partitica, cfr. ad es. A. PANEBIANCO, *Modelli di partito*, Bologna 1982, pp. 411 ss.

⁴⁵⁷ Cfr. M. CALISE, *Il partito personale* cit.; C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader* cit.; G. DI COSIMO, *Personale e digitale: le metamorfosi del partito* cit.

per dir così, la loro proletarizzazione spirituale⁴⁵⁸. A questo proposito, pare utile richiamare proprio la tesi del Weber anche per il momento in cui elaborò la sua lezione sulla politica come professione, cioè “*mentre più vivo era il senso della crisi generale del paese e del fallimento della classe dirigente*”⁴⁵⁹, un momento che, pur nella diversità dall’attuale, presenta non pochi spunti di somiglianza⁴⁶⁰.

⁴⁵⁸ M. WEBER, *La politica come professione* (1919), in IDEM, *Il lavoro intellettuale come professione. Due saggi*, Torino 1948, p. 131. Nel suo “*pessimismo naturalistico e immediato*” (D. CANTIMORI, *Introduzione*, ivi, p. 29), Weber peraltro vedeva un’unica alternativa nei sistemi democratici di massa: “*non v’è che questa scelta: o democrazia autoritaria (Führerdemokratie) e organizzazione di tipo «macchina», o democrazia senza capo, vale a dire dominio dei «politici di professione» senza vocazione, senza le qualità intime carismatiche che appunto creano un capo. Ed è questo il significato di ciò che l’attuale fronda di partito suole chiamare dominio della «cricca»*”, *Ibidem*.

⁴⁵⁹ D. CANTIMORI, *Introduzione* cit., p. 21.

⁴⁶⁰ Da diverse parti e sotto molteplici punti di vista si evidenzia attualmente non solo lo scadimento del livello di preparazione culturale e professionale della classe dirigente, ma soprattutto – cosa di gran lunga assai più preoccupante – l’avversione diffusissima verso ogni forma di élites, anche di natura culturale che, per metonimia, si trasforma in vero e proprio “duro cristallo di rancore” (E. CANETTI, *Massa e potere* cit., p. 375) per il sapere: cfr. ad es. J.V. PETROCELLI, *Antecedents of bullshitting*, in 76 “*Journal of Experimental Social Psychology*” 2018, pp. 249 ss.; G. ORSINA, *La democrazia del narcisismo. Breve storia dell’antopolitica*, Venezia 2018, in part. pp. 52 ss.; V. ANDRIOLI, «*Livello di civiltà disastroso, regrediti alla cultura del nemico*», in “agensir.it” del 14/7/2016; S. PASSIGLI, *Il futuro difficile della nostra democrazia*, in “*Corriere della Sera*” del 12/10/2018. Sempre più spesso, in questi tempi moderni, paiono riecheggiare le parole del Toqueville: “*La chance de réussir l’émeut, l’incertitude du succès l’irrite ; il s’agite, il se lasse, il s’aigrît. Tout ce qui le dépasse par quelque endroit lui paraît alors un obstacle à ses désirs, et il n’y a pas de supériorité si légitime dont la vue ne fatigue ses yeux*”, A. DE TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique*, Tome I, 2e vol., Ch. V “*Du gouvernement de la démocratie en Amérique*”, par. “*Des choix du peuple et des instincts de la démocratie américaine dans ses choix*”. Ciò che molti sembrano temere è la trasformazione del “popolo”, costituzionalmente inteso e limitato, in una “massa” che si accresce senza limiti; una “massa aperta”, secondo la definizione del Canetti, che “*non riconosce case, né porte, né serrature; chiunque si chiuda dinanzi a lei le appare sospetto*” (E. CANETTI, *Massa e potere* cit., p. 19). Si tratterebbe di un timore vivificato dal continuo e sempre più crescente “aizzamento” del popolo (sul concetto di “massa aizzata”, cfr. *Ibidem*, pp. 58 ss.).

Ora, per Weber nelle società di massa, diremo noi oggi, è possibile individuare tre categorie di politici: “*politici «d’occasione» lo siamo tutti, col deporre la nostra scheda elettorale e con altre simili manifestazioni di volontà, per es. con l’approvazione o la protesta in una riunione «politica», con un discorso «politico», e per molti il rapporto con la politica si limita a questo*”⁴⁶¹; ci sono poi i “*politici «dilettanti» (nebenberufliche) sono oggi per es. tutti quegli uomini di fiducia e dirigenti di associazioni in seno ai vari partiti politici, i quali esercitano di regola questa attività solo in casi di necessità e non fanno dipendere principalmente da essa, dal punto di vista materiale o ideale, tutta la loro vita*”⁴⁶²; e, infine, si hanno i “*politici di professione*” che possono atteggiarsi in vario modo a seconda delle condizioni socio-politiche esterne e delle proprie massime etiche. Questo professionista della politica si caratterizza per un “*servizio alla cosa, servizio alla causa, vuol dire anzitutto competenza, penetrazione, capacità intellettuale, che è poi quel che si chiama anche coraggio della conseguenza, e naturalmente comprensione e consapevolezza delle conseguenze delle azioni che si compiono e che si fanno compiere*”⁴⁶³. Per essere un bravo politico (democratico), infatti, il politico di professione dovrebbe farsi guidare dall’etica della responsabilità, “*secondo la quale bisogna rispondere delle conseguenze (prevedibili) delle proprie azioni*”⁴⁶⁴ e, per “prevedere” queste sue azioni, occorre che egli pratici molto e conosca bene la politica.

⁴⁶¹ M. WEBER, *La politica come professione* cit., p. 90.

⁴⁶² *Ibidem*.

⁴⁶³ D. CANTIMORI, *Introduzione* cit., p. 30.

⁴⁶⁴ M. WEBER, *La politica come professione* cit., p. 141. In particolare, il sociologo chiarisce in questo modo il suo pensiero: “*ogni agire orientato in senso etico può oscillare tra due massime radicalmente diverse e inconciliabilmente opposte: può essere orientato secondo l’«etica della convinzione» (gesinnungsethisch) oppure secondo l’«etica della responsabilità» (verantwort-*

Teoricamente, allora, l'affidare a meccanismi puramente democratici la selezione interna della classe dirigente di un partito sembra porre non pochi dubbi, proprio in un ordinamento che si voglia (mantenere) democratico, nell'accezione moderna.

tungsethisch). *Non che l'etica della convinzione coincida con la mancanza di responsabilità e l'etica della responsabilità con la mancanza di convinzione. Non si vuol certo dir questo. Ma v'è una differenza incolmabile tra l'agire secondo la massima dell'etica della convinzione, la quale – in termini religiosi – suona: «Il cristiano opera da giusto e rimette l'esito nelle mani di Dio», e l'agire secondo la massima dell'etica della responsabilità, secondo la quale bisogna rispondere delle conseguenze (prevedibili) delle proprie azioni. A un convinto sindacalista il quale si regoli secondo l'etica della convinzione potrete esporre con la massima forza di persuasione che la sua azione avrà per conseguenza di aumentare le speranze della reazione, di aggravare l'oppressione della sua classe e di impedirne l'ascesa: ciò non gli farà la minima impressione. Se le conseguenze di un'azione determinata da una convinzione pura sono cattive, ne sarà responsabile, secondo costui, non l'agente bensì il mondo o la stupidità altrui o la volontà divina che li ha creati tali. Chi invece ragiona secondo l'etica della responsabilità tiene appunto conto di quei difetti presenti nella media degli uomini; egli non ha alcun diritto [...] di presupporre in loro bontà e perfezione, non si sente autorizzato ad attribuire ad altri le conseguenze della propria azione, fin dove poteva prevederla»* (pp. 141 s.). Queste considerazioni erano ben presenti anche ai fondatori della moderna scienza costituzionalista: “*if men were angels, no government would be necessary. If angels were to govern men, neither external nor internal controls on government would be necessary*”, PUBLIUS/MADISON, Lettera n. 51, *The Federalist Papers*. In senso analogo si possono richiamare Hume e Mill quando sostengono che: “*in constraining any system of government, and fixing the several checks and controls of the constitution, each man ought to be supposed a knave, and to have no other end, in all his actions, than private interest*” (D. HUME, *On the independency of Parliament* (1741), in IDEM, *Essays, Moral, Political and Literary*, Oxford 1963, pp. 117 s.) e “*the very principle of constitutional government requires it to be assumed that political power will be abused to promote the particular purposes of the holder; not because it is always so, but because such is the natural tendency of things, to guard against which is the special use of free institutions*” (J.S. MILL, *Considerations on representative government* (1861), in IDEM, *Essays on Politics and Society*, Toronto 1977, p. 505). Sul principio dei reciproci controlli e bilanciamenti e sul suo strettissimo collegamento al tema della libertà individuale, cfr., ad es., G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Note introduttive di diritto costituzionale*, Torino 1988, pp. 61 ss.

In secondo luogo, dal punto di vista della Costituzione italiana, il suggerimento della Commissione di Venezia pare quantomeno suscettibile di essere problematizzato. Come più volte si è ripetuto⁴⁶⁵, la tesi che si sostiene è che l'art. 49, Cost., oltre a garantire il pluralismo e la democrazia nell'azione esterna dei partiti, fissa chiaramente anche un principio di efficacia ed effettività dell'azione dei partiti (che debbono concorrere a “determinare” la politica nazionale), senza la quale la nostra democrazia perderebbe la sua linfa vitale e si trasformerebbe in una teatrocrazia dove nelle discussioni e dibattiti privi di risultati politici concreti, il potere decisionale, necessariamente, si sposterebbe, segretamente, altrove⁴⁶⁶. In questa prospettiva, i partiti devono organizzarsi in modo tale da poter perseguire efficacemente ed effettivamente le decisioni prese, assumendosene la responsabilità. Ora, dal punto di vista della selezione del personale interno, soprattutto con poteri direttivi, il ricorso a meri meccanismi democratici di selezione può risultare non efficace, se non addirittura per-

⁴⁶⁵ Cfr. *supra* par. 3.3 – *Una proposta ricostruttiva: la distinzione tra fase pre e post-decisionale*.

⁴⁶⁶ Una ottima descrizione di “teatrocrazia” è fornita – con specifico riferimento a quella caratteristica, la “rappresentazione”, contrapposta alla “rappresentanza” propria della democrazia – da M. RAVELLI, *La crisi del partito politico e i paradigmi organizzativi*, in F. BIONDI, G. BRUNELLI, M. RAVELLI, *I Partiti politici nella organizzazione costituzionale*, Napoli, 2016, p. 137, dove si legge che il “meccanismo della rappresentanza, [...] non si blocca, ma cambia forma e sostanza, avvicinandosi sempre più a quello della rappresentazione (teatrale), nella quale l'attore sul palcoscenico gode di una scarsissima autonomia rispetto alla parte assegnata e al copione, ma in compenso è del tutto indipendente dai propri spettatori e da essi separato da quel confine insuperabile che separa, appunto, la platea dalla scena. Contrariamente alla rappresentanti nella vecchia «democrazia dei partiti» – saldamente controllati dai propri militanti e dirigenti nell'ambito dell'«apparato» che li rende contigui fisicamente e culturalmente – gli «eletti» nella nuova »democrazia del pubblico» vivono letteralmente in un «altro mondo» rispetto ai loro elettori” (enfasi dell'autore). Sulla democrazia “recitativa” cfr. anche E. GENTILE, «In democrazia il popolo è sempre sovrano» *Falso!*, Roma-Bari 2017, pp. 48 ss.

nicioso. La selezione *deve* garantire (anche) la competenza della classe dirigente; quella competenza che è condizione necessaria, anche se non sufficiente, a permettere a tutti i partiti di contribuire a “determinare” la politica nazionale e non limitarsi a comparire sulla scena politica.

In terzo luogo, e forse cosa più importante di tutte, se una finalità che la nostra Costituzione persegue è quella della conservazione dell’assetto democratico da essa instaurato⁴⁶⁷, le attività necessarie a perseguire questo articolato e complesso fine sono altrettanto complesse e difficili e richiedono partiti formati da personale in grado di porle in essere e di “*competenza, penetrazione, capacità intellettuale*”⁴⁶⁸.

Con ciò non si vuole assolutamente sostenere che la selezione della classe dirigente di un partito debba *esclu-*

⁴⁶⁷ Come noto, la nostra non è normalmente considerata una democrazia protetta, almeno come quella tedesca: così già L. ELIA, *L’attuazione della Costituzione in materia di rapporto tra partiti e istituzioni*, in AA.VV., *Il ruolo dei partiti nella democrazia italiana. Atti del Convegno di studio promosso dal Comitato regionale della Democrazia cristiana lombarda: Cadenabbia, 18-19 settembre 1965*, Bergamo 1966, par. 2. Già dal dibattito costituyente emerse la volontà di non porre limiti ai partiti politici. Così, l’on. Togliatti, nella discussione su quella che diventerà la XII disp. trans., riuscì ad avere la meglio su di una proposta presentata dagli on. Merlin e Mancini che prevedeva un controllo sull’organizzazione dei partiti e sul loro rispetto della dignità e dalla democrazia, affermando che “*non si deve formulare un articolo che possa fornire pretesto a misure antIDEMOCRATICHE, prestandosi ad interpretazioni diverse. Afferma che, mentre oggi si conoscono i partiti esistenti, domani potrebbe svilupparsi in Italia un movimento nuovo, anarchico, per esempio, e si domanda su quali basi lo si dovrebbe combattere. È del parere che dovrebbe essere combattuto sul terreno della competizione politica democratica, convincendo gli aderenti al movimento della falsità delle loro idee, ma non si potrà negargli il diritto di esistere e di svilupparsi, solo perché rifiuta alcuni dei principi contenuti nella formula in esame*”, Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, Prima Sottocommissione, seduta del 19/11/1946, p. 403 del resoconto sommario. Peraltro non vi possono essere seri dubbi che anche la nostra Carta possiede molteplici meccanismi, strumenti e principi tesi proprio a garantire la conservazione dell’assetto democratico: dal sistema delle garanzie, alla sua rigidità, al divieto di ricostituzione del partito fascista, ecc.

⁴⁶⁸ Vd. *supra* note 715 e 712.

sivamente fondarsi sulla selezione delle competenze (politiche), né tantomeno che metodi di selezione democratica siano incompatibili con il nostro assetto costituzionale. Si vuole piuttosto contestare che l'uso esclusivo o prevalente di meccanismi democratici di selezione, come suggerito dalla Commissione di Venezia, possa risultare in un rafforzamento complessivo della democrazia in un ordinamento.

Se si passa ad esaminare cosa dicono sul punto gli statuti dei partiti che si sono presentati alle elezioni del 2018, si può notare due opposti estremi. Da un lato, abbiamo un partito che nei suoi atti regolativi fondamentali accentua fortemente i profili di competenza e di selezione basata sulla professionalità⁴⁶⁹. All'opposto, abbiamo un partito che tende, con vari meccanismi, ad evitare una professionalizzazione del suo personale politico⁴⁷⁰. Nel mezzo si muovono

⁴⁶⁹ Si fa riferimento allo Statuto e al Codice etico del PD, i quali si occupano, tra l'altro, di evitare che carichi di lavoro eccessivi, dovuti alla pluralità di cariche interne, impediscano di fatto un loro corretto esercizio (art. 21, comma 1, Statuto), con la possibilità di deroghe, proprio in funzione delle competenze politiche acquisite, come nel caso del *“contributo fondamentale che, in virtù dall'esperienza politico istituzionale, delle competenze e della capacità di lavoro”*, il soggetto potrà dare (art. 21, comma 9, Statuto); si promuovono *“le capacità e le competenze, nella convinzione che il riconoscimento dei meriti, del lavoro svolto e dell'esperienza acquisita, così come il rinnovamento dei gruppi dirigenti, diano qualità all'azione politica”* (art. 2, comma 4, Codice etico); si richiede che i dirigenti del partito assolvano *“con competenza, dedizione e rigore le funzioni ricoperte, senza cumulare incarichi che precludano di svolgere compiutamente la responsabilità affidata, evitando in particolare, di: sommare più funzioni monocratiche interne al partito; assumere o ricoprire contemporaneamente più cariche istituzionali elettive; cumulare una funzione monocratica interna al partito con la titolarità di una carica istituzionale monocratica di equivalente o analogo livello territoriale, fatta eccezione per l'incarico di Presidente del Consiglio dei Ministri”* (art. 3, comma 2, lett. b, Codice etico); ed altre previsioni consimili contenute negli artt. 20 ss., Statuto.

⁴⁷⁰ Si fa riferimento allo Statuto del M5S (2017), il quale, assieme al codice etico, pone molteplici ipotesi di limiti ai mandati interni per qualsivoglia carica ad eccezione di quella di Garante, che è a vita. Vi potrebbe essere una disposizione in controtendenza contenuta nell'art. 6, lett. a, Statuto, che pre-

tutti gli altri partiti, anche se alcuni spiccano per maggiore richiesta di competenze nella propria classe dirigente⁴⁷¹.

Prima di concludere con riferimento a questo primo aspetto, procedurale, circa la selezione della classe dirigente interna di un partito nell'ottica della sua democraticità interna, pare utile svolgere alcune considerazioni con specifico riferimento alle c.d. "primarie" aperte per l'elezione di cariche interne. Non si fa dunque riferimento né alle primarie per la scelta dei candidati destinati a ricoprire cariche in organi dello Stato-apparato o dello Stato-comunità⁴⁷² né alle primarie chiuse dirette alla scelta di cariche interne ai partiti, ma limitate ai soli iscritti di quel partito⁴⁷³. Questo modello "atipico"⁴⁷⁴ di primarie di partito⁴⁷⁵ –

vede che il Comitato di garanzia, su proposta del Capo politico, possa stabilire "una restrizione alla partecipazione alle Assemblee con riferimento agli iscritti da meno di 6 mesi". Pare però che questa previsione – al di là di qualsiasi altra considerazione circa la sua "democraticità" – sia diretta allo scopo di evitare colpi di mano e garantire la partecipazione solo di "fedeli" al partito, piuttosto che posta allo scopo di garantire una qual certa professionalità dei membri dell'assemblea.

⁴⁷¹ In particolare, lo Statuto della Lega per Salvini richiede che possano essere eletti alla carica di segretario federale solo i militanti da oltre 10 anni (art. 9, comma 1) e alla carica di consigliere federale solo dopo una militanza di almeno 5 anni (art. 9, comma 3).

⁴⁷² Su cui cfr. *supra* nota 444.

⁴⁷³ Come nel caso delle primarie nella Lega che hanno portato Salvini a Segretario federale nel 2013, riconfermato nel 2017 con analoga procedura; oppure come nel caso delle primarie del M5S dirette alla scelta del Capo politico di questo partito che hanno visto la vittoria di Di Maio nel 2017.

⁴⁷⁴ Tanto che alcuni autori hanno messo in dubbio la stessa possibilità di classificarle come "primarie", cfr. ad es. M. MARIOTTI, *Le elezioni primarie: linee generali, casi, problemi costituzionalistici*, in E. ROSSI, L. GORI (a cura di), *Partiti politici e democrazia* cit., pp. 171 s., preferendosi parlare di "congresso en plein air" o di "offerta pubblica di adesione a un partito" (*Ibidem*, p. 171). Cfr. G. PASQUINO (a cura di), *Il Partito Democratico. Elezione del segretario, organizzazione e potere*, Bologna 2009.

⁴⁷⁵ Almeno se si utilizza la definizione – che l'autore presenta come stipulativa, ma che potrebbe essere quantomeno ritenuta una corretta definizione lessicale e forse anche concettuale – proposta da Fusaro nel 2010: "«*quei procedimenti finalizzati a influenzare e/o a determinare la selezione dei candidati a*

organizzate e gestite dagli stessi partiti e dirette alla scelta di cariche *interne* ad essi, alla cui elezione sono ammessi a partecipare anche soggetti *esterni* – è stato ormai utilizzato in diverse occasioni e da più di un partito⁴⁷⁶.

La dottrina ha comunemente rilevato i problemi di compatibilità di questo meccanismo di selezione della classe dirigente interna rispetto ai diritti degli iscritti al partito⁴⁷⁷, anche se, è stato correttamente assunto, i giudici tendano a tenersi in disparte proprio rispetto a queste procedure di selezione interna⁴⁷⁸. Pare, peraltro, che ben più gravi dubbi sorgano con riferimento a due profili di democrazia interna ai partiti⁴⁷⁹.

successive elezioni, ai quali in via di principio partecipi, ancorché con alcune limitazioni e ad alcune condizioni, lo stesso corpo elettorale di queste ultime, e che siano promossi da quanti (partiti e c.d. gruppi elettorali, da soli o in associazione [leggi anche: in coalizione] fra loro) intendano appunto presentare candidati per l'elezione di cariche esecutive monocratiche ovvero per l'elezione a cariche rappresentative in assemblee, a qualsiasi livello di governo». Non sono invece, mi pare, primarie i semplici referendum interni di partito o altre procedure pur elettive alle quali partecipino esclusivamente gli iscritti; non lo sono tanto più le tradizionali e comunque apparentemente tramontate assemblee interne (di sezione, per esempio)», C. FUSARO, Elezioni primarie: prime esperienze e profili costituzionali, in «Quaderni dell'Osservatorio elettorale-Regione Toscana» n. 55/2006, p. 43.

⁴⁷⁶ Per quanto riguarda il PD, limitandosi agli incarichi di livello nazionale, si pensi alle “primarie” del 2007 (segretario Veltroni), 2009 (segretario Bersani), 2013 (segretario Renzi), 2017 (riconfermato Renzi), 2019 (segretario Zingaretti). Quanto a Fratelli d'Italia, si considerino le “primarie” del 2014 (presidente nazionale Meloni).

⁴⁷⁷ Cfr. *supra* nota n. 474.

⁴⁷⁸ Si è in particolare rilevato che “i giudici sono peraltro abituati a ritrarsi (come farebbero, d'altra parte, allo stato della normativa e della sua interpretazione?) dal sindacare le modalità di selezione delle candidature, motivando che si tratta di «un *internum corporis* partitico rientrante nella sfera di libertà tutelata dall'art. 49 Cost.» (in questo senso, anche Trib. Siena, 18.1.2013, con un rinvio a Corte cost., 15.7.2010, n. 256, entrambe *infra*, sez. III). Certo un *internum corporis* ben singolare, che influisce sulla vita di tutti”, M.V. DE GIORGI, «È la politica, bellezza!» cit., p. 1344.

⁴⁷⁹ Analogamente, cfr. R. KATZ, P. MAIR, *Changing Models of Party Organization and Party Democracy: the Emergence of the Cartel Party*, in

In primo luogo, è agevolmente rilevabile dal contesto, dalle modalità e dalla tempistica di queste selezioni che esse sono dirette a fornire una legittimazione a un *leader* piuttosto che a far emergere dalla base i candidati (e i programmi) più graditi agli iscritti. La direzione di questo flusso democratico è *top-down* piuttosto che *bottom-up*, mostrando stilemi di natura plebiscitaria più che propriamente democratica, con cui si tenta di dare linfa vitale a partiti che si modificano in senso sempre più elitistico e personalistico⁴⁸⁰. Ci si potrebbe allora chiedere se davvero questo metodo selettivo della classe dirigente sia indice di maggiore democraticità interna ad un partito politico.

In secondo luogo, ci si può interrogare se un meccanismo tale da costringere, dall'esterno, un partito a essere guidato da soggetti ad esso magari non graditi o comunque costituenti un corpo "estraneo", possa essere coerente sia con l'idea di democrazia *tout court* sia, in particolare, con quella particolare tesi ricostruttiva che s'è tentato di ricavare dall'art. 49, Cost., nella parte in cui richiede che i partiti siano in grado (effettivamente ed efficacemente) di "determinare" la politica nazionale⁴⁸¹. Come potrà un singolo soggetto, per quanto ben dotato di carisma, riuscire da

"Party Politics" 1995, pp. 5 ss.; A. FLORIDA, *Partiti e partecipazione politica: modelli alternativi di «democrazia interna», tra ricerca empirica e riflessione normativa*, intervento al XXIII Convegno della Società Italiana di Scienza Politica, 2009, scaricabile all'indirizzo http://www.istitutodegasperi-emilia-romagna.it/pdf/callout_aflorida.pdf (visitato il 27/2/2018), pp. 9 s.

⁴⁸⁰ Già nel 1995 si faceva notare il seguente pericolo: "a leadership that can legitimize its position both inside and outside the party by pointing to a large and formally empowered membership. At the same time, its autonomy is enhanced, since an atomized membership is less likely to provide the basis for the mobilization of challenges, and since the position of local activists as necessary intermediaries is undercut", R. KATZ, P. MAIR, *Changing Models of Party* cit., p. 21.

⁴⁸¹ Cfr. *supra* par. 3.3 – *Una proposta ricostruttiva: la distinzione tra fase pre e post-decisionale*.

solo a mantenere unità di indirizzo e di azione in un partito nel quale rappresenta una minoranza o una limitata maggioranza ? Come potrà impedire che questa sua elezione – determinata da interventi esterni – non provochi scissioni e stillicidi di iscritti ?

Per concludere sul punto, occorre esaminare l'altro profilo, sostanziale, che attiene alla selezione della classe dirigente, cioè l'esigenza di un riequilibrio di genere.

È evidente l'esistenza di un percorso di politica legislativa⁴⁸² tesa ad accrescere la presenza delle donne all'interno della vita pubblica nazionale, in ossequio al principio costituzionale di uguaglianza⁴⁸³, così come specificato dagli artt. 51, comma 1, e 117, comma 7, Cost. Gli interventi legislativi e regolamentari hanno, però, operato esclusivamente nel campo del diritto pubblico⁴⁸⁴ o, in quello assai contiguo, di rilevanza pubblicistica⁴⁸⁵, lasciando quasi⁴⁸⁶

⁴⁸² Anche la Corte costituzionale sembra seguire, ma con molta timidezza, questo percorso: cfr. ad es. sentt. nn. 422/95; 49/03; 4/10.

⁴⁸³ Per tutti, cfr. L. GIANFORMAGGIO, *Eguaglianza formale e sostanziale: il grande equivoco*, in "Foro it." 1996, I, coll. 1961 ss., la quale, con argomenti assai convincenti, ha mostrato come il principio di uguaglianza di cui all'art. 3, già nel suo significato "formale", giustifichi e imponga un riequilibrio di genere, a differenza di quanto sostenuto dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 422/1995 e presupposto dal legislatore costituzionale che si è sentito in dovere di modificare la Carta per assicurare una qualche forma di riequilibrio di genere (cfr. adesso artt. 51, comma 1, e 117, comma 7, Cost.).

⁴⁸⁴ Cfr. ad es. l.n. 215/2012 (sulle elezioni comunali); l.n. 56/2014, art. 1, comma 137 (sulle giunte dei comuni di maggiori dimensioni); l.n. 65/2014 (sulle elezioni europee); l.n. 20/2016 (sulle elezioni regionali); l.n. 165/2017, artt. 1, comma 10, lett. d ed e, 2, comma 3, lett. c, e comma 4bis (sulle elezioni nazionali).

⁴⁸⁵ Cfr. l.n. 120/2011 (sui CdA delle società quotate) e d.P.R. n. 251/2012 (sulle società private partecipate da soggetti pubblici).

⁴⁸⁶ Per una previsione diretta a perseguire questi obiettivi con specifico riferimento ai partiti politici, cfr. *supra* par. 3.4 – *La disciplina di cui al d.l. n. 149/2013 e la sua (doppia) specialità*.

intatto il campo dell'autonomia privata, anche nei settori a più spiccata rilevanza pubblicistica⁴⁸⁷.

Da un punto di vista giuridico, pertanto, sembrano mancare previsioni giuridicamente vincolanti tese ad un riequilibrio di genere interno ai partiti politici. Anzi, s'è già visto, come l'applicazione dello stesso principio di uguaglianza formale all'interno dei partiti potrebbe essere messo, teoricamente⁴⁸⁸, in discussione⁴⁸⁹.

Non vi è dubbio, però, che l'esistenza di regole statutarie e regolamentari dei partiti dirette a garantire un riequilibrio di genere costituisca chiaro indice per poter valutare la loro democraticità interna⁴⁹⁰.

Da questo punto di vista l'atteggiamento dei diversi partiti che si sono presentati alle elezioni politiche del 2018 è assai variegato e dipende anche dalla natura, registrata o meno, degli stessi. Vi sono partiti che pongono particolare attenzione al problema e fissano regole specifiche⁴⁹¹, altri che dedicano norme di natura programmatica⁴⁹², altri an-

⁴⁸⁷ Si pensi in particolare al d.lgs. n. 460/1997, relativo alle ONLUS, e ora al d.lgs. n. 117/2017, contenente il Codice del Terzo settore. In entrambi i casi il legislatore non si è spinto a imporre una parità di genere all'interno di questi soggetti privati, nonostante i consistenti benefici (economici e giuridici) ad essi concessi alla luce della loro utilità sociale e delle loro finalità di perseguimento del bene comune.

⁴⁸⁸ Anche se pragmaticamente, nessun partito, ad oggi, opterebbe mai per una espressa limitazione dei diritti agli iscritti di sesso femminile.

⁴⁸⁹ Cfr. *supra* par. 3.2 – *Sull'assenza di un obbligo giuridico ad una organizzazione e ad un funzionamento democratico all'interno dei partiti*.

⁴⁹⁰ In questo senso, vd. *supra* nota n. 453.

⁴⁹¹ Come nel caso di Forza Italia che stabilisce diversi principi programmatici e fissa la regola che la rappresentanza di uno stesso genere negli organi collegiali del partito non può superare 1/3 (art. 9bis). Oppure come per lo Statuto del PD che all'art. 1ter, oltre a fissare principi programmatici, stabilisce che gli organi esecutivi, pena la loro invalida costituzione, devono essere paritariamente formati e fissa l'alternanza di genere nelle liste come strumento per garantire una parità di rappresentanza negli organi rappresentativi.

⁴⁹² Come nel caso di Fratelli d'Italia, dove peraltro – e forse correttamente, tenuto conto di quale sia la realtà da mutare – si dice espressamente di

cora che dettano mere previsioni di spesa⁴⁹³, altri infine che non dispongono quasi alcunché⁴⁹⁴.

Sembra che su questo profilo di democrazia interno, allora, ancora molto possa essere fatto dai nostri partiti politici e non solo da essi.

3.6 – *La tutela degli associati all'interno del partito e la garanzia giurisdizionale*

Un aspetto certamente essenziale della democrazia nell'accezione vivente nel nostro ordinamento – e in quello sovranazionale cui apparteniamo⁴⁹⁵ – riguarda il rispetto delle regole e della tutela dei diritti, da quelle regole derivanti. Ne è una indiscutibile prova l'art. 1, comma 2, Cost., dove si stabilisce che la sovranità del popolo è esercitata “*nelle forme e nei limiti della Costituzione*”.

Questo elemento è stato ritenuto talmente fondamentale all'idea di democrazia che se ne ha al mondo d'oggi, che si è giunti a lanciare l'anatema, già più volte richiama-

voler favorire la partecipazione delle “donne” (art. 2, comma 2, Statuto). Negli altri Statuti, viceversa, ci si esprime sempre in termine di “generi” e “genere”.

⁴⁹³ Come nel caso della Lega per Salvini che, all'art. 24 relativo alle spese del partito, include quelle per “*per promuovere la parità dei generi nella partecipazione alla politica*”. Analoga impostazione ha lo statuto di Fratelli d'Italia dove – sempre con riferimento alle spese (art. 24, comma 3) – si stabilisce che “*così come disposto dell'art. 9 del decreto legge 149/2013 il Movimento prevede di destinare una quota pari al 10% delle somme ad esso spettanti ai sensi dell'art. 12 dello stesso decreto, ad iniziative volte ad accrescere la partecipazione attiva delle donne alla politica*”. Pare curioso notare l'inciso iniziale del comma, che sembra voler indicare che la scelta di questa destinazione di spesa non è fatta spontaneamente, ma in attuazione di un disposto legislativo.

⁴⁹⁴ Come nel caso dello Statuto del M5S del 2017, salvo quella generica e, quasi superflua, previsione richiamata *supra* alla nota n. 438.

⁴⁹⁵ Molto chiaramente nell'ambito del Consiglio di Europa, cfr. Venice Commission, *Code of Good Practice in the Field of Political Parties* cit., cap. II, A, a-b; Venice Commission, *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Political Parties* cit., cap. IV, B-C.

to, contro “*chi non si è reso conto che per sistema democratico oggi s'intende preliminarmente un insieme di regole procedurali di cui la regola della maggioranza è la principale ma non la sola, non ha capito nulla e non continua a capire nulla della democrazia*”⁴⁹⁶. Anche la nostra Corte costituzionale, fin dai suoi primi anni di funzionamento, ci ha ricordato che “*non sono concepibili, infatti, libertà e democrazia se non sotto forma di obbedienza alle leggi che un popolo libero si dà liberamente e può liberamente mutare*”⁴⁹⁷. E nello stesso senso si pone la Corte EDU quando si esprime nei termini della “*preminenza del diritto in una società democratica*”⁴⁹⁸.

Come noto, però, la legalità – come anche la democrazia – è termine polisemantico e può alludere a una molteplicità di contenuti e di modelli ricostruttivi⁴⁹⁹. Tra i tre significati maggiormente diffusi – “non contrarietà” alla legge; “legalità formale” e “legalità sostanziale”⁵⁰⁰ – quello cui occorre riferirsi sarà il primo, trovandoci nell’ambito dell’autonomia privata, costituzionalmente garantita, ove la massima ispiratrice è costituita dalla libertà, salvo i vincoli posti dal diritto⁵⁰¹; occorrerà cioè che il partito “*ne*

⁴⁹⁶ N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia* cit., pp. 63 s.; vd. anche N. BOBBIO, *Quale Socialismo ?*, Torino 1976, pp. 42 ss.; più di recente, R. BIN, «Onestà ! Onestà !» *Ma ci può essere onestà senza legalità ? Il Tribunale di Genova dà ragione a Cassimatis*, in “lacostituzione.info” 2017; P. PASQUINO, *Regole di maggioranza e democrazia costituzionale*, in “Riv. trim. dir. pubbl.” 2011, pp. 945 ss.

⁴⁹⁷ Corte cost., sent. n. 65/70.

⁴⁹⁸ Corte EDU, *Caso Cordova c. Italia (n. 1)* (2003) (Application no. 40877/98), par. 58.

⁴⁹⁹ L. CARLASSARE, *Regolamenti dell'esecutivo e principio di legalità*, Padova 1966, pp. 113 ss.; e di recente A. PISANESCHI, *Diritto costituzionale*, Torino 2018, pp. 97 ss.

⁵⁰⁰ L. CARLASSARE, *Regolamenti dell'esecutivo e principio di legalità* cit., pp. 119 ss.

⁵⁰¹ Occorre, però, dare conto che vi sono posizioni che estendono i principi di legalità formale e sostanziale anche al campo degli enti giuridici, in par-

*doit tenir que des conduites compatibles avec le système des règles législatives, c'est à dire qui ne méconnaissent ne contradisent, ne heurtentm ou n'enfreignent aucune disposition de la loi*⁵⁰².

Il rispetto della legalità interna – come specifica accettazione di democrazia interna – si accompagna a meccanismi – la cui neutralità e imparzialità sono essenziali – diretti a intervenire in caso di sua violazione. In questa prospettiva, la giurisdizione – che costituisce uno, ma non l'unico, meccanismo a ciò deputato – rappresenta a sua volta espressione di democrazia⁵⁰³.

I giudici comuni, soprattutto negli ultimi anni, sono viepiù intervenuti nella vita e nell'organizzazione interna dei partiti al fine di garantire il rispetto delle norme (di legge e statutarie) da parte di tutti gli organi e soggetti interni al partito⁵⁰⁴. E per molti anni è stato considerato principio indiscusso che il loro intervento fosse limitato a questo controllo di mera non contrarietà. Fino a pochi anni fa – o per meglio dire, fino a pochi mesi fa – l'orientamento assolutamente consolidato è stato nel senso che *“l'intervento del giudice ordinario nella vita dei partiti politici è am-*

ticolare, commerciali: cfr. ad es. G. MONTEDORO, *La «legalità sostanziale» nel controllo giudiziario delle delibere societarie*, in “Giust. civ.” 1986, II, pp. 461 ss.; in giurisprudenza, cfr. ad es. App. Palermo, sent. 23 dicembre 2000, in “Giur. comm.” 2001, II, pp. 827 ss.; App. Torino, sent. 23 ottobre 2000, in « Giur. it. » 2001, pp. 534 ss.

⁵⁰² C. EISENMANN, *Le droit administratif et le principe de légalité*, in “Études et documents” n.11/1957, p. 26.

⁵⁰³ In questa prospettiva si è sostenuto, con specifico riferimento al controllo di costituzionalità e dunque alla massima limitazione della volontà popolare che *“la démocratie n'est pas la volonté de la majorité, mais la volonté générale et celle-ci est exprimée par des représentants. Le juge constitutionnel est l'un de ces représentants”*, M. TROPER, *Justice constitutionnelle et démocratie*, in “Rev. fran. Droit const.” 1990, p. 47, cfr. anche pp. 40 ss.

⁵⁰⁴ Cfr. *infra* par. 3.6.2 – *Cenni alla tutela giurisdizionale esterna e suoi limiti*.

*missibile solo per il ripristino della legalità interna ed è circoscritto al controllo di legalità e conformità statutaria delle deliberazioni generali ed espulsive ai sensi degli art. 23, 24 e 36 c.c.*⁵⁰⁵.

Sebbene questa posizione si stia lentamente incrinando, proprio negli ultimissimi tempi, a favore di controlli più penetranti da parte dell'autorità giudiziaria⁵⁰⁶, è necessario sostenerne la correttezza, proprio a tutela di quella amplissima autonomia interna che la Costituzione, agli art. 18 e 49, assicura ai partiti politici. Con ciò non si intende certo riproporre il “privilegio”⁵⁰⁷ rivendicato (e ottenuto) per molti decenni dai partiti politici, ma, da un lato, richiamare al rispetto dei principi costituzionali di autonomia privata e, dall'altro, avvertire che un intervento giudiziale più penetrante non è necessariamente sinonimo di rafforzamento né della forza e vitalità di un partito né della sua democrazia interna. Il controllo giudiziale da parte di soggetti totalmente estranei alla politica, per stessa volontà costituzionale, non garantisce assolutamente soluzioni complessivamente utili e adeguate né alla vita interna del singolo partito né al complessivo sistema dei partiti.

La strada da percorrere sembrerebbe piuttosto quella di un rafforzamento dei meccanismi interni di tutela, con i quali si garantisca, da un lato, il rispetto della conformità

⁵⁰⁵ Trib. Roma, sent. 23 marzo 1995, in “Giur. Merito” 1995, p. 199.

⁵⁰⁶ Si considerino, ad esempio, i numerosi interventi giudiziali relativi al M5S a distanza di pochi mesi, rispetto ai decenni precedenti nei quali rarissimi sono stati i casi di pronunce giudiziarie sull'organizzazione interna e il funzionamento dei partiti. Tra le molte cfr. Trib. Genova, 24 marzo 2016, RG 3240/2015; Trib. Palermo, V sez., decreto 12 settembre 2017, RG 13020/2017 (caso Giulivi); Trib. Napoli, VII sez., ord. 14 luglio 2016, RG 15161/2016; Trib. Roma, III sez., ord. 12 aprile 2016, in R.G. 19678/2016; Trib. Napoli, VII sez., ord. 29 aprile 2016, RG 11975/2016.

⁵⁰⁷ P. RESCIGNO, *Immunità e privilegio*, in “Riv. Dir. Civ.” 1961, I, pp. 428 ss.

delle azioni e degli atti del partito alla legge e agli atti fondativi e regolativi interni, e, dall'altro, decisioni adottate da chi assicuri, oltre a una ovvia imparzialità di giudizio, anche specifiche competenze e capacità a districarsi nella stessa politica⁵⁰⁸.

Proprio a ragione di questa convinzione, si è deciso di esaminare prima di tutto i meccanismi interni di tutela, per passare successivamente alla tutela giurisdizionale.

3.6.1 – *Sui meccanismi interni di tutela degli associati*

La capacità di (co)determinare la politica nazionale – e non solo la democrazia, laddove la si ritenesse un princi-

⁵⁰⁸ Come noto, la Corte costituzionale ha affrontato un caso per certi versi interessante ai presenti fini. La controversia riguardava propriamente la mancanza di un efficace e tempestivo metodo di controllo nelle procedure seguite dai partiti politici nella designazione dei candidati alle elezioni comunali e provinciali. Dunque un genere di questioni (la selezione delle candidature) e di relative controversie che si è deciso di tenere fuori dalla presente analisi. La sentenza, però, fornisce argomentazioni di natura assolutamente generale con riferimento ai meccanismi di tutela interna che perciò vale la pena richiamare. Secondo la Corte “*non è ravvisabile, nella specie, una soluzione costituzionalmente obbligata sia per quanto attiene al tipo di tutela che dovrebbe essere introdotta a favore dei soggetti interessati, sia per quanto concerne i criteri in base ai quali gli uffici elettorali medesimi dovrebbero decidere le relative controversie interne alle organizzazioni di ciascun partito politico – le cui normative, ove esistenti, potrebbero presentare profili del tutto specifici in relazione alle rispettive loro organizzazioni – sia, infine, quanto al relativo procedimento. Elementi, questi, in ordine ai quali deve potersi esplicitare pienamente la discrezionalità politica del legislatore, data la pluralità delle possibili soluzioni concretamente adottabili – nel quadro di una più ampia valutazione attinente all’attuazione di quanto previsto dall’art. 49 Cost. – quanto al diritto dei cittadini di associarsi liberamente in partiti politici, per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale. Tale libertà associativa trova, del resto, nel momento elettorale la più genuina e significativa espressione, in modo che sia garantita per gli elettori «la possibilità di concorrere democraticamente a determinare la composizione e la scelta degli organi politici rappresentativi» (sentenza n. 429 del 1995)”, Corte cost., sent. n. 256/2010, par. 8, considerato in diritto.*

pio vincolante nell'organizzazione dei partiti – passa anche per efficaci strumenti diretti a risolvere le controversie che dovessero insorgere all'interno del partito.

I contrasti non sono solo quelli tra i membri dell'associazione e tra il singolo e l'associazione (che possiamo stipulare di chiamare “intersoggettivi”), ma anche quelle tra articolazioni interne del partito (che potremo denominare “interorganici”). È comprensibile, peraltro, che le pronunce giudiziali che si hanno su questi meccanismi di soluzione extragiudiziale riguardano esclusivamente il primo gruppo di controversie, sia per ragioni propriamente giuridiche – la legittimazione ad agire e l'interesse ad agire sono difficilmente predicabili con riferimento a un'articolazione interna di un soggetto privato – sia per ragioni chiaramente politiche – prima di giungere davanti ad un giudice, l'eventuale contrasto interorganico sarà infatti sfociato in una qualche forma di scissione o allontanamento.

Gli strumenti emersi nella giurisprudenza – quanto alla risoluzione delle controversie tra singoli, all'interno del partito, e tra singolo e partito, tutti genericamente qualificabili come “foro interno”⁵⁰⁹ – sono essenzialmente riconducibili a tre diverse categorie, ordinate per

⁵⁰⁹ Al proposito, si legge in una risalente decisione della Pretura di Milano che “*Il libero accordo degli associati nel determinare l'organizzazione interna e amministrativa dell'associazione non riconosciuta, non preclude all'autorità giudiziaria ordinaria il potere di sindacare i rapporti scaturenti dal fatto associativo qualora essa sia adita da uno o più associati i quali intendano far valere diritti fondati sugli accordi di cui innanzi, a meno che tali accordi non prevedano in via generale il deferimento delle controversie circa l'osservanza dello statuto ad apposita commissione chiamata ad esprimere una volontà negoziale sostitutiva di quella dei contendenti (c.d. foro interno)*”, Pret. Milano, sent. 11 settembre 1990, in “*Foro it.*” 1991, I, coll. 1590 ss.; così anche Pret. Busto Arsizio, sent. 8 novembre 1990, in “*Giur. comm.*” 1991, II, pp. 524 ss.

crescente formalismo: procedure conciliative variamente denominate⁵¹⁰; arbitrati liberi o irrituali⁵¹¹; arbitrati

⁵¹⁰ Si tratta dell'ipotesi assolutamente più diffusa tra i partiti politici. Essa si caratterizza per l'attribuzione della competenza a "conciliare" a organi interni al partito, anche se dotati di una qual certa autonomia e indipendenza rispetto agli organi di indirizzo. Proprio questa caratteristica, di affidare la soluzione a soggetti interni, impedisce di poter qualificare questi meccanismi come arbitrati (irrituali) ovvero ne determina la nullità: App. Roma, sent. 8 luglio 1991, in "Giur. it." 1992, I, 2, p. 20, secondo cui "La decisione del collegio dei probiviri di una associazione non riconosciuta, integrato dagli ex presidenti dell'associazione, non ha natura di lodo arbitrale, in quanto il collegio è organo dell'associazione che difetta del requisito della terzietà"; Trib. Cagliari, sent. 26 febbraio 1998, in "Riv. giur. Sarda" 1999, p. 145, secondo cui "in applicazione del principio inderogabile secondo cui gli arbitri devono essere designati con il concorso delle volontà dei contendenti, la clausola compromissoria prevista nello statuto di un'associazione non riconosciuta, che devolva le controversie fra l'associazione e gli associati ad un collegio di probiviri eletto dall'assemblea, senza esigere l'unanimità della deliberazione assembleare, è nulla".

⁵¹¹ Si tratta di un'ipotesi assai comune nelle associazioni non riconosciute e nei partiti politici, in particolare. Cfr. ad es. Cass. civ., sent. 4 dicembre 1984, n. 6344, in "Foro it." 1985, I, coll. 321 ss.; Cass. civ., sent. 17 novembre 1984, n. 5837; Trib. Milano, sent. 24 febbraio 1992, in "Società" 1992, p. 1379; Trib. Milano, sent. 7 novembre 1988, in "Giur. comm." 1991, II, p. 825. Si è rilevato al proposito che "le disposizioni dello statuto di un partito politico, le quali devolvono ad apposite commissioni le controversie sull'osservanza dello statuto medesimo, al fine del contemperamento dei contrapposti interessi secondo criteri interni di opportunità e convenienza, integrano un compromesso per arbitrato irrituale o libero, in considerazione della natura negoziale delle disposizioni stesse, correlata alla qualità di associazioni di fatto dei partiti politici, nonché della loro finalità di deferire alle suddette commissioni una manifestazione di volontà sostitutiva di quella dei contendenti, e non una decisione di tipo giurisdizionale in applicazione di norme di diritto o di criteri di equità", Cass. civ., sent. 4 dicembre 1984, n. 6344, in "Foro it." 1985, I, col. 321; Cass. civ., sent. 17 novembre 1984, n. 5838, in "Giur. it." 1987, I, 1, p. 953, secondo la quale "la clausola statutaria di un'associazione non riconosciuta, quale un'associazione sportiva, che imponga ai soci di adire, per la tutela dei loro interessi e la soluzione delle controversie attinenti alle loro attività e mansioni, soltanto le autorità sociali e federali, accettandone i relativi provvedimenti, integra un compromesso per arbitrato irrituale o libero, in quanto si traduce, mediante rinuncia alla tutela giurisdizionale, nel mandato negoziale conferito a dette autorità per la composizione della lite con una manifestazione di volontà sostitutiva di quella dei contendenti"; Pret. Brindisi,

rituali⁵¹².

I meccanismi riconducibili alla prima categoria, di gran lunga i più comuni, potrebbero essere giuridicamente qualificati come procedimenti a formazione progressiva nei quali la determinazione finale si definisce o con il mancato esperimento dei ricorsi interni entro i termini prefissati o con la decisione dell'organo di tutela interno⁵¹³. Questa tesi ricostruttiva permette di comprendere il motivo per il quale – nella giurisprudenza formatasi avverso provvedimenti interni al partito politico⁵¹⁴ – il ricorrente, prima, e il giudice, poi, abbiano indicato, come oggetto dell'azione,

sent. 1 aprile 1988, in “Arch. civ.” 1989, p. 412, secondo cui “*le disposizioni dello statuto di un'associazione non riconosciuta che devolvono ad appositi organi le controversie riguardanti provvedimenti disciplinari, integrano un compromesso per arbitrato irrituale (o libero), in considerazione della materia palesemente negoziale delle disposizioni stesse che, essendo rivolte a scopi leciti non possono non avere efficacia vincolante fra le parti e che sono pienamente valide ed operanti poiché trovano il loro fondamento nel preventivo assoggettamento volontario ad esse di tutti gli associati nel momento stesso in cui entrano a far parte dell'associazione*”; Pret. Busto Arsizio, sent. 08 novembre 1990, in “Giur. comm.” 1991, II, p. 524, secondo la quale “*qualora lo statuto associativo preveda la devoluzione della controversia ad un apposito organo dell'associazione, esso è competente a decidere il merito; conseguentemente, il ricorso alla commissione di garanzia - previsto dallo statuto - configura una devoluzione della controversia in arbitrato irrituale, in relazione al quale è inammissibile il ricorso a misure cautelari*”.

⁵¹² Si tratta dell'ipotesi più rara nelle associazioni non riconosciute come sono normalmente i partiti. Cfr. ad es. Pret. Lecce-Gallipoli, sent. 13 dicembre 1990, in “Giur. Merito” 1992, pp. 1149 ss. su cui M. CIRULLI, *Controversie interne ai partiti politici e provvedimenti d'urgenza*, *Ibidem*, pp. 1150 ss.

⁵¹³ Proprio con riferimento a procedure interne di soluzione di controversie affidate a organi non terzi rispetto alla stessa associazione, si è rilevato che “*nell'ambito di un'associazione non riconosciuta, la decisione emessa dal collegio dei probiviri [...] non è qualificabile in termini di lodo arbitrale, bensì quale atto perfezionativo di una fattispecie a formazione progressiva*”, cfr. Trib. Bari, sent. 13 luglio 2006, in “Nuova giur. civ.” 2007, I, pp. 515 ss., su cui cfr. N. MUCCIOLI, *L'esclusione dell'associato tra autotutela e intervento del giudice*, *Ibidem*, pp. 517 ss.

⁵¹⁴ Vd. *infra* par. 3.6.2 – *Cenni alla tutela giurisdizionale esterna e suoi limiti*.

l'originaria decisione associativa e non il "lodo" eventualmente formatosi su di essa⁵¹⁵. Peraltro questa ricostruzione sembrerebbe mostrare una maggiore contiguità del fenomeno in esame a schemi propri del diritto amministrativo, piuttosto che del diritto civile, come anche accade nel caso dell'interesse giuridico del membro nei confronti dell'associazione, forse meglio comprensibile ricorrendo alla figura dell'interesse legittimo che non a quelle proprie del diritto privato⁵¹⁶.

La proposta avanzata circa la distinzione tra fase pre e post-decisionale potrebbe fornire qualche indicazione con riferimento a quelle clausole statutarie che trattengano il membro escluso dal rivolgersi all'autorità giudiziaria prima di aver esaurito eventuali forme di tutela endopartitica previste dagli atti fondativi e regolativi interni. Proprio con riferimento a queste ipotesi, non rare⁵¹⁷, di previo esperimento di ricorsi interni, la distinzione tra fase pre e post-decisionale potrebbe nuovamente tornare di utilità. Mentre la sanzione dell'iscritto per comportamenti tenui od opinioni espresse in relazione ad argomenti ancora all'ordine del giorno del partito dovrebbe legittimare un ricorso diretto al giudice, anche in presenza di clausole limitative, essendosi alla presenza di un interesse giuridico pieno del singolo a contribuire in maniera dialettica alla

⁵¹⁵ Sul punto cfr. G. PONZANELLI (a cura di), *Le associazioni non riconosciute* cit., p. 132.

⁵¹⁶ Si fa ovviamente riferimento alla nota tesi di L. BIGLIAZZI GERI, *Contributo ad una teoria dell'interesse legittimo nel diritto privato* cit.

⁵¹⁷ Cfr. ad es. Statuto di Forza Italia, art. 50, rubricato "Giurisdizione esclusiva" nel quale si stabilisce che "i soci del Movimento Politico, i rappresentanti dei Club Forza Italia e delle altre associazioni riconosciute dal Movimento ai sensi degli artt. 71 e 72, sono tenuti a ricorrere preventivamente ai Collegi dei Probiviri in caso di controversie riguardanti l'attività del Movimento, l'applicazione dello Statuto, i rapporti del Movimento con i Club e con le associazioni riconosciute, nonché i rapporti tra questi ultimi".

vita dell'associazione; il diritto al ricorso alla tutela giurisdizionale dell'associato che sia stato sanzionato in ragione di fatti o opinioni incoerenti con la determinazione di una data linea politica, dovrebbe essere bilanciato con l'interesse – costituzionalmente tutelato (art. 49, Cost.) – del partito a perseguirla, senza intralci interni. In questo secondo caso, allora, il mancato esaurimento di eventuali ricorsi interni o altre forme di tutela endopartitica, dovrebbe spingere l'autorità giudiziaria a rilevare, anche d'ufficio, il suo (temporaneo) difetto di giurisdizione. Ciò anche perché essa non sarebbe forse in grado di valutare correttamente se l'azione o l'opinione sia effettivamente in contrasto con una determinata linea politica⁵¹⁸.

Accanto ai meccanismi di soluzione di controversie fra singoli e fra singoli e partito, possono anche essere previsti strumenti per risolvere contrasti tra articolazioni interne. La legge sui partiti politici registrati, d.l. n. 143/13, sembra alludere a questa eventualità nel suo art. 3, comma 3, dove, in modo assai generico, si prevede che *“lo statuto può prevedere disposizioni per la composizione extragiudiziale delle controversie insorgenti nell'applicazione delle norme statutarie, attraverso organismi probivirali definiti dallo statuto medesimo, nonché procedure conciliative e arbitrali”*.

Se si passa ad esaminare gli Statuti dei principali partiti politici a livello nazionale che si sono presentati alle po-

⁵¹⁸ In questo senso, si sono avute due pronunce interessanti. Con la prima, si è affermato che i membri di un partito non possono *“domandare giudizialmente l'inibitoria di condotte asseritamente in contrasto con la linea politica del partito, ascritte ad altro membro”* (Trib. Roma, sent., 18 agosto 2001, in *“Giur. Romana”* 2002, pp. 240 ss.); con la seconda, si è sostenuto che *“il giudice non è tenuto a verificare se sia o meno fondato il giudizio espresso da un partito sull'altrui linea politica”* (Trib. Roma, sent. 15 settembre 1984, in *“Giur. it.”* 1986, I, 2, p. 490).

litiche del 2018, si può notare che, mentre tutti prevedono meccanismi per risolvere contrasti tra associati e tra associati e partito – includendo tra queste controversie anche i procedimenti disciplinari e la loro contestazione interna –, solo alcuni contengono previsioni dirette ad affrontare conflitti interorganici⁵¹⁹. Tra questi ultimi, sarebbe possibile distinguere, da un lato, quei partiti che attribuiscono le relative competenze a organi diversi rispetto a quelli che “giudicano” le controversie tra associati e tra associati e partito⁵²⁰, e, dall’altro, i partiti che conferiscono la funzione di risoluzione delle controversie interorganiche al medesimo ufficio⁵²¹.

⁵¹⁹ Due casi emblematici di assenza di tali previsioni sono costituiti dalla Lega per Salvini e dal M5S. Lo Statuto del M5S del dicembre 2017 prevede due organi che, dal nome, parrebbero poter avere questa funzione (il Garante, art. 8, e il Comitato di garanzia, art. 9). L’esame della composizione e soprattutto delle competenze, però, evidenzia che non si tratta assolutamente di “garanti” – nel senso di soggetti terzi e imparziali che utilizzano procedimenti simil-giurisdizionali per raggiungere una decisione –, ma di organi pienamente partecipi del potere di indirizzo: “garanti” si potrebbe allora dire nel senso schmittiano o espositiano del termine (C. ESPOSITO, *Capo dello Stato*, in *Enc. dir.*, VI, 1960, pp. 224; C. SCHMITT, *Il custode della costituzione*, Milano 1981). Il Garante, infatti, “custode dei valori”, ha poteri di vigilanza, di sostituzione e decisionali; il Comitato di garanzia, oltre a funzioni di risoluzione delle controversie relative agli associati, ha poteri di indirizzo molto rilevanti, come quello di poter sfiduciare il capo politico (art. 9, lett. c) e quello di approvare gli atti normativi interni (art. 9, lett. d). Nel caso della Lega per Salvini, lo Statuto è chiaro nel disciplinare il tema attraverso il ricorso a una forma di “gerarchia impropria” (cfr. A.M. SANDULLI, *Manuale di Diritto Amministrativo*, vol. I, Napoli 1989, pp. 238 ss.), stabilendo che “il controllo sugli organi delle delegazioni territoriali e delle articolazioni territoriali regionali è fatto in conformità al principio secondo cui gli organi di livello superiore controllano gli organi di livello inferiore”(art. 13, Statuto Lega per Salvini).

⁵²⁰ Lo Statuto di Forza Italia prevede due diversi organismi, a entrambi dei quali è assicurata, in vario modo, indipendenza e imparzialità, cui sono rispettivamente attribuite le controversie intersoggettive (Commissione di garanzia, art. 3bis) e (anche) quelle interorganiche (Collegi dei probiviri, artt. 10-11; e art. 50, relativo alle funzioni).

⁵²¹ Due esempi molto chiari sono costituiti dal PD e da Fratelli d’Italia. Lo Statuto del PD, così come attuato dal Regolamento sulle Commissioni di ga-

3.6.2 – Cenni alla tutela giurisdizionale degli associati e suoi limiti

La giustiziabilità dei diritti dei membri di una associazione e, in particolare, di quelle politiche è tema classico del dibattito civilistico⁵²² e pubblicistico⁵²³.

ranza del 23/9/2010, istituisce una serie di Commissioni di garanzia, ai diversi livelli territoriali (art. 39), cui attribuisce sia le controversie intersoggettive sia molteplici competenze relative al regolare funzionamento degli apparati interni (ad es. art. 40bis, comma 7). In modo analogo, lo Statuto di Fratelli d'Italia, come attuato dal Regolamento di garanzia del 27/11/2014, costituisce diverse Commissioni di Garanzia, per i vari livelli territoriali (artt. 27 ss.), cui assegna molteplici competenze in materia di regolare funzionamento dell'organizzazione interna (art. 28, comma 3), compreso il controllo sulla regolarità delle operazioni elettorali interne (art. 28, ult. comma).

⁵²² Cfr. ad es. M.A. URCIUOLI, *La tutela del singolo nei partiti politici*, Napoli 1990; M. BASILE, *L'intervento dei giudici nelle associazioni*, Milano 1975; P. RESCIGNO, *La sezione del partito politico*, Milano 1957; F. GALGANO, *Partiti e sindacati nel diritto comune delle associazioni*, in "Riv. dir. civ." 1966, I, pp. 507 ss.; IDEM, *Principio di legalità e giurisdizione civile nelle controversie interne ai partiti politici*, in "Riv. trim. dir. proc. civ." 1984, pp. 378 ss.; P. PERLINGIERI, *Esclusione dall'associazione non riconosciuta ed ordine pubblico costituzionale*, in "Rass. Dir. Civ." 1983, pp. 840 ss.; IDEM, *La persona e i suoi diritti. Problemi del diritto civile*, Napoli 2005; G. VOLPE PUTZOLU, *La tutela dell'associato in un sistema pluralistico*, Milano 1977; AA.VV., *Partiti politici e ordinamento giuridico in ricordo di Francesco Galgano*, Napoli 2015; A. PELLICANÒ, *Sul problema della tutela giurisdizionale nelle associazioni: il giudice, lo Stato e la società civile*, in "Riv. Soc." 1976, pp. 1280 ss.

⁵²³ Cfr. ad es. P. VIRGA, *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Milano 1948; A. BARDUSCO, *L'ammissione del cittadino ai partiti*, Milano-Varese 1967; P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali cit.*, pp. 199 ss.; P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Torino 2017, pp. 483 ss. e 605 ss.; C. PINELLI, *Possibilità e limiti di intervento dei giudici nelle controversie interne ai partiti politici nella recente esperienza italiana*, in "Giur. cost." 1991, pp. 2994 ss.; A. PACE, *Art. 18*, in G. BRANCA (fondato da), A. PIZZORUSSO (continuato da), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma 1977, pp. 227 ss.; A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Lezioni. Parte speciale. 2. cit.*, pp. 374 ss.; E. ROSSI, *Le formazioni sociali nella Costituzione Italiana*, Padova 1989; A. LANZAFAME, *Sui livelli essenziali di democrazia nei partiti*, in "Rivista AIC" n. 1/2017, pp. 16 ss.

Non può negarsi che la tutela giurisdizionale del singolo debba trovare un qualche spazio anche all'interno dei partiti e che, di conseguenza, ciò sia in grado di influire sui meccanismi di organizzazione e di azione interni all'associazione politica. Escluderlo in radice in virtù dell'art. 36, comma 1, c.c.⁵²⁴, vorrebbe dire creare un'eccezione, difficilmente giustificabile, ai principi e ai diritti di cui agli artt. 2, 24, comma 1, 111 e 113, Cost.

Peraltro, pare anche ragionevolmente sostenibile che la tutela giurisdizionale del membro di un'associazione e, in particolare, di un'associazione politica possa subire qualche limitazione⁵²⁵ alla luce dello *Statuto costituzionale dei partiti*, che si è tentato di ricostruire all'inizio di questo capitolo⁵²⁶. Sia che si accolga l'idea di una soggettività pubblicistica e di una conseguente titolarità di diritti dei corpi intermedi⁵²⁷, sia che ci si muova nell'alveo di una concezione puramente individualista dell'ordinamento

⁵²⁴ Questa tesi è stata sostenuta, ad esempio, da M. BASILE, *Gli enti di fatto*, in P. RESCIGNO (diretto da), *Trattato di diritto privato. Persone e famiglia*, II, 1, Torino 1982, p. 205; M. BASILE, *L'intervento dei giudici nelle associazioni* cit., p. 36; G. VOLPE PUTZOLU, *La tutela dell'associato* cit., p. 77 s.

⁵²⁵ Pare invece favorevole a un ampio intervento giudiziale all'interno dell'organizzazione e della vita dei partiti politici, A. LANZAFAME, *Sui livelli essenziali di democrazia* cit., p. 21, il quale sostiene che "La prospettiva è un progressivo riconoscimento ed ampliamento, in via giurisdizionale, del contenuto giustiziabile dell'art. 49 Cost., al fine di pervenire ad una democratizzazione dell'organizzazione partitica anche in assenza di una legge sui livelli essenziali della democrazia nei partiti che garantisca maggiore trasparenza interna, migliore selezione delle candidature, e limpidezza dei modi di accesso interni alla competizione politica".

⁵²⁶ Cfr. *supra* par. 3.1.1 – *Lo Statuto costituzionale e legislativo dell'organizzazione partitica*.

⁵²⁷ Questa ad esempio pare una tesi ampiamente seguita dalla dottrina contemporanea, anche se con diverse sfumature: cfr. ad es. A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale. Introduzione allo studio dei diritti costituzionali*, Padova 2003, pp. 13 ss.; P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *I diritti fondamentali* cit., pp. 102 ss.

costituzionale⁵²⁸, il riconoscimento della libertà dei singoli di creare associazioni dirette al perseguimento di finalità comuni (art. 18 e art. 49, Cost.), comporta la necessità di un bilanciamento tra la posizione del singolo e quella del gruppo o, se si preferisce, degli altri individui appartenenti al gruppo⁵²⁹. Se dal punto di vista sostanziale ciò risulta ragionevole, non può che conseguire, sul piano della tutela giurisdizionale, una corrispondente limitazione delle azioni esperibili da parte del singolo.

La limitazione alla tutela giurisdizionale esterna, disscenderebbe dal parallelismo – alla base del disegno costituzionale – che necessariamente deve sussistere tra posizione sostanziale di diritto e tutela giurisdizionale della stessa.

Tale limitazione – s'intende sostenere – non deriva da regole specifiche, magari a carattere eccezionale, che circoscrivono l'ambito di azione (processuale) del membro di un partito politico⁵³⁰, bensì dalla normale correlazione che deve sussistere tra situazione giuridica sostanziale e garanzia processuale. Pare superfluo ricordare che *“il diritto processuale è costituito [...] da un sistema di norme che*

⁵²⁸ Cfr., ad es., con riferimento specifico alla libertà religiosa e alle associazioni religiose, la posizione radicale, piuttosto isolata, seppur molto convincente, di M. CROCE, *La libertà religiosa* cit.

⁵²⁹ Cfr., ad es., con riferimento ad analoga problematica (libertà di associazione religiosa), Corte cost., sent. 195/72, par. 7, considerato in diritto, dove il bilanciamento viene fatto chiaramente tra diritto del singolo membro di una istituzione di ispirazione religiosa e i diritti degli altri appartenenti all'istituzione stessa: *“ove l'ordinamento imponesse ad una siffatta università di avvalersi e di continuare ad avvalersi dell'opera di docenti non ispirati dallo stesso credo, tale disciplina fatalmente si risolverebbe nella violazione della fondamentale libertà di religione di quanti hanno dato vita o concorrono alla vita della scuola confessionale”* (enfasi aggiunta).

⁵³⁰ Così come si è ritenuto in un primo periodo della nostra storia repubblicana. Sul punto ad es. F. ROSELLI, *Ancora sull'esclusione del socio dall'associazione non riconosciuta con particolare riguardo all'esclusione dal partito politico*, in *“Giur. Merito”* 1973, pp. 551 ss.

disciplinano più o meno complessi meccanismi (processi) diretti a garantire che la norma sostanziale sia attuata anche nell'ipotesi di mancata cooperazione spontanea da parte di chi vi è tenuto. La prima caratteristica da evidenziare è, quindi, la natura strumentale del diritto processuale (in quanto diretto ad intervenire solo quando la norma sostanziale non sia stata spontaneamente attuata) o - il che in parte è lo stesso - la indispensabilità del diritto sostanziale per il diritto processuale (nel senso che quest'ultimo non avrebbe senso o possibilità di esistenza se mancasse un diritto sostanziale - comunque individuabile - che ponesse norme da rispettare)"⁵³¹ (enfasi dell'autore).

È la Costituzione stessa che fissa questo fondamentale principio giuridico nell'art. 24, comma 1, Cost., quando stabilisce che *"tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri interessi"* (enfasi aggiunta). Si tratta della *"regola della normale correlazione tra titolarità del diritto sostanziale e titolarità del diritto di azione"*⁵³², espressa dall'istituto della *legittimazione ad agire*.

Quando la dottrina assolutamente maggioritaria e la costante, anche se non unanime, giurisprudenza⁵³³ affermano che sia *"ammesso un controllo di legittimità dell'atto ed è, viceversa, escluso un giudizio sul merito della delibera"*⁵³⁴, sembrano probabilmente ribadire, da un punto di vista del diritto sostanziale, la necessità di una legittimazione ad agire dell'attore per poter ottenere una sentenza

⁵³¹ A. PROTO PISANI, *Lezioni di diritto processuale civile*, Napoli 2014, p. 4.

⁵³² *Ibidem*, p. 288.

⁵³³ Cfr. ad es. Trib. Roma, ordd. 21 marzo 1995, 23 marzo 1995, 12 maggio 1995, 3 giugno 1995, in "Foro it." 1995, I, coll. 2559 ss.

⁵³⁴ Così G. PONZANELLI (a cura di), *Le associazioni non riconosciute cit.*, p. 121; con riferimento alle decisioni circa l'ammissione di nuovi associati, cfr. *Ibidem*, pp. 96 ss.

ad esso favorevole. Il membro dell'associazione, infatti, a norma di legge, atto costitutivo e statuto, può vantare un diritto pieno a che l'assemblea sia regolarmente costituita, operi nel rispetto della procedura decisionale, adotti decisioni nelle forme prescritte e nel rispetto delle competenze a essa attribuite; un diritto ad esercitare un voto secondo le caratteristiche indicate nello statuto, ad esprimere, prima della decisione, la propria opinione ecc. ecc.; ma il contenuto della delibera, il suo *merito*, corrisponde ad un diritto/potere di altri (a seconda dei punti di vista, l'associazione in sé oppure la maggioranza degli associati)⁵³⁵. Ammesso e non concesso che nel diritto privato possano individuarsi situazioni giuridiche di tal fatta⁵³⁶, si potrebbe allora qualificare di interesse legittimo la posizione dell'associato con riferimento alle deliberazioni dell'associazione.

È però da rilevare che negli anni (forse mesi) più vicini a noi, il *self-restraint* giudiziale⁵³⁷ si sia sempre più attenuato, venendo la magistratura a occuparsi sempre più spesso della regolamentazione e delle decisioni interne ai

⁵³⁵ Il sindacato di “merito” di una deliberazione assembleare è normalmente ammesso solo nell’ambito delle società commerciali ed esclusivamente nell’ipotesi di c.d. “abuso” della maggioranza, cioè quando essa operi in maniera difforme dall’effettivo interesse dei soci. Cfr. P. RESCIGNO, *L’abuso del diritto*, in “Riv. Dir. Civ.” 1965, I, pp. 249 ss.; F. GALGANO, *Il nuovo diritto societario*, in IDEM (diretto da), *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell’economia*, Padova 2006, I, pp. 394 ss. In giurisprudenza, cfr. ad es. Trib. Bologna, sent. 9 luglio 2009, in “Giur. it.” 2010, pp. 1102 ss.; Trib. Roma, sent. 10 ottobre 2008, in “Riv. dir. comm.” 2009, II, pp. 1 ss.; Trib. Trieste, sent. 7 ottobre 2005, in “Dir. fallim.” 2007, II, pp. 129 ss.; Trib. Lucca, sent. 11 gennaio 2005, in “Giur. Merito” 2005, pp. 2662 ss.; Cass. civ., sez. I, sent. 12 dicembre 2005, n. 27387, in “Foro it.” 2006, I, coll. 3455 ss.

⁵³⁶ Cfr. L. BIGLIAZZI GERI, *Contributo ad una teoria cit.*

⁵³⁷ Ha per molto tempo costituito consolidata affermazione giudiziale quella per cui “*l’intervento del giudice ordinario nella vita dei partiti politici è ammissibile solo per il ripristino della legalità interna ed è circoscritto al controllo di legalità e conformità statutaria delle deliberazioni generali ed espulsive ai sensi degli art. 23, 24 e 36 c.c.*”, Trib. Roma, sent. 23 marzo 1995, in “Giur. Merito” 1995, p. 199.

partiti politici, giungendo talvolta a toccare profili di merito delle decisioni⁵³⁸.

Gli aspetti di “merito” dai quali sarebbe bene che i giudici si tenessero lontani riguardano, anzitutto, la posizione di colui che chiede l’adesione/iscrizione al partito e quella di colui che viene escluso.

Una volta assicurato il rispetto delle forme e delle procedure stabilite dagli atti fondativi e regolativi interni per l’ingresso di nuovi associati, la valutazione concreta della rispondenza dei comportamenti e delle opinioni del richiedente rispetto ai valori e alla linea del partito politico dovrebbe essere totalmente rimessa a quest’ultimo, essendo il solo in grado di interpretarle. In questo senso si può ricordare un arresto della giurisprudenza ordinaria – relativo a un noto caso verificatosi in occasione della fondazione del Partito Democratico – dove si è riconosciuto che il gradimento circa l’ingresso nell’associazione politica sia “*espressiv[o] dell’autonomia e dell’identità dell’associazione politica, [e] si sottrae al controllo giurisdizionale. Né gli art. 2 e 49 Cost. consentono di argomentare in senso opposto, dal momento che proprio da queste norme discende il riconoscimento della pluralità delle formazioni sociali in genere, e dei partiti in particolare, come sedi privilegiate dello sviluppo dei diritti della persona e come garanzia di libertà*”⁵³⁹. Queste valutazioni “*rispondono a finalità squisitamente politiche di selezione ideologica degli aspiranti alla carica di segretario politico nazionale del partito, dinanzi alle quali il controllo giurisdizionale doverosamente arretra, senza possibilità di sindacato circa la conformità della decisione al parametro statutario, nel*

⁵³⁸ Cfr., anche per indicazioni al riguardo, E. CATERINA, *Le espulsioni dal Movimento 5 stelle* cit., pp. 793 ss.

⁵³⁹ Trib. Roma, ord. 11 settembre 2007, in “Foro it.” 2007, I, coll. 2922 ss. Vd. *supra* nota 278.

*rispetto dell'autonomia politica dell'organismo sociale*⁵⁴⁰. Potrebbe peraltro accadere che gli atti fondativi attribuiscono ai richiedenti posizioni giuridiche piene (ad esempio stabilendo che le domande di adesione siano considerate accolte al ricorrere di elementi oggettivi emergenti da documenti o dichiarazioni fatte in occasione della presentazione della richiesta⁵⁴¹), ma in questo caso l'eventuale tutela giurisdizionale discenderebbe dalla stessa libera decisione organizzativa dell'associazione.

Analoghe considerazioni occorrerebbe fare con riferimento all'esclusione dell'iscritto. Una volta verificata la correttezza delle forme e delle procedure dirette alla espulsione del socio, il giudice dovrebbe arrestarsi dinanzi alle ragioni di "merito" che siano state addotte, anche se queste apparissero evidentemente infondate o pretestuose. Anzi, se gli atti fondativi e regolativi interni non prevedessero, tra le forme da rispettare, l'indicazione di una motivazione per l'esclusione, il giudice – sempre verificato il rispetto delle (altre) regole procedurali previste – dovrebbe astenersi dal sindacare questo profilo, andando eventualmente a ricercare *aliunde* le "gravi ragioni" che legittimino l'espulsione. Non si dovrà mai dimenticare, infatti, che potrebbe costituire un *vulnus* esiziale per lo stesso partito,

⁵⁴⁰ *Ibidem*.

⁵⁴¹ Nell'ordinanza del Tribunale di Roma richiamata nelle precedenti note si legge che "*l'accordo associativo, aperto all'adesione di quanti intendano partecipare al processo di costituzione del Partito democratico, attribuendo ad essi la titolarità dell'elettorato attivo e passivo. La specificità della clausola di adesione che coincide con l'enunciazione dei requisiti richiesti per partecipare al procedimento di elezione dei rappresentanti dell'Assemblea costituente nazionale, delle assemblee regionali, dei segretari regionali e del segretario politico nazionale non elimina il fondamento volitivo-consensuale dell'atto di partecipazione, anche se produce un effetto di ampliamento delle possibilità di tutela giudiziaria, anche oltre la forma tipica dell'art. 23 c.c. e la limitata legittimazione ivi prevista*", Trib. Roma, ord. 11 settembre 2007 cit.

costringerlo a mantenere al suo interno un associato che, a suo giudizio, “*rejects the values they uphold or whose conduct goes against the values and ideals of the party*”⁵⁴². Parafrasando una nota decisione costituzionale in materia di libertà religiosa, si potrebbe infatti ritenere che “*ove l’ordinamento imponesse ad una siffatta [associazione] di avvalersi e di continuare ad avvalersi dell’opera di [membri] non ispirati dall[’a] stess[a] [ideologia], tale disciplina fatalmente si risolverebbe nella violazione della fondamentale libertà di [associazione politica] di quanti hanno dato vita o concorrano alla vita [del partito]*”⁵⁴³.

Altro esempio che viene alla mente relativamente ai (necessari) limiti di intervento giudiziale, riguarda il membro dissenziente rispetto a una deliberazione collegiale. Al di là del sindacato sulla regolarità formale della decisione (alla luce della legge e degli atti fondativi e regolativi interni), non sembra corretto che il dissenziente possa spingersi a contestarne il merito, in particolare per mancata corrispondenza ai principi ispiratori del partito o alla sua linea politica, perché la determinazione di questi ultimi e la loro esatta interpretazione non può che spettare all’associazione stessa, vale a dire alla maggioranza dei suoi membri. Il singolo membro, infatti, al di là dell’esatta qualificazione giuridica della posizione soggettiva che gli si voglia riconoscere, non sembra possedere un “diritto” – tutelabile giudizialmente – alla determinazione e all’esatta interpretazione/attuazione dei principi ispiratori e della linea politica del gruppo nel suo complesso. Come “*il giudice non è tenuto a verificare se sia o meno fondato il giudizio espresso da un partito sull’altrui linea politica*”⁵⁴⁴, altrettanto – e forse

⁵⁴² Venice Commission, *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Political Parties* cit., p. 22.

⁵⁴³ Corte cost., sent. n. 195/72, par. 7, considerato in diritto.

⁵⁴⁴ Trib. Roma, sent. 15 settembre 1984, in “Giur. it.” 1986, I, 2, p. 490.

per ragioni ancor più pregnanti attinenti al rispetto della libertà di associazione politica di cui all'art. 49, Cost. – sarà tenuto a fare con riferimento ai giudizi espressi dalla maggioranza del partito rispetto alla *propria* linea politica.

Sembrerebbe, dunque, da condividere la posizione che per molti anni è stata assolutamente prevalente nella giurisprudenza, la quale è chiamata a svolgere un controllo formale e meramente esterno relativamente alla conformità delle decisioni associative alla legge e agli atti fondativi e regolativi, mentre sarebbe da escludere qualsiasi controllo di merito sull'azione del gruppo⁵⁴⁵.

Anche con riferimento alla tutela giurisdizionale del singolo, la distinzione tra fase pre e post-decisionale proposta in precedenza⁵⁴⁶ potrebbe forse essere di qualche utilità. Il membro del partito ha certamente pieno diritto a

⁵⁴⁵ Cfr. ad es. Tribunale Roma, ord. 23 marzo 1995, in “Foro it.” 1995, I, col. 2561, dove si legge che “*Lo statuto del partito politico costituisce, per norme della repubblica (art. 49 Cost. e 36 c.c.), la regola di vita associata degli iscritti, disciplinandone l'agire collettivo per il conseguimento degli obiettivi ideali e politici comuni (cfr. il «preambolo» dello statuto P.P.I.) secondo disposizioni regolamentari che rinvergono nella libertà di adesione (contrattuale) la ragione della loro imperatività. Le regole statutarie costituiscono, dunque, la traduzione normativa minima ed inderogabile dell'intesa associativa, della volontà di «agire insieme» dialetticamente, ed anche in modo conflittuale, per lo «scopo comune». Il superamento della predetta soglia minima di adesione, che è costituita dall'insieme delle regole statutarie (ivi comprese quelle sulla composizione «interna» dei conflitti), porta alla «crisi» del rapporto tra associato e gruppo o tra associati: l'intervento dello Stato per la composizione del conflitto è limitato al controllo di legalità e conformità statutaria dei deliberati generali e di quelli espulsivi (art. 23-24 c.c. applicabili ex art. 36 c.c. anche al partito, associazione non riconosciuta)”. Più di recente, cfr. ad es. Cass. civ., sez. I, 10 aprile 2014, n. 8456; Cass. civ., sez. VI, ord. 10 maggio 2011, n. 10188; Trib. Genova, ord. 10 aprile 2017 (RG 4036/2017); Trib. Palermo, ord. 12 settembre 2017 (RG 13020/2017), queste ultime due relative alle note vicende delle primarie 5 Stelle a Genova e Palermo. In dottrina di recente cfr. G. PONZANELLI (a cura di), *Le associazioni non riconosciute* cit., pp. 119 ss.*

⁵⁴⁶ Cfr. *supra* 3.3 – *Una proposta ricostruttiva: la distinzione tra fase pre e post-decisionale*.

che le sue opinioni e le sue azioni (conformi a statuto) siano ascoltate e debitamente considerate nella formazione della volontà associativa, ma una volta che questa, nelle forme previste dalla legge e dallo statuto, si sia manifestata, il singolo non possiede altro che un obbligo di assoggettarvisi, salvo ovviamente la libertà di abbandonare l'associazione stessa⁵⁴⁷.

Si potrebbe, peraltro, distinguere due diverse situazioni in via generale: quella dell'associato verso qualsivoglia decisione dell'associazione e quella di un associato che ricopra una specifica carica all'interno di un organo collegiale.

In questo secondo caso, il membro dell'associazione che sia parte di un organo collegiale potrà impugnare la decisione tutte le volte che essa si sostenga contraria alla legge o allo statuto, in quanto solo deliberazioni assunte in conformità ad essi vincolano tutti i membri ed impongono anche all'eventuale dissenziente di sottostare al volere della maggioranza⁵⁴⁸.

Nel primo caso, viceversa, si potrà tutt'al più ricono-

⁵⁴⁷ Analoga impostazione viene fornita, sulla base di diversa ricostruzione, da A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale* cit., p. 87 s.: “mentre è libera la costituzione del rapporto associativo (v. gli artt. 18 comma 1, 39 comma 1, 49 Cost.) ed è altrettanto libera l'azione «esterna» della formazione sociale (considerata come soggetto a sé stante), non è invece parimenti «libera» l'azione del singolo associato all'interno del gruppo, in quanto, una volta contratto il vincolo associativo, questi deve rispettare i deliberati dell'organo a cui compete, per statuto, la determinazione delle modalità di perseguimento dei fini sociali. L'associato può bensì adoperarsi perché tale organo delibere in un senso più che in un altro, ma non può disapplicarne le decisioni, a meno che esse non siano viziate da radicale nullità per contrasto con norme imperative”.

⁵⁴⁸ In questo senso cfr. ad es. Cass. civ., sez. VI, ord. 10 maggio 2011, n. 10188: “per le deliberazioni di organi collegiali alle quali il socio o l'associato concorra (o possa concorrere) con il proprio voto è configurabile un diritto d'impugnazione legato al mero fatto che la deliberazione non sia conforme alla legge o allo statuto dell'ente”.

scere all'associato il diritto di impugnazione – in analogia con quanto disposto dall'art. 2388, c.c., con riferimento alle società di capitali – solo e solo se le decisioni abbiano leso un suo specifico diritto⁵⁴⁹. L'associato non potrà cioè sindacare la legittimità e statutorietà di qualsiasi decisione associativa⁵⁵⁰ o, per dirla altrimenti, farsi garante della generale legalità e statutorietà dell'azione dell'associazione, ma solo di quelle decisioni cui ha preso parte (o avrebbe potuto prendere parte) oppure di tutte quelle che ledono un suo autonomo diritto, distinto da quello associativo.

In definitiva, il tipo di controllo esperibile da un giudice all'interno di un partito potrebbe essere così riassunto, ripercorrendo le indicazioni fornite da una recente ordinanza del Tribunale di Napoli, in un caso concernente il Movimento 5 Stelle, nella quale si legge, tra l'altro, che il parametro di giudizio utilizzabile nelle impugnative endo-associative “è costituito sia da norme «formali», che riguardano cioè il procedimento per l'adozione delle deliberazioni, la competenza degli organi che le hanno adottate

⁵⁴⁹ Come riconosciuto dalla Suprema Corte di Cassazione in un principio di diritto da essa affermato: “*Le deliberazioni assunte dall'organo di amministrazione di un'associazione non riconosciuta non sono impugnabili per violazione di legge o dello statuto da parte dell'associato che non sia componente del medesimo organo amministrativo, salvo che ne risulti direttamente leso un suo diritto*”, Cass. civ., sez. VI, ord. 10 maggio 2011, n. 10188. In senso analogo, cfr. già Trib. Roma, 22 febbraio 2010, in “Foro it.” 2010, 10, I, col. 2879; Trib. Roma, 18 agosto 2001, in “Giur. Romana” 2002, pp. 240 ss.; Trib. Genova, sez. I, ord. 10 aprile 2017, RG 4036/2017 (caso Cassimatis), p. 12; Trib. Genova, 24 marzo 2016, RG 3240/2015; Trib. Palermo, V sez., decreto 12 settembre 2017, RG 13020/2017 (caso Giulivi), p. 4; Trib. Palermo, V sez., decreto 19 settembre 2017, RG 13020/2017 (conferma decreto del 12 settembre), p. 5.

⁵⁵⁰ Cfr. G. PONZANELLI (a cura di), *Le associazioni non riconosciute* cit., pp. 122 s.

in base alle norme regolamentari interne all'associazione e la validità delle norme regolamentari interne in base alle quali [... questi provvedimenti sono stati adottati ...]; sia da norme «sostanziali» sull'esistenza dei presupposti oggettivi dei provvedimenti [...], i quali, cioè, devono essere stati adottati in seguito ad una verifica [...], da parte del preposto organo dell'associazione, circa i requisiti per” l'adozione dei suddetti provvedimenti ⁵⁵¹.

Un discorso a parte, infine, deve essere rivolto alla speciale previsione recata dal d.l. n. 149/13 che all'art. 13*bis* – introdotto durante l'esame del d.d.l. di conversione del d.l. in Senato – attribuisce al giudice amministrativo la giurisdizione esclusiva per tutte le controversie che dovessero sorgere dall'applicazione di questa disciplina, ad eccezione dei ricorsi avverso le sanzioni amministrative della Commissione di garanzia per i partiti politici, attribuite alla giurisdizione del giudice ordinario, secondo la l.n. 689/81⁵⁵². La scelta del parlamento nel 2014 è stata, per un verso, innovativa e, per altro, ampiamente discrezionale. L'ambito, infatti, era del tutto vergine e le soluzioni normative utilizzabili – in armonia con la Costituzione – assai numerose: dalla giurisdizione del giudice ordinario all'autodichia delle camere: “*gli scenari inerenti l'attribuzione della giurisdizione avrebbero potuto essere molteplici: il giudice ordinario, vertendosi palesemente in materia di diritti soggettivi, la Corte dei Conti, che esercita altre forme di controllo sui partiti politici (segnatamente il controllo sui rendiconti dei gruppi dei consigli regionali), le*

⁵⁵¹ Trib. Napoli, VII sez., ord. 14 luglio 2016, RG 15161/2016 (caso D'Angelo e altri), p. 8 (par. 4.1, diritto).

⁵⁵² Sul punto cfr. R. DE NICTOLIS, *La giurisdizione esclusiva sul finanziamento dei partiti politici: un nuovo guazzabuglio normativo*, in “federalismi.it” n. 6/2014.

*stesse Camere, o addirittura la Corte Costituzionale*⁵⁵³. La scelta del giudice amministrativo pare sottolineare la natura speciale della disciplina, rispetto a una consolidata giurisprudenza che individua in questa materia diritti soggettivi pieni e una competenza del giudice ordinario, ad eccezione di quei profili più strettamente attinenti a procedimenti amministrativi. La scelta del legislatore peraltro sembra coerente con l'impianto generale di questa riforma che non è tesa a dare una disciplina organica ai partiti e ai profili di democrazia interna, in attuazione dell'art. 49, Cost., bensì a regolare le condizioni per accedere a provvidenze di natura pubblica (artt. 11 e 12, d.l. n. 149 cit.). Il fulcro della disciplina, si vuole dire, è quello del corretto e trasparente finanziamento (privato e pubblico indiretto) di alcuni partiti, dunque di una materia tipicamente riconducibile al diritto pubblico-amministrativo e al suo giudice. I principi di democrazia interna imposti ai partiti che intendono richiedere questi benefici – attraverso appunto l'attivazione di una serie di procedimenti amministrativi, da quello di registrazione a quello di richiesta effettiva – paiono elementi meramente accessori e incidentali rispetto a quel fulcro costituito dalla nuova regolamentazione del finanziamento e agli interessi legittimi che quest'ultima fa sorgere in capo ad alcuni partiti politici. In questa prospettiva, allora, l'attribuzione al giudice amministrativo della giurisdizione esclusiva – se certamente non imposta dalla Costituzione – pare coerente con l'ispirazione di fondo della riforma.

La (scarsa) giurisprudenza amministrativa che è intervenuta in merito⁵⁵⁴ sembra confermare che l'oggetto del-

⁵⁵³ *Ibidem*, p. 5; analogamente, cfr. G. CONTI, *Costituzionalismo e democrazia dei partiti a livello europeo*, in "federalismi.it" n. 24/2014, pp. 21 s.

⁵⁵⁴ Cfr. ad es. TAR Lazio, I sez., sent. 9 marzo 2015, n. 3913; TAR Lazio, I sez., sent. 9 marzo 2015, n. 3914; TAR Lazio, I sez., sent. 9 marzo 2015,

le contestazioni sollevate dinanzi al giudice amministrativo attenga ai procedimenti diretti a ottenere i benefici pubblici e ai provvedimenti della Commissione di garanzia – dunque a questioni attinenti a interessi legittimi –, mentre solo incidentalmente sono stati trattati temi inerenti diritti soggettivi e, in particolare, relativi all'organizzazione interna dei partiti. Ciò peraltro discende anche dall'oggetto della stragrande maggioranza delle delibere fino ad oggi emanate dalla Commissione di garanzia⁵⁵⁵ e impugnate dinanzi al giudice amministrativo. Esse, infatti, riguardano o profili generali relativi alla regolazione del registro e dei procedimenti di competenza della Commissione oppure decisioni individuali di rigetto delle richieste di iscrizione, motivate o sulla base dell'assenza di una “rappresentanza in parlamento” oppure del mancato invio dei rendiconti certificati da società di revisione. Nessun provvedimento riguarda profili attinenti alla disciplina (democratica) dell'organizzazione e funzionamento interno dei partiti.

D'altronde, è possibile ritenere che se e quando il giudice amministrativo sarà investito di questioni attinenti all'organizzazione interna a base democratica richiesta, in particolare, dall'art. 3, d.l. n. 149/13, non si discosterà

n. 3915; TAR Lazio, I sez., ord. 7 aprile 2016, n. 1517; TAR Lazio, sez. I, ordd. 24 marzo 2016, nn. 1393 e 1404; TAR Lazio, I sez., ord. 5 luglio 2017, n. 3404; TAR Lazio, I sez., decr. 9 gennaio 2018, n. 52.

⁵⁵⁵ Cfr. Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici, Deliberazione 29 dicembre 2017, n. 6/Ben; Deliberazione 21 dicembre 2016, n. 5; Deliberazione 30 novembre 2016, n. 4; Deliberazione 30 novembre 2016, n. 3;; Deliberazione 3 maggio 2016 n. 2; Deliberazione 20 aprile 2016 n.1; Deliberazione 22 dicembre 2015 n. 4; Deliberazione 30 novembre 2015, n. 3; Delibera 30 marzo 2015, n. 2; Deliberazione 11 marzo 2015 n. 1; Deliberazione 26 settembre 2014 n. 5; Determinazione 23 aprile 2014; Deliberazione 20 marzo 2014 n. 4; Deliberazione 6 marzo 2014 n. 3; Deliberazione 15 gennaio 2014 n. 2; Deliberazione 15 gennaio 2014 n. 1; tutte reperibili al sito istituzionale: www.parlamento.it/1059 (visitato il 29 gennaio 2018).

certo da quell'indirizzo ampiamente consolidato nella giurisprudenza ordinaria teso a limitare l'intervento giudiziale al mero controllo formale degli statuti rispetto alla normativa di settore⁵⁵⁶. Peraltro, tenuto conto della disciplina contenuta nel d.l. n. 149, sembra difficile ipotizzare un giudizio amministrativo – originato da questa normativa – che possa in qualche modo giungere ad esaminare concrete azioni del partito non conformi al suo statuto.

⁵⁵⁶ Un'ipotesi possibile potrebbe essere l'impugnazione dinanzi al TAR del provvedimento della Commissione di garanzia di rigetto della richiesta di un partito di iscrizione nel registro, motivato dal mancato rispetto dei parametri di cui all'art. 3, d.l. n. 149/13, da parte dello statuto del partito stesso.

ANNOTAZIONI CONCLUSIVE

I partiti possono forse essere considerati uno dei tanti “corpi intermedi”¹ della storia dell’Uomo, una delle tante forme in cui gruppi organizzati di uomini si sono frapposti e hanno mediato tra l’individuo e la comunità politica nella quale il primo è stabilmente collocato.

Ciò che pare davvero caratterizzare questi moderni attori istituzionali – almeno nella configurazione che essi hanno assunto da diversi decenni, a partire dall’avvento dei partiti di massa – è l’aver permesso a grandi moltitudini di uomini, e poi anche di donne, di entrare nell’agone politico, bene o male, in modo più o meno tangibile: “*al di là delle bandiere ideologiche, la funzione costituente dei partiti consiste nella capacità di aggregare, mobilitare e organizzare le masse per integrarle nell’edificio statale. A un secolo di distanza mentre impera la pop-politica, è facile smarrire la memoria dell’epopea che scandì l’avvento della politica collettiva. Il corpo statale che si invera, e legittima, nelle viscere della società. [...] All’apice del suo successo, la democrazia dei partiti è l’incontro tra corpo sociale e corpo politico*”².

¹ Cfr. ad es. A. DE TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique* (1835-1840), Libro II, cap. IV; PUBLIUS/MADISON, *The Federalist Papers* (1787-1788), Lettera n. 10; AA.VV., *Les corps intermédiaires en France : concept(s), généalogie et échelles*, in “Histoire, économie & société” n. 1/2016; G. GROTTANELLI DE’ SANTI, *Montesquieu*, in D.J. GALLIGAN (ed.), *Constitution and the Classics. Patterns of Constitutional Thought from Fortescue to Bentham*, Oxford 2014, pp. 250 ss., in part. pp. 256 s.; AA.VV., *Persona, società intermedie e Stato*, Roma 1958 e ivi in part. il contributo di P. RESCIGNO, *Le società intermedie*; M.V. DE GIORGI, *I gruppi intermedi*, in “Nuova Giur. Civ. commentata” 2012, II, pp. 89 ss.

² M. CALISE, *Il partito personale* cit., p. 112.

Il Consiglio d'Europa non ha alcun dubbio al proposito: *“the Assembly acknowledges that political parties constitute a permanent feature of modern democracies, a key element of electoral competition, and a crucial linking mechanism between the individual and the state. Their role consists in integrating groups and individuals into the political process, serving as a tool for formulating and representing their interests, establishing public authorities at different levels, elaborating policies and alternative political programmes and holding the executive to account. Consequently, being the key link between the individual and democratic governance, political parties bear a particular responsibility. Their legitimacy and credibility are of the utmost importance for the legitimacy of the democratic process as a whole. On the other hand, their dysfunction may affect the entire democratic system and institutions”*³.

L'analisi svolta finora ha forse permesso di evidenziare una progressiva giuridicizzazione e giurisdizionalizzazione del politico⁴ e, del politico per eccellenza, cioè dei partiti⁵, strettamente connessa, in modo direttamente proporzionale, alla crisi del politico stesso e del partito politico⁶, e forse

³ Consiglio d'Europa, Assemblea parlamentare, Resolution 1546 (2007) 17/04/2007, *The code of good practice for political parties*, par. 4 e 5.

⁴ Sia consentito rinviare a M. PERINI, *La razionalizzazione delle forme di governo* cit., pp. 85 ss.

⁵ Sulla progressiva regolamentazione giuridica dei partiti, cfr. ad es. F. CLEMENTI, *Prime considerazioni intorno ad una legge di disciplina dei partiti politici*, in “federalismi.it” n. 6/2015, pp. 2 ss. Si è ad esempio rilevato, da altri, che “il principio dello stato di diritto comunque penetra all'interno dei partiti politici, conformandoli e condizionandoli”, E. GIANFRANCESCO, *I partiti politici e l'art. 49 della Costituzione*, in “forumcostituzionale.it” 2017, par. 5.

⁶ In questo senso, cfr. ad es. A.M. POGGI, *È ancora attuale il dibattito sul «metodo» democratico interno ai partiti ?*, in “federalismi.it” n. 24/2014, pp. 3 ss. Sulla crisi dei partiti la bibliografia è ormai amplissima, cfr. ad es. M.

della stessa democrazia⁷.

La giuridicizzazione e giurisdizionalizzazione, di per loro, non sarebbero forse un male, se questo non si traducesse in una operazione monodirezionale volta all'affermazione – in via esclusiva – di posizioni individuali, a tutto discapito di istanze collettive, pur degne della più alta considerazione in qualsiasi aggregato umano.

Nella società europea in generale, “*si fraintende il concetto di libertà, interpretandolo quasi fosse il dovere di essere soli, sciolti da qualunque legame, e di conseguenza si è costruita una società sradicata priva di senso di appartenenza e di eredità*”⁸. Non è certo questa la sede per affrontare un tema che richiederebbe un’analisi ben più ampia, ma mi pare difficilmente contestabile una lenta al-

CALISE, *La democrazia del leader* cit.; M. REVELLI, *Finale di partito*, Torino 2013; D. PALANO, *La macchina per fabbricare passioni. Il concetto di «partito» nell’era della «crisi» dei partiti*, in “Filosofia politica” n. 1/2015, pp. 118 ss.; P. IGNAZI, *Forza senza legittimità. Il vicolo cieco dei partiti*, Roma-Bari 2012; assai utile anche l’analisi comparata e storica sull’evoluzione dei partiti in alcuni paesi occidentali sviluppata da S. BONFIGLIO, *I partiti politici e la democrazia* cit.

⁷ Tra i moltissimi interventi recenti, si veda l’interessante numero di ottobre 2018 della rivista “The Atlantic”, significativamente intitolato “*Is Democracy Dying ?*”; la relazione finale al Convegno annuale dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti 2017, avente ad oggetto “*Democrazia, oggi*”, di A. D’ATENA, *Tensioni e sfide della democrazia*, in “Rivista AIC” n. 1/2018; L. FERRAJOLI, *Democrazia e populismo*, in “Rivista AIC” N. 3/2018; M. MANETTI, *Costituzione, partecipazione democratica, populismo* cit.

⁸ FRANCISCUS, *Discorso del Santo Padre Francesco ai partecipanti alla conferenza “(Re)thinking europe”*, organizzata dalla commissione delle conferenze episcopali dell’unione europea (COMECE) in collaborazione con la Segreteria di Stato, scaricabile all’indirizzo http://w2.vatican.va/content/francesco/it/speeches/2017/october/documents/papa-francesco_20171028_conferenza-comece.pdf (visitato il 1/11/2017), p. 3. Sebbene pronunciate da un non-giurista (almeno nell’accezione positivista contemporanea) e in forma estremamente sintetica, mi pare che l’analisi – anche se non i connessi giudizi di valore – possa essere ragionevolmente condivisa da molti studiosi del diritto e in particolare di quello costituzionale.

terazione del significato profondo delle libertà individuali, sempre più slegate dai connessi doveri e, dunque, applicate come pretese a-sociali, se non addirittura anti-sociali. Particolarmente evidente questo fenomeno sembra apparire nel campo giuridico dove la norma attributiva di specifici diritti è spesso letta isolatamente e il bilanciamento tra interessi giuridicamente rilevanti è compiuto a tutto vantaggio del diritto del singolo coinvolto nella specifica vicenda e a discapito degli “altri” diritti e dei connessi e collegati doveri. Come un maestro della nostra materia aveva evidenziato molto tempo addietro, “*talvolta non si medita a sufficienza sul fatto che all’affermazione di un «diritto» spesso consegue automaticamente l’imposizione di un corrispondente «obbligo» a carico di un altro soggetto privato, anch’egli titolare di diritti costituzionali*”⁹.

Con ciò non ci si vuole certo proporre come sostenitore di una qualche versione organicista della società, ma riscoprire una delle vene del costituzionalismo liberale: “*Si tratta [...] di trovare un principio educatore [...] che guidi gli uomini al meglio, che insegni loro la costanza nel sacrificio, che li vincoli a’ loro fratelli senza farli dipendenti dall’idea d’un solo o dalla forza di tutti. E questo principio è il DOVERE. [...] Operai Italiani, fratelli miei! intendetemi bene. Quand’io dico, che la conoscenza dei loro diritti non basta agli uomini per operare un miglioramento importante e durevole, non chiedo che rinunzino a questi diritti; dico soltanto che non sono se non una conseguenza di doveri adempiti e che bisogna cominciare da questi per giungere a quelli*”¹⁰.

La stragrande maggioranza della dottrina e i disegni

⁹ A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale* cit., p. 27.

¹⁰ G. MAZZINI, *Doveri dell’Uomo*, Londra (Lugano) 1860, cap. I.

di legge presentati nel corso delle ultime legislature indicano la necessità di avere una disciplina chiara e organica che regoli l'organizzazione, il funzionamento e i procedimenti cui partecipano i partiti politici, al fine di traghettare il nostro Paese verso “una democrazia matura”¹¹. Nello stesso senso sembra muoversi la giurisprudenza comune e costituzionale cui è sempre più spesso richiesto di intervenire nella vita interna dei partiti e nella loro azione esterna, fornendo risposte – molto spesso assolutamente condivisibili – che sembrano ormai formare un'ampia ed elaborata cornice di riferimento, in assenza di una legislazione *ad hoc*.

Se non pare assolutamente contestabile la necessità sopra evidenziata e la ragionevolezza degli interventi giurisprudenziali, si può forse nutrire alcuni dubbi sull'effetto finale di questo diffuso fenomeno di razionalizzazione della politica¹². A parere di chi scrive, non si tratta di una “democrazia matura” ciò verso cui ci si dirige, ma al contrario di chiarissimi sintomi di una crisi epocale dei sistemi demo-

¹¹ Così L. CAIMI, *Presentazione*, in AA.VV., *Democrazia nei partiti*, Milano 2010, p. 8.

¹² Qua si tratta dei partiti e perciò la razionalizzazione viene considerata con riferimento ad essi, ma il fenomeno è assai più ampio e investe tutta la politica e le istituzioni (forma di governo *in primis* e, anche, forma di stato). Si pensi alla giurisdizionalizzazione, prima, e alla successiva (parziale) giuridicizzazione di diverse convenzioni costituzionali che investono, ad esempio, i rapporti tra politica e giurisdizione (art. 68, Cost., tanto per dirne una). Oppure alla sempre più evidente giurisdizionalizzazione dell'autonomia e, in particolare, della autodichia parlamentari. Alla sempre più intensa regolazione (inefficace) e giurisdizionalizzazione della produzione normativa governativa. Alla giurisdizionalizzazione, prima, e alla successiva giuridicizzazione del segreto di stato, nei suoi aspetti sia procedurali che sostanziali. Alla sempre più puntuale procedimentalizzazione – operata ora in via normativa ora in via giurisprudenziale – dei rapporti tra centro (Stato) e periferia (Regioni). Non si vuole certo contestare la correttezza e necessità di questi interventi razionalizzatori, né è possibile negare che essi siano stati determinati da evidenti e inaccettabili abusi del potere politico. Piuttosto si vorrebbe cercare di comprendere quale possa essere l'effetto finale di questo complessivo ed evidente processo di razionalizzazione della politica.

cratici, di evidenti avvisaglie di degenerazione – secondo l’insegnamento di Polibio¹³ – della “democrazia”, le quali forse impediranno la sua trasformazione in un regime olocratico, ma probabilmente non arresteranno l’avvento di regimi affatto diversi, secondo il “caso”, come ci insegnava Machiavelli¹⁴.

Ciò che questi tentativi di razionalizzazione sembrano totalmente ignorare è ciò che, viceversa, ai “classici” era assolutamente chiaro e lampante: il materiale umano o, più semplicemente, l’“Uomo”. Tutti questi esperimenti di terapia e chirurgia istituzionale sembrano fondamentalmente interessati alla correttezza e precisione dei mezzi e delle procedure per curare il malato, ma paiono altrettanto ignorare il malato stesso, cioè la società, l’Uomo che fa vivere qualunque sistema politico. Da Erodoto, a Aristotele, a Platone, a Cicerone, a Machiavelli, a Vico, a Montesquieu, a Tocqueville, a Mill, a Hamilton, Medison e Jay, a Hobbes e Locke; tutti coloro che hanno esaminato i sistemi politici e hanno in qualche modo contribuito alla nascita dei nostri sistemi contemporanei di liberal-democrazia, avevano chiaro che i differenti regimi mutano a causa degli uomini che li vivono e non tanto in funzione delle regole che li reggono. Per quanto possano parere ingenui e poco rigorose – scientificamente parlando – a un orecchio moderno le molte pagine di questi classici incentrate sui caratteri degli uomini, sulle loro virtù e sui loro difetti, sulle

¹³ “ἕκ δὲ τῆς τούτου πάλιν ὕβρεως καὶ παρανομίας ἀποπληροῦται σὺν χρόνοις ὀχλοκρατία”, POLIBIO, *Ἱστορίαι*, Libro VI, 4, 10. Sui cicli (naturali) delle forme di governo (ἀνακύκλωσις), cfr. POLIBIO, *Ἱστορίαι*, Libro VI; M.T. CICERONE, *De re publica*, libro I, cap. 65; N. MACHIAVELLI, *Discorsi sopra la prima Deca di Tito Livio* (1531), libro I, cap. 2; G. VICO, *Principj di scienza nuova d'intorno alla comune natura delle nazioni* (1744), Idea dell’opera.

¹⁴ “Nacquono queste variazioni de’ governi a caso intra gli uomini”: N. MACHIAVELLI, *Discorsi sopra la prima Deca di Tito Livio*, libro I, cap. 2.

condizioni climatiche in cui vivono, sulla loro educazione e sulle strutture familiari, sulla loro indole, sulle loro passioni, ecc., pare davvero poco comprensibile come si possa essere giunti a ritenere che tutti questi fattori – certamente non giuridici – debbano essere tenuti fuori dalle considerazioni sulle evoluzioni delle istituzioni politiche. In un certo senso, pare quasi che si sia imboccata la strada del ritorno dalla “terra a un cielo” – ormai privo di divinità – cui si accennava nel capitolo introduttivo¹⁵.

Altrettanto non si comprende come sia possibile che il legislatore – se davvero volesse tentare di invertire la crisi del sistema che è dinanzi agli occhi di tutti – non centri il suo sguardo anzitutto e principalmente sull’educazione del suo popolo – non solo nel senso banale e, allo stesso tempo, essenziale delle sue istituzioni di istruzione e cultura, ma soprattutto – diffondendo e instillando i valori “repubblicani” e “democratici”. Con ciò non si vuole assolutamente sostenere che le regole non contino, ma piuttosto che esse *da sole* non sono in grado di mutare la società¹⁶. Possono agevolare i cambiamenti e ritardare le degenerazioni, limitare gli abusi e favorire i miglioramenti.

Peraltro, l’isolamento del legislatore e di molta parte della dottrina giuridica nella sfera del “puro” diritto – seguendo l’approccio orlandiano¹⁷ –, ha fatto smarrire

¹⁵ Cfr. *supra* pp. 8 ss.

¹⁶ Si permetta di affermare che la posizione espressa non vuole assolutamente essere conservatrice (quanto a istituzioni) o peggio reazionaria (quanto a valori), ma vorrebbe semplicemente ispirarsi all’Umanesimo e all’Illuminismo che ponevano l’uomo, in carne ed ossa, al centro della speculazione.

¹⁷ Sul metodo della scuola di Orlando di chiusura verso fattori estranei al diritto, quali in particolare la storia e la politica, cfr. M. FIORAVANTI, *Costituzione, Stato e politiche costituzionali nell’opera di Giorgio Arcoleo*, in “Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno” n. 15/1986, pp. 363 ss.; G. CIANFEROTTI, *Il pensiero di V. E. Orlando e la giuspubblicistica italiana fra Ottocento e Novecento*, Milano 1980; IDEM, *La crisi dello stato*

anche gli strumenti utili e necessari per incidere sul materiale umano, relegandoli alle cure di sociologi, psicologi sociali, insegnanti di sostegno, educatori carcerari, assistenti sociali, ecc.

Si provi a considerare un esempio di quanto si sta tentando di argomentare.

Ancora un secolo e mezzo fa – sebbene già si potesse notare la graduale astrazione delle istituzioni dall'uomo in carne ed ossa, anche in un paese dove minima è forse stata l'influenza dell'idealismo e l'approccio quasi sempre pragmatico – studiosi di diritto pubblico coglievano la centralità dei fattori di cui si diceva, anche se iniziavano a mostrare una certa carenza di strumenti per affrontarli. Per Bagehot il Parlamento, prima ancora che legislatore¹⁸, è maestro, insegnante, pedagogo del popolo che esso rappresenta: “*The third function of Parliament is what I may call – preserving a sort of technicality even in familiar matters for the sake of distinctness – the teaching function. A great and open council of considerable men cannot be placed in the middle of a society without altering that society. It ought to alter it for the better. It ought to teach the nation what it does not know*”¹⁹. Questa funzione pedagogica deve essere svolta in modo appropriato “*The teaching there given must be popular, and to be popular it must be concrete, embodied, short. The problem is to know the highest truth which the people will bear, and to inculcate and preach that*”²⁰.

liberale nella giurispubblicistica italiana del primo Novecento, Napoli, Liguori, 1986; IDEM, *Metodo giuridico, metodo politico-giuridico e stato di diritto nella giurispubblicistica italiana tra '800 e '900*, in AA.VV., *Scritti per Mario Delle Piane*, Napoli 1986, pp. 301 ss.; G. CIANFEROTTI, *La prolusione di Orlando, il paradigma pandettistico, i nuovi giuristi universitari e lo stato liberale*, Milano 1989.

¹⁸ L'autore, come noto, pone la funzione legislativa come quinta e ultima funzione, anche in ordine di importanza, della Camera dei Comuni.

¹⁹ W. BAGEHOT, *The English Constitution* (1867), cap. V.

²⁰ *Ibidem*.

Oggi, senza voler scendere nella polemica spicciola e nel facile populismo, non solo il nostro parlamento difficilmente educa il nostro popolo con la sua azione, con i discorsi pronunciati dai suoi membri e con le azioni e i contegni da essi tenuti, ma – cosa forse ancor più grave – questa funzione è quasi generalmente dimenticata dagli specialisti della materia (giuristi, funzionari parlamentari, organi delle camera) e quando è rammentata, lo studioso così come l’operatore del diritto si trovano del tutto privi di strumenti per esaminarla e svilupparla. L’attenzione si volge all’introduzione di regole per il corretto comportamento in aula, di meccanismi tecnici (*badge* più impronta) per evitare il fenomeno dei “pianisti”; di procedure di raccordo tra giurisdizione – che vorrebbe sindacare azioni poste in violazione del diritto comune – e parlamento; la cui “corretta” attuazione viene giudicata dalla Corte costituzionale, attraverso un sindacato “esterno”. Resta invece confinato alla polemica politica o tutt’al più a studi settoriali di natura meramente descrittiva – per lo più sociologici e politologici – la vera questione: la formazione di una classe dirigente (nel caso di specie, i parlamentari) e il raccordo tra essa e la “base” o, per dirla con termini più *à la page*, la “società civile”. Il tema è normativo e giuridico: non basta sapere come si formi e come sia composta l’attuale classe dirigente, ma come *debba* essere, prima, formata/educata e, successivamente, scelta, al fine di garantire – non certo una vaga utopia del governo dei migliori, ma ben più – prosaiche capacità di amministrare e, conseguentemente, di trasmettere insegnamenti al popolo, attraverso il proprio esempio.

La “democrazia” oggi vivente in Italia è, come si è tentato di argomentare nel secondo capitolo, un governo misto di (pochi) elementi democratici (l’uguaglianza, anzitutto) e (molti) elementi aristocratici (la proprietà e la rappre-

sentanza, fondamentalemente). Essa potrà sopravvivere in queste forme solo se entrambi questi fattori vengono continuamente mantenuti in buono stato di salute. Entrambi attualmente sembrano invece vivere una crisi²¹. La rappresentanza, in particolare, sembra soffrire grandemente dell'assenza di attori e meccanismi in grado di mediare tra il vertice e il corpo sociale e di fornire *élites* capaci di governare. E la razionalizzazione che si persegue ai vertici del sistema non pare sufficiente a superare questa situazione.

I partiti politici sono assai emblematici di quanto si è venuto dicendo sin qua, forse perché essi hanno costituito il sangue pulsante della “democrazia” vivente nel nostro ordinamento e ne costituiscono la cartina di tornasole. Questi moderni corpi intermedi hanno perso da decenni la capacità di mettere in contatto il corpo sociale con le istituzioni per cause ampiamente studiate dagli storici, dai politologi e dai giuristi. In essi evidente è sia la crisi degli elementi democratici²² sia di quegli aristocratici²³ – così essenzia-

²¹ Non è questa la sede per affrontare il tema della crisi del principio di uguaglianza, ma è difficile non ravvisarne sintomi preoccupanti in macrofenomeni – sia appartenenti al mondo del diritto sia a quello della realtà concreta – come l'allontanamento sempre più evidente dai codici verso legislazioni sempre più settoriali, oppure come l'enorme spostamento di ricchezza verso numeri sempre più ristretti di individui, o come il disfacimento progressivo dei sistemi di *welfare*, e così via dicendo.

²² La tendenziale uguaglianza di potere tra gli iscritti viene sostituita con l'arrogante affermazione di *leaders* e di ristretti gruppi di potentati.

²³ Il finanziamento dei partiti (la “proprietà”) viene ampiamente rimesso nelle mani di (pochi) privati (vd. d.l. n. 149/2013) e la capacità di rappresentanza è fortemente compromessa, in (minima) parte anche a causa della legislazione elettorale post 2005. Mancano efficaci meccanismi di selezione e “scuole” di formazione interne ai partiti. Tra la “segreteria” e il (sempre più ristretto) corpo degli iscritti sembra esserci il vuoto. Si diventa rappresentanti talvolta quasi per caso, grazie a qualche decina di *click* espressi sotto l'influsso di un'indignazione che rende difficoltoso il prevalere della ragione. Le “segreterie” o il *leader*, una volta acquisita la carica, si dimostrano sordi alle istanze provenienti dal basso, preferendo inseguire sondaggi (ed elettori) che

li alla “democrazia” contemporanea”²⁴ –, ma le soluzioni proposte e talvolta attuate (d.l. n. 149/2013) non sembrano tendere alla cura di questi malanni, ma si incentrano su meccanismi di razionalizzazione dei vertici di queste istituzioni (giuridicizzazione della *governance* e, connessa e conseguente, giurisdizionalizzazione dei rapporti interni). La giurisprudenza, dal canto suo, entra sempre più spesso nella vita dei partiti – con un’accelerazione direttamente proporzionale alla loro crisi²⁵ –, aggravando così la loro incapacità di rinnovamento. Risolta, infatti, la questione specifica e particolare affrontata nel giudizio – limitato per sua natura dalle regole del processo – e magari data soddisfazione al diritto o interesse individuale fatto valere, il problema di fondo, che dietro di essa si nasconde, viene accantonato²⁶.

La razionalizzazione interna, individuata dal legislatore e suggerita da molta parte della dottrina come soluzione, può forse ritardare la dissoluzione del sistema, ma non

permettano loro di mantenere la posizione acquisita. Con ciò non si vuole certo sostenere la negatività degli elementi aristocratici all’interno dei partiti (e in generale nella nostra “democrazia”), ma anzi che tali elementi, così essenziali, stanno subendo un processo di progressiva degenerazione.

²⁴ Come noto, uno dei più influenti politologi europei ha sostenuto che “i partiti sono organizzazioni autocratiche e oligarchiche”: M. DUVERGER, *Classe sociale, ideologia e organizzazione partitica*, in G. SIVINI (a cura di), *Sociologia dei partiti politici: le trasformazioni nelle democrazie rappresentative*, Bologna 1972, p. 126; sul punto, in gen., cfr. M. DUVERGER, *Les partis politiques*, Paris 1964.

²⁵ Basta provare a lanciare su un database giuridico una ricerca sulla giurisprudenza in materia di partiti politici e si noterà, con estrema evidenza, che, a fronte di isolate sentenze fino al 1992, si giunge a pronunce pressoché giornaliere emesse ai nostri giorni.

²⁶ Emblematiche a questo riguardo sono le vicende delle primarie (“parlamentarie”, “consiliarie”, “comunarie” ecc.) del Movimento 5 Stelle nel corso degli anni 2016-2018. Cfr. *supra* parr. 3.5.1.2 – *L’espulsione dell’associato*. In particolare il dissenso interno e i suoi limiti e 3.6.2 – *Cenni alla tutela giurisdizionale esterna e suoi limiti*.

sembra poterne invertire il progresso. La strada di un rinnovamento e rinvigorimento dei partiti non può che venire, il più spontaneamente possibile, dal loro interno. Quel che può farsi dall'esterno è trovare il modo per rafforzarli, metterli in condizione di essere internamente coesi e vitali, cercando di favorire la formazione di una classe dirigente (interna e di conseguenza politica) professionale, capace e degna di stima e rispetto del popolo²⁷.

In questa prospettiva, la proposta che si è tentato di sostenere²⁸, forse in modo velleitario, è quella di rileggere l'art. 49, Cost., come uno dei (pochi) meccanismi di protezione della nostra democrazia²⁹, da valorizzare per la

²⁷ In questa prospettiva sono da accogliere con grande favore tutte quelle regole dirette a escludere dalla politica (e anche dall'interno dei partiti), coloro che non riscuotono di stima pubblica. Non ovviamente nel senso brutale di un inaccettabile e bestiale giustizialismo (ahimè, sempre più diffuso), ma in quello ben più complesso evidenziato dalla stessa Corte costituzionale quando ha rilevato che il "*procurarsi, come esige il principio democratico, la stima e la considerazione della maggioranza degli elettori*" (Corte cost., sent. n. 284/86, par. 5, considerato in diritto) costituisce un requisito essenziale al buon funzionamento della democrazia. In questo senso cfr. il filone giurisprudenziale sulla incandidabilità: Corte cost., decisioni nn. 47/92, 141/96, 206/99, 132/01, 352/08, 257/10, 118/13, 219/13, 236/2015, 276/16 e 214/17.

²⁸ Cfr. in particolare *supra* parr. 3.1.1 – *Lo Statuto costituzionale e legislativo dell'organizzazione partitica* e 3.3 – *Una proposta ricostruttiva: la distinzione tra fase pre e post-decisionale*.

²⁹ Sulla democrazia protetta in relazione ai partiti, ma con principale riferimento a quei sistemi in cui è costituzionalmente ammissibile dichiarare illegittimi/incostituzionali partiti antisistema, cfr. ad es. Consiglio d'Europa, Assemblea parlamentare, Resolution 1308 (2002) *On restrictions on political parties in the Council of Europe member states*. Vd. anche Corte EDU, *Affaire Parti De La Démocratie Et De L'évolution Et Autres C. Turquie* (2005) (Applications no. 39210/98 et 39974/98). Per la dottrina italiana, cfr. *supra* nota n. 329. In ottica comparata, cfr. ad es. J.O. FROSINI, S. PENNICINO, voce *Ban on Political Parties*, in *Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law [MPECCoL]*, Oxford 2017. Di recente, su un recente e controverso caso tedesco, cfr. A. ZEI, *La nuova giurisprudenza del «Bundesverfassungsgericht» sull'incostituzionalità dei partiti politici: a volte la democrazia non si difende*, in "Nomos" n. 1/2017; G. DELLEDONNE, *Applicare la clausola sui partiti antisistema, oggi: il «Bundesverfassungsgericht» non scioglie (per ora) il partito*

parte che richiede un'azione *efficace* e *effettiva* dei partiti nel concorso, con metodo democratico, per la conquista del potere. Questo perché la democrazia non è un fine in sè, ma lo strumento per garantire a ciascun singolo individuo presente nell'ordinamento una vita più “felice”³⁰ di quella che altri sistemi potrebbero assicurare. Per far funzionare questo meccanismo – ad oggi e finchè la storia non vestirà il potere di nuove e inedite forme – ciò di cui abbiamo bisogno sono dei partiti in buona salute e ben capaci di affrontare la complessità delle società contemporanee.

neonazista NPD, in “Quad. Cost.” 2017, pp. 408 ss.; M. BONINI, *La democrazia alla prova dei suoi valori: ripudiare il partito neonazista tedesco senza scioglierlo*, in “Osservatorio AIC” n. 2/2017. Peraltro, recenti studi hanno mostrato come meccanismi di protezione della democrazia siano presenti che anche in quei paesi, come gli Stati Uniti d'America, in cui massima è la garanzia del *free speech* e del dissenso e che, secondo la comune ricostruzione dottrinale, sarebbero affatto estranei a tale fenomeno: cfr. sul punto G. BLIGH, *Extremism in the Electoral Arena: Challenging the Myth of American Exceptionalism*, in “BYU Law Rev.” 2008, pp. 1367 ss.; IDEM, *Defending Democracy: A New Understanding of the Party-Banning Phenomenon*, in “Vanderbilt journal of transnational law” 2013, pp. 1321 ss.

³⁰ Sia sufficiente il rinvio ai due documenti cardine del costituzionalismo moderno: “*We hold these truths to be self-evident, that all men are created equal, that they are endowed by their Creator with certain unalienable Rights, that among these are Life, Liberty and the pursuit of Happiness*” (enfasi aggiunta), Dichiarazione di indipendenza americana del 1776.; “*afin que les réclamations des citoyens, fondées désormais sur des principes simples et incontestables, tournent toujours au maintien de la Constitution et au bonheur de tous*” (enfasi aggiunta), Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789.

INDICE DEI NOMI

- AA.VV.
- Annuario 2008. Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione, 25; 177; 226; 267
- Constitucion y democracia, ayer y hoy. Libro en Homenaje al Profesor Antonio Torres del Moral, 62
- Convivenza nella libertà scritti in onore di Giuseppe Abbamonte, 137
- Democrazia nei partiti, 367
- I partiti politici nello Stato democratico, 176
- Il ruolo dei partiti nella democrazia italiana. Atti del Convegno di studio promosso dal Comitato regionale della Democrazia cristiana lombarda
- Cadenabbia, 18-19 settembre 1965, 329
- L'amministrazione pubblica tra riservatezza e trasparenza, 104
- Legge, giudici, politica. Le esperienze italiana e inglese a confronto, 91; 272
- Les Partis Politiques, 26
- Miscellanea di studi in memoria di Giovanni Cecchini, 189
- Partiti e democrazia, Atti del terzo Convegno nazionale di studio della D.C., San Pellegrino Terme, 13-16 settembre 1963, 87
- Partiti politici e ordinamento giuridico in ricordo di Francesco Galgano, 25; 347
- Persona, società intermedie e Stato, 363
- Politica e amministrazione della spesa pubblica, controlli, trasparenza e lotta alla corruzione, 106
- Poteri, Garanzie e Diritti a sessanta anni dalla Costituzione. Scritti per Giovanni Grottanelli de' Santi, 213
- Scritti giuridici in memoria di V.E. Orlando, 369
- Scritti per Mario Delle Piane, 370
- Studi in memoria di Vittorio Bachelet, 102
- Studi in onore di Emilio Crosa, 191
- Studi in onore di Franco Modugno, 320
- Studi in onore di Giorgio Berti, 26
- ABBAMONTE, 103
- ACCATTATIS, 149

- AINIS, 80; 311
 ALBERTI, 145
 ALGOSTINO, 247
 ALLEGRETTI, 79; 84; 86; 97; 100;
 103; 105
 ALLEGRI, 62; 216; 217; 225
 AMBROSINI, 88
 AMODIO, 92; 94
 ANDRIOLI, 325
 ARENA, 100; 104
 ARIENZO, 285
 ARISTOTELE, 1; 2; 3; 75; 78; 81;
 368
 ARON, 8
 AULARD, 6
 AURICCHIO, 310
 AVANZINI, 92

 BAGEHOT, 370
 BALBO, 4; 5
 BALDUZZI, 239
 BARBA, 177
 BARBER, 96
 BARBERA, 137
 BARDI, 61
 BARDUSCO, 82; 347
 BARILE, 44; 141; 157; 159; 169;
 176; 177; 180; 347
 BARRUEL, 11
 BARTLETT, 194
 BARTOLE, 25; 28; 137; 138; 141;
 149; 181; 191
 BASILE, 266; 290; 347; 348
 BASSANINI, 320
 BASSETTA, 152
 BASSO, 85; 185
 BASTA, 63
 BENOIT, 199
 BENVENUTI, 97; 103; 104
 BERG, 100
 BERGOUNIOUX, 1; 9

 BERG-SCHLOSSER, 126
 BERGSON, 17
 BERLUSCONI, 12
 BERNHEIM, 6; 7
 BERSANI, 332
 BERTI, 100
 BERTOLDI, 29
 BETTINELLI, 247
 BIANCA, 190
 BIFULCO, 149
 BIGLIAZZI GERI, 265; 344; 351
 BIGNAMI, 119
 BIN, 26; 149; 337
 BINDI, 22; 175; 223; 311
 BINGHAM OF CORNHILL, 297
 BIONDI, 19; 92; 144; 149; 151;
 221; 225; 226; 312; 313; 329
 BISCARETTI DI RUFFIA, 83; 176
 BLAKE, 194
 BLIGH, 375
 BLOCH, 10; 11
 BOBBA, 320
 BOBBIO, 19; 82; 108; 251; 252;
 279; 280; 291; 293; 337
 BOCCHINO, 92
 BOEHNER, 115
 BOLGHERINI, 320
 BOLINGBROKE, 4; 11
 BONETTI, 247
 BONFIGLIO, 23; 25; 158; 365
 BONINI, 375
 BONVICINI, 61
 BORRÈ, 149
 BORRELLI, 285
 BOTTA, 260
 BOUCOYANNIS, 238
 BOULOISEAU, 13
 BRADLEY, 212; 214
 BRANCA, 88; 149; 179; 189; 310;
 347
 BRANCASI, 238

- BROWN, 115
BRUNELLI, 19; 328
BURIN, 198
BURKE, 4; 11
BUSNELLI, 48
- CACURRI, 95
CAIMI, 367
CALAMANDREI, 17; 87; 147; 150;
196
CALENDA, 80
CALISE, 48; 324; 363; 365
CAMPANELLI, 149
CALVANO, 225; 283; 320
CANAPARO, 106; 222
CANETTI, 75; 325
CANFORA, 76; 78; 79; 81
CANTIMORI, 325; 326
CANTIMORI MEZZOMONTI, 16
CANTUCCI, 189
CAPOROSI, 227
CARAVITA, 145
CARBONE, 222
CARBONI, 24
CARDUCCI, 283
CARENS, 247; 248
CARETTI, 180; 200; 347; 348
CARINGELLA, 321
CARLASSARE, 104; 191; 267; 311;
337
CARNEVALE, 160
CAROLI CASAVOLA, 219; 220; 221;
224; 244
CARROZZA, 83
CARUSI, 149
CASADEI, 194
CASALEGGIO, 80
CASALINUOVO, 92
CASANOVA, 145
CASSESE, 80; 101; 102; 104; 119;
311
- CASSINA, 300
CASTRONOVO, 80
CATERINA, 266; 267; 268; 274;
290; 352
CECCANTI, 33; 158; 195
CECIL, 213
CELOTTO, 149
CERMEL, 320
CERON, 199
CERRI, 149; 283
CESARO, 254
CEVOLOTTO, 94
CHAMBERS, 199
CHELI, 180; 228
CHIAPPETTI, 300
CHIEPPA, 151
CHITI, 102; 119
CIANCIO, 61; 283
CIANFEROTTI, 369
CIAURRO, 4; 236; 267
CICERONE, 368
CIRULLI, 343
CITRIGNO, 206
CLARICH, 311
CLEMENTI, 216; 225; 364
CLOEREN115
Cò, 95
COBBE, 4; 12
COCCONI, 102
CODUTI, 30; 52; 136; 229
COEN, 149
COGNETTI, 102
COHEN, 247
COLAPIETRO, 104; 106
COLE, 96
COLOMBO, 85
COMPORZI, 189
CONDILLAC, 115
CONSTANT, 78
CONTI, 121; 216; 283; 359
CONTIERI, 23; 206

- COPERNICO, 10
 CORBI, 89
 COSMAI, 106
 CRAIG, 96; 98; 121
 CRISAFULLI, 84; 149; 191
 CRISPO, 95
 CROCE, 32; 87; 260; 349
 CUNIBERTI, 248
 CUPIDO, 275
 CURRERI, 23; 33; 45; 54; 146;
 206; 283
 CZEMPIEL, 285
- D'ALBERTI, 102
 D'ALESSANDRO, 46
 D'AMATO, 199
 D'AMBROSIO, 29
 D'AMICO, 62
 D'ATENA, 365
 DAHL, 8; 9; 82; 96
 DANTE, 83
 DE FIORES, 48; 324
 DE FRANCESCO, 159
 DE GIORGI, 43; 116; 130; 177;
 266; 332; 363
 DE LIBERA, 84
 DE LUCA PAOLA, 206
 DE LUNA, 194
 DE LUNGO, 146
 DE MARTIN, 100
 DE MARTINO, 320
 DE NARDI, 149; 151
 DE NICTOLIS, 358
 DE SECONDAT, *Vedi* MONTESQUIEU
 DE SIERVO, 157
 DE VERGOTTINI, 202; 288
 DELLA CANANEA, 20; 119
 DELLA VIA, 60
 DELLEDONNE, 374
 DEMURO, 87; 131; 283
 DI CIOLO, 236
- DI COSIMO, 19; 48; 324
 DI FRANCESCO TORREGROSSA, 221
 DI GIOVINE, 83
 DI MARCO, 225
 DI MARIA, 283
 DICEY, 96; 212
 DICIOTTI, 81; 178; 247; 260
 DICKMANN, 221
 DIDUCK, 120
 DREATTA, 118
 DRIESSEN, 120
 DUNLEAVY, 194
 DUVERGER, 9; 319; 373
- EDLES, 100
 EINAUDI, 88
 EISENMANN, 338
 ELIA, 9; 87; 137; 294; 329
 ENGELS, 16
 ENGISCH, 26
 ERODOTO, 368
 ESPOSITO, 82; 84; 100; 104; 140;
 152; 182; 191; 346
 ETZKORN, 115
 EVERETT, 212
- FABBRI, 94
 FABRI, 211
 FALCHI, 260
 FALLETTA, 194
 FARES, 236
 FENUCCI, 137
 FERRAJOLI, 26; 247; 248; 365
 FERRARI, 83
 FERRI, 118; 151
 FERRONI, 158
 FIANO, 222
 FIGGIS, 96
 FILIPPO, 266
 FILIPPO IL BELLO, 4
 FIMIANI, 300

- FIORAVANTI, 369
 FLEINER, 63
 FLORIDIA, 319; 320; 333
 FOOT, 314
 FORTE, 311
 FOTI, 222
 FRANCAVIGLIA, 222
 FRANCHI SCARSELLI, 247
 FRANCISCUS, 365
 FRASCAROLI, 97
 FRIEDRICH, 61
 FROSINI, 314
 FUSARO, 319; 331

 GABRIELLI, 177
 GAGATEK, 61
 GÁL, 115
 GALATI, 266; 274
 GALETTA, 106
 GALGANO, 189; 310; 347; 351
 GALLI, 62
 GALLIGAN, 18; 363
 GAMBINO, 19; 320
 GATTUSO, 301; 303
 GAUCHET, 10; 75
 GAY, 212
 GAZELL, 86
 GEMMA, 19; 137
 GENTILE, 328
 GETI LEWIS, 238
 GHISALBERTI, 316
 GIACOMETTI, 236
 GIANFORMAGGIO, 334
 GIANFRANCESCO, 24; 163; 177;
 178; 182; 191; 206; 238; 283;
 364
 GIANNELLI, 144; 149; 206
 GIANNETTI, 199
 GIANNINI, 105
 GIEGEL, 126
 GIGLIOTTI, 320

 GINZBURG, 77
 GIOVAGNOLI, 194
 GIRAUDI, 285
 GIROTTI, 69
 GIUPPONI, 24; 206
 GIUSTINIANO, 83
 GLUCKER, 120
 GNES, 119
 GORI, 320; 321
 GOUGH, 9
 GRASSI, 180
 GRASSO, 8; 61; 221; 283
 GRATTIERI, 303
 GREGGI, 29
 GREGORIO, 1; 6; 9; 1; 25; 26; 31;
 137; 177; 181
 GRIEWANK, 13
 GRILLO, 12; 34; 49; 80; 186; 282
 GROPPI, 22; 62; 63
 GROSS, 108; 124; 125; 126; 294;
 295
 GROSSI, 26
 GROSSO, 61
 GROTTANELLI DE' SANTI, 18; 99;
 212; 327; 363
 GRUBER, 6
 GRÜNDER, 115
 GUICCIARDINI, 10; 14
 GUICHOT, 120

 HAMILTON, 368
 HARTLEY, 119
 HAURÉAU, 83
 HEADLAM, 79
 HEGEL, 2
 HEIDDEGER, 8
 HELD, 75; 76; 82; 84; 85; 268
 HERNEKAMP, 300
 HIRST, 96; 98
 HOBBS, 12; 13; 19; 368
 HOFMANN, 121

- HOURQUEBIE, 62
 HOWELLS, 120
 HUME, 4; 11; 327

 IGNAZI, 365
 IMARISIO, 153
 INCORVATI, 19
 IORFIDA, 206
 IUDICA, 290

 JACONELLI, 212
 JANSSEN, 120
 JAY, 368
 JEMOLO, 260
 JENNINGS, 212
 JOHANSSON, 61
 JOWELL, 212

 KANT, 291
 KATZ, 8; 234; 332; 333
 KELLEY, 115
 KELSEN, 14; 15; 18; 97; 202
 KENNEDY, 6
 KHACHATURYAN, 120
 KIRCHHEIMER, 198
 KLAUS, 8
 KLEINSORGE, 62
 KLITZMAN, 100
 KOLHOFF, 120
 KRÖGER, 61
 KUKATHAS, 247

 LA TORRE, 133
 LABRIOLA, 16; 76
 LAMI STARNUTI, 88
 LANCHESTER, 29; 80; 82
 LANGBROEK, 211
 LANNOO, 120
 LANZAFAME, 244; 319; 347; 348
 LASKY, 96
 LAVER, 199

 LECIS, 63
 LENK, 11; 13; 16
 LEONE, 93; 94
 LEVI, 87
 LIETO, 222
 LIJPHART, 8
 LIPARI, 116; 177
 LIPPOLIS, 23
 LOCKE, 368
 LONGHI, 144; 145; 149
 LOWNDES, 85
 LUCARELLI, 320
 LUCIANI, 88; 90; 93; 119; 244
 LUCREZI, 77
 LUPO, 23; 24; 206

 MACHIAVELLI, 10; 14; 368
 MACKINTOSH, 212
 MADISON, 327; 363
 MAESTRI, 38
 MAGALOTTI, 24
 MAGGILOLO, 254; 256; 259
 MAGI, 283
 MAIOLI, 83
 MAIR, 198; 234; 332; 333
 MALET, 320
 MALTONI, 101; 232
 MANCINI, 329
 MANDATO, 80
 MANETTI, 4; 156; 159; 161; 301;
 365
 MANFRELOTTI, 146
 MANIN, 76; 78; 79; 80; 85
 MANNELLA, 191
 MANNINO, 45; 53
 MANNORI, 106
 MARCELLI, 19
 MARCELLUS, 43
 MARINKOVIC, 63
 MARIOTTI, 320; 331
 MARONGIU, 3; 93

- MARSHALL, 242
MARSOCCI, 25; 283; 320
MARTINELLI, 62; 283
MARX, 6; 16
MASSA, 106
MASSA PINTO, 144; 146
MASSARI, 227
MASTELLONE, 13
MASTRAGOSTINO, 232
MATARAZZO, 61
MATTEUCCI, 19; 81
MAYNTZ, 285
MAZZARESE, 260
MAZZEI, 158
MAZZINI, 366
MEDISON, 368
MELONI, 332
MENCARELLI, 301
MENDES, 119
MÉNY, 199
MEOLI, 267
MERLIN, 329
MERLINI, 25; 137; 177; 226; 319;
320
MERLONI, 104
MERSHON, 199
MESSERINI, 239
MESSINEO, 257
MICALI, 149
MICHELS, 9; 14; 16; 17; 178
MILANI, 247
MILANOVIC, 247
MILL, 81; 327
MINOIS, 7; 8
MIRKINE GUETZÉVITCH, 244
MOGENS, 78
MOMICLIANO, 2
MONTAIGNE, 7
MONTEDORO, 338
MONTESQUIEU, 18; 30; 81; 297;
363
MOR, 238
MORISO, 92
MORRONE, 146; 312
MORTATI, 18; 28; 29; 35; 83; 88;
89; 94; 147; 148; 175; 176;
180; 181; 187; 191; 288
MOSCA, 9; 14; 17; 82; 194
MOSCHELLA, 206
MUCCIOLI, 343
MUNRO, 212
MURGIA, 94
MUSELLA, 320
MUSSOLINI, 17
NAPOLI, 311; 312; 321
NAPOLITANO, 101
NATALINI, 119
NEHL, 119
NIETZSCHE, 17
NIGRO, 18; 103; 104
NOCILLA, 4
O' CINNEIDE, 212
OCKHAM, 115
OLIVER, 212
OLIVETTI, 149
ONIDA, 62; 238
ORLANDO, 101; 191; 369
OROZCO HENRÍQUEZ, 22
ORSINA, 325
OSTROGORSKIJ, 8
PACE, 9; 177; 179; 186; 188; 190;
247; 168; 288; 347; 348; 356;
366
PADOA-SCHIOPPA, 94
PAGLIANTINI, 177
PAJNO, 106; 110
PALADIN, 149; 187
PALANO, 365
PANEBIANCO, 9; 324

- PANIZZA, 266; 283
 PANNELLA, 256; 257; 265
 PARETO, 8; 14; 82
 PASCARELLI, 194
 PASQUINO, 19; 108; 199; 280;
 294; 319; 320; 331; 337
 PASSAGLIA, 320
 PASSIGLI, 199; 228; 325
 PATEMAN, 98
 PAULIAT, 211
 PEARCE, 237
 PEDRAZZANI, 198
 PELLICANÒ, 347
 PENNICINO, 36; 374
 PEPIN, 16
 PERASSI, 88; 89
 PEREIRA MENDES, 119
 PERIN, 321
 PERINI, 82; 175; 212; 213; 364
 PERLINGIERI, 347
 PERTICI, 153
 PESTALOZZA, 300
 PETRANGELI, 301
 PETRILLO, 103
 PETROCELLI, 325
 PETTA, 160
 PIAZZA, 288
 PICCIO, 225; 319; 324
 PICCIRILLI, 160
 PIGNATELLI, 149; 154; 321
 PINELLI, 25; 45; 82; 283; 347
 PINTO, 198
 PISANESCHI, 22; 61; 273; 337
 PISICCHIO, 266
 PIZZIMENTI, 61
 PIZZORUSSO, 88; 91; 92; 57; 93;
 94; 97; 149; 179; 202; 205;
 272; 347
 PLATONE, 76; 368
 POGGI, 177; 181; 364
 POLIBIO, 368
 POLICE, 232
 POLIZZI, 144; 145; 149
 POMBENI, 20
 PONTE, 222
 PONTHOREAU, 62
 PONTICELLI, 189
 PONZANELLI, 48; 172; 173; 177;
 253; 266; 270; 274; 275; 290;
 299; 305; 309; 312; 313; 344;
 350; 355; 357
 PORCHIA, 8
 PORENA, 222
 PORPORATO, 106
 POWELL, 212
 PRATCHETT, 85
 PREDIERI, 9; 82; 87; 176; 177
 PRISCO, 151; 283
 PROTO PISANI, 350
 PUBUSA, 104
 PUPO, 18
 QUAGLIARELLO, 29; 218
 RANDAZZO, 62
 RAVELLI, 19; 328
 RAWLINGS, 212
 RENZI, 197; 321; 332
 RESANVALLON, 11
 RESCIGNO, 18; 84; 88; 90; 177;
 232; 248; 339; 347; 348; 351;
 363
 REVELLI, 19; 328
 RIALI, 317
 RIDOLA, 1; 25; 45; 52; 138; 139;
 141; 142; 143; 152; 159; 161;
 181; 198; 201; 274
 RIGANO, 149
 RICHETTINI, 285
 RITTER, 115
 RIVOSECCHI, 45
 RIZZONI, 61

- ROHRSCHEIDER, 61
ROMANO, 23; 102; 288
ROMBOLI, 160; 238
ROSANVALLON, 11
ROSELLI, 266; 349
ROSENAU, 285
ROSSANO, 25
ROSSI, 136; 146; 181; 191; 236;
247; 320; 331; 347
ROTHBARD, 248
ROUSSEAU, 10; 13; 128; 306
RUBECHI, 320
RUBINO, 310
RUGGERI, 19; 31; 146
RUINA, 119
RUINI, 88
RUNHAAR, 120
- SAETTA, 149
SALERNO, 222
SALVINI, 225; 331
SANDULLI, 99; 102; 346
SANTARELLI, 106
SARTORI, 8; 9; 14; 31; 76; 80; 81;
96; 98; 199
SATTA, 101
SAVINO, 106
SAVOIA, 61; 121; 225; 283
SBAILÒ, 283
SCACCIA, 80
SCHIFFERS, 300
SCHILLER, 126; 295
SCHLESINGER, 48
SCHMITT, 346
SCHNEIDER, 121
SCHULZE, 120
SCHUMPETER, 9; 81
SCIALOJA, 189; 310
SCLOPIS, 85
SCUTO, 25; 181; 225; 258; 266;
283; 319
- SENESE, 149
SERIO, 119
SERNA DE LA GARZA, 21
SERNINI, 199
SGRÒ, 196
SHELL, 198
SICARDI, 82
SILVESTRI, 149; 293; 294
SIMONATI, 106
SINCLAIR, 120
SINTOMER, 80
SIVINI, 373
SLOAT, 100
SMITH, 81
SOBRINO, 144; 149
SORDI, 106
SORRENTI, 91; 239
SORRENTINO, 239
SPADACINI, 145
SPADEA, 236
STAIANOV4, 299
STEPHENSONv100
STEVENS, 237
STROPPIANv312
STURZO, 28; 29; 76
SUREL, 199
- TAMBARO, 300
TARGETTI, 94
TARLI BARBIERI, 180; 200; 221;
225; 347; 348
TASCA, 17
TAYLOR, 194
TERRACINI, 94
TERREO, 145
TIBERI, 221
TOCQUEVILLE, 75; 325; 363; 368
TORANO, 106
TORRE, 212
TORRETТА, 153
TOSATO, 61

- TRAVERSO, 149
TRIEPEL, 1
TRIMARCHI, 104
TROILO, 146
TROPER, 338
TURATI, 100
TURCO, 93
- UBERTI, 88
UNGER, 96
URCIUOLI, 347
- VECCHIO, 25; 61; 149; 246
VELTRONI, 332
VERONESI, 283
VERZICHELLI, 267
VICO, 79; 368
VIGEVANI, 153
VILLONE, 146
VINCENZI AMATO, 191; 258
VIPIANA, 97
VIRGA, 102; 347
VITTA, 301
VOLPE PUTZOLU, 347; 348
VRENNA, 247
- WADE, 212; 214
WALTER, 6
WEBER, 77; 141; 211; 324; 325;
326
WEIL, 12
WELLMAN, 247
WHITEFIELD, 61
WILSON, 86
WILSON OF DINTON, 212
WOOD, 119
WRIGHT MILLS, 82
- ZAMBELLI, 77
ZAMPETTI, 97; 191
ZANOBINI, 101
ZANON, 19; 41; 92; 149; 151; 283
ZATTI, 290
ZEI, 80; 374
ZERVAKIS, 61
ZILLER, 121
ZITO, 102
ZOLO, 96
ZOPPINI, 232
ZUCKERMAN, 199

QUADERNI DI «STUDI SENESI»

1. REMO MARTINI, «Mercennarius». Contributo allo studio dei rapporti di lavoro in diritto romano (1958), 8°, pag. 90, L. 5.000.
2. PIETRO MESCHINI, Sulla natura giuridica degli enti pubblici economici (1958), 8°, pag. 81 (esaurito).
3. LUISA LEPRI, Sui rapporti di parentela in diritto attico. Saggi terminologici (1959), 8°, pag. 103, L. 5.000.
4. GIUSEPPE MARCHELLO, La crisi del concetto filosofico della libertà (1959), 8°, pag. 104, L. 5.000.
5. ENZO BALOCCHI, La buona condotta (1960), 8°, pag. 150, L. 5.000.
6. ANTONELLO BRACCI, Le norme di attuazione degli statuti per le regioni ad autonomia speciale (1961), 8°, pag. 105, L. 8.000.
7. MARCO COMPORTI, Gli effetti del fallimento sui contratti di lavoro (1961), 8°, pag. 144, L. 5.000.
8. UGO ENRICO PAOLI, Comici latini e diritto attico (1962), 8°, pag. 80, L. 8.000.
9. BRUNA TALLURI, Pierre Bayle (1963), 8°, pag. 180, L. 4.000.
10. DOMENICO MAFFEI, La «Lectura super Digesto Veteri», di Cino da Pistoia. Studio sui MSS Savigny 22 e Urb. Iat. 172 (1963), 8°, pag. VIII-76, L. 6.000.
11. PIERO BRANCOLI BUSDRACHI, La formazione storica del feudo lombardo come diritto reale (1965), 8°, pag. X-200, L. 8.000.
12. GIUSEPPE MARCHELLO, La teoria dello Stato come libertà (1965), 8°, pag. X-160, L. 6.000.
13. ANTONELLO BRACCI, Problemi concernenti il sequestro conservativo dell'universitas (1966), 8°, pag. X-158, L. 8.000.
14. LUIGI CAPOGROSSI COLOGNESI, Ricerche sulla struttura delle servitù d'acqua in diritto romano (1966), 8°, pag. VIII-204, L. 10.000.
15. ENZO BALOCCHI, La qualificazione di povertà nel diritto amministrativo (1967), 8°, pag. VIII-140, L. 4.000.
16. CESARE MARIA MOSCHETTI, Gubernare navem - Gubernare rem publicam. Contributo alla storia del diritto marittimo e del diritto pubblico romano (1966), 8°, pag. VIII-272, L. 10.000.
17. LUIGI BERLINGUER, Domenico Alberto Azuni giurista e politico (1749-1827) (1966), 8°, pag. XIV-292, L. 10.000.
18. MARIA TERESA CIOCCHETTI, Lo sciopero. Rassegna di giurisprudenza (1948-1965) (1967), 8°, pag. XVIII-166, L. 5.000.
19. PIER GIORGIO PONTICELLI, Intorno ai rapporti fra tutela del possesso e interesse pubblico (1968), 8°, pag. 80, L. 2.500.
20. GUIDO ZANGARI, Il recesso dal rapporto di lavoro in prova (1970), 8°, pag. XII-340, L. 7.000.
21. FABRIZIO RAMACCI, Introduzione all'analisi del linguaggio legislativo penale (1970), 8°, pag. XII-200, L. 8.000.
22. MARIO ASCHERI, Un maestro del 'mos italicus': Gianfrancesco Sannazari della Ripa (1480c.-1535) (1970), 8°, pag. XII-200, L. 7.000.
23. LUIGI BERLINGUER, Sui progetti di Codice di commercio del Regno d'Italia (1807-1808). Consi-derazioni su un inedito di D.A. Azuni (1970), 8°, pag. 170, L. 5.000.
24. FILIPPO LIOTTA, La continenza dei chierici nel pensiero canonistico classico. Da Gregorio IX (1971), 8°, pag. XII-404, L. 15.000.
25. MARIO ASCHERI, Saggi sul Diplovatazio (1971), 8°, pag. 148, L. 5.000.
26. PAOLO FOIS, Obblighi comunitari e programmazione economica (1971), 8°, pag. VIII-104, L. 5.000.
27. AURELIUS SABATTANI, De vita et operibus Alexandri Tartagni de Imola (1972), 8°, pag. 136, L. 5.000.

28. ENRICO QUADRI, *La rettifica del contratto* (1973), 8°, pag. 160, L. 8.000.
29. NICLA BELLOCCI, *La tutela della fiducia nell'epoca repubblicana* (1974), 8°, pag. 130, L. 5.000.
30. ANTONELLO BRACCI, *La posizione processuale del fallito e i poteri del curatore* (1974), 8°, pag. 146, L. 6.000.
31. PAOLO FOIS, *L'accordo preliminare nel diritto internazionale* (1974), 8°, pag. VIII-212, L. 8.000.
32. PAOLO NARDI, *Mariano Sozzini giureconsulto senese del Quattrocento* (1974), 8°, pag. XVI-204, L. 10.000.
33. PIETRO MESCHINI, *Profili costituzionali e amministrativi della dotazione del Presidente della Repubblica* (1974), 8°, pag. 76, L. 2.500.
34. FILIPPO RANIERI, *Alienatio convalescit. Contributo alla storia ed alla dottrina della convalida nel diritto dell'Europa continentale* (1974), 8°, pag. VI-90, L. 3.000.
35. LUCIA BONELLI CONENNA, *Prata: Signoria rurale e comunità contadina nella maremma senese* (1976), 8°, pag. XVI-164, L. 7.000.
36. FRANCESCO ALCARO, *Riflessioni critiche intorno alla soggettività giuridica. Significato di un'evoluzione* (1976), 8°, pag. 116, L. 5.000.
37. GIANNETTO LONGO, *Delictum e crimen* (1976), 8°, pag. 180, L. 7.000.
38. UBALDO STAICO, *Il pensiero politico di Teilhard de Chardin e la critica della democrazia* (1976), 8°, pag. 160, L. 7.000.
39. MARCO COMPORTI, *Contributo allo studio del diritto reale* (1977), 8°, pag. VIII-408, L. 15.000.
40. PAOLO VITALE, *Pubblico e privato nell'ordinamento bancario* (1977), 8°, pag. 180.
41. JULIUS KIRSHNER, *Pursuing honor while avoiding sin. The Monte delle Doti of Florence* (1978), 8°, pag. VII-84, L. 3.500.
42. MICHELE CASSANDRO, *Gli ebrei e il prestito ebraico a Siena nel Cinquecento* (1979), 8°, pag. XII-128, L. 7.000.
43. ENRICO QUADRI, *Principio nominalistico e disciplina dei rapporti monetari* (1979), 8°, pag. IV-220, L. 12.000.
44. PAOLO NARDI, *Studi sul banchiere nel pensiero dei glossatori* (1979), 8°, pag. XIV-294, L. 15.000.
45. PETER RAYMOND PAZZAGLINI, *The Criminal Ban of the Sienese Commune (1225-1310)* (1979), 8°, pag. VIII-196, L. 8.000.
46. ANTONIO SERRA, *Unanimità e maggioranza nelle società di persone* (1980), 8°, pag. VIII-270, L. 15.000.
47. ALESSANDRO RASELLI, *Riflessioni sull'oggetto e il metodo della scienza del diritto* (1980), 8°, pag. 124, L. 5.000.
48. GIULIO CIANFEROTTI, *Il pensiero di V.E. Orlando e la giuspubblicistica italiana fra Ottocento e Novecento* (1980), 8°, pag. XII-466, L. 20.000.
49. MARIA CRISTINA MASCAMBRUNO, *La polizia amministrativa (art. 19 del decreto 616)* (1981), 8°, pag. VIII-196, L. 8.000.
50. ENZO MECACCI, *La biblioteca di Ludovico Petrucciani docente di diritto a Siena nel Quattrocento* (1981), 8°, pag. VIII-174, L. 10.000.
51. GIOVANNI MINNUCCI, *Le lauree dello Studio senese alla fine del secolo XV* (1981), 8°, pag. VIII-128, L. 7.000.
52. ANTONIO CARDINI, *La cultura economica italiana e l'età dell'Imperialismo (1900-1914)* (1981), 8°, pag. 96, L. 5.000.
53. LORENZO FASCIONE, *Fraus legi. Indagini sulla concezione della frode alla legge nella lotta politica e nella esperienza giuridica romana* (1983), 8°, pag. X-264, L. 18.000.
54. MICHELE CASSANDRO, *Aspetti della storia economica e sociale degli ebrei di Livorno nel Seicento* (1983), 8°, pag. XII-202, L. 12.000.

55. GIOVANNI MINNUCCI, Le lauree dello Studio senese all'inizio del secolo XVI (1501-1506) (1984), 8°, pag. VIII-154, L. 13.000.
56. GIULIO CIANFEROTTI, Giuristi e mondo accademico di fronte all'impresa di Tripoli (1984), 8°, pag. VIII-168, L. 15.000.
57. DANIELE BIELLI, Competenza per connessione (1985), 8°, pag. VIII-138, L. 13.000.
58. GIOVANNI MINNUCCI, Le lauree dello Studio senese all'inizio del secolo XVI. 11(1507-1514) (1985), 8°, pag. VIII-128, L. 9.000.
59. FLORIANA COLAO, Il delitto politico tra Ottocento e Novecento. Da «delitto fittizio» a «nemico dello Stato» (1986), 8°, pag. X-410, L. 30.000.
60. GIORGIO COLLURA, Finanziamento agevolato e clausola di destinazione (1986), 8°, pag. 158, L. 12.000.
61. IRENE MANFREDINI, Henri Saint-Simon: *Écrits sur les progrès de la civilisation, publiés d'après les manuscrits* (1988), 8°, pag. L-76, L. 10.000.
62. EVA ROOK BASILE, Impresa agricola e concorrenza. Riflessioni in tema di circolazione dell'azienda (1988), 8°, pag. XII-250, L. 20.000.
63. MARIA CRISTINA MASCAMBRUNO, Il prefetto. I: Dalle origini all'avvento delle Regioni (1988), 8°, pag. XVI-184, L. 15.000.
64. GIOVANNI DIURNI, Le situazioni possessorie nel diritto medievale. Età longobardo-franca (1988), 8°, pag. XIV-362, L. 25.000.
65. ROBERTO GUERRINI, Elementi costitutivi e circostanze del reato. I: Profili dogmatici (1988), 8°, pag. VIII-88, L. 8.000.
66. DOMENICO SINESIO, Interessi pecuniari fra autonomia e controlli (1989), 8°, pag. XII-286, L. 25.000.
67. RICCARDO PISILLO MAZZESCHI, "Due diligence" e responsabilità internazionale degli Stati (1989), 8°, pag. XIV-418, L. 35.000.
68. GIOVANNI MINNUCCI, La capacità processuale della donna nel pensiero canonistico classico. Da Graziano a Ugucione da Pisa (1989), 8°, pag. X-150, L. 15.000.
69. WILLIAM M. BOWSKY, Piety and Property in Medieval Florence. A House in San Lorenzo (1990), 8°, pp. XII-88, L. 12.000.
70. ELISABETTA ANTONINI, Contributo alla dommatica delle cause estintive del reato e della pena (1990), 8°, pag. XIV-226, L. 22.000.
71. GUIDO ZANGARI, Diritto sindacale comparato dei Paesi ibero-americani (Argentina, Brasile, Cile, Spagna) (1990), 8°, pag. XX-342, L. 36.000.
72. LUCA STANGHELLINI, I diritti del danneggiato e le azioni di risarcimento nella assicurazione obbligatoria della responsabilità civile (1990), 8°, pag. X-274, L. 30.000.
73. BRUNO FIORAI, Il sistema sindacale italiano e il principio di maggioranza: ricognizione sulle regole per la gestione del conflitto (1991), 8°, pag. XLIV-284, L. 32.000.
74. ANDREA PISANESCHI, I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato. Presupposti e processo, (1992), 8°, pag. VI-426, L. 48.000
75. MARIA CRISTINA MASCAMBRUNO, Il Prefetto. II: Funzioni di rappresentanza, di coordinamento e poteri di polizia (1992), 8°, pag. IV-122, L. 14.000
76. PAOLO D'AMICO, Il danno da emozioni, (1992), 8°, pag. IV-198, L. 20.000
77. GIOVANNI BUCCIANI, 1989: Idoli infranti, fantasmi di guerra, (1993), 8°, pag. 160, L. 18.000
78. MARCO MICCINESI, Le plusvalenze d'impresa. Inquadramento teorico e profili ricostruttivi, (1993), 8°, pag. VII-306, L. 36.000
79. GIOVANNI MINNUCCI, La capacità processuale della donna nel pensiero canonistico classico. II. Dalle Scuole d'Oltralpe a S. Raimondo di Pennaforte, (1994), 8°, pag. XVI-308, L. 40.000

80. STEFANO MAGGI, Dalla città allo Stato nazionale. Ferrovie e modernizzazione a Siena tra Risorgimento e Fascismo, (1994), 8°, pag. VIII-356, L. 45.000
81. ANTONIO BADINI, Sovranità ed interessi nazionali nel cammino dell'Europa, (1994), 8°, pag. VIII-156, L. 20.000
82. FLORIANA COLAO, La libertà di insegnamento e l'autonomia nell'Università liberale. Norme e progetti per l'istruzione superiore in Italia (1848-1923), (1995), 8°, pag. XXXI-504, L. 62.000
83. MICHELE BARBIERI, Per un'estetica della politica. Il primo Goethe, (1996), 8°, pag. XXII-299, L. 40.000
84. MARIA CECILIA CARDARELLI, Concentrazioni. Spunti tra regole codicistiche e mercato, (1996), 8°, pag. XII-255, L. 32.000
85. GIAN DOMENICO COMPORTI, Il coordinamento infrastrutturale. Tecniche e garanzie, (1996), 8°, pag. XII-442, L. 58.000
86. LUCA STANGHELLINI, Contributo allo studio dei rapporti di fatto, (1997), 8°, pag. XI-332, L. 45.000
87. ROBERTO GUERRINI, Il contributo concorsuale di minima importanza, (1997), 8°, pag. XIII-248, L. 35.000
88. GIULIO CIANFEROTTI, Storia della letteratura amministrativistica italiana. I. Dall'Unità alla fine dell'Ottocento: autonomie locali, amministrazione e costituzione, (1998), 8°, pag. XIV-854, L. 110.000
89. FULVIO MANCUSO, *Exprimere causam in sententia*. Ricerche sul principio di motivazione della sentenza nell'età del diritto comune classico, (1999), 8°, pag. XVIII-275, L. 40.000
90. SONIA CARMIGNANI, La società in agricoltura, (1999), 8°, pag. XVIII-317, L. 42.000
91. GIOVANNI BUCCIANTI, Libia: petrolio e indipendenza, (1999), 8°, pag. XXII-488, L. 58.000
92. ROBERTA BARGAGLI, Bartolomeo Sozzini giurista e politico (1436-1506), (2000), 8°, pag. XVI-255, L. 40.000
93. ANDREA LABARDI, La Facoltà giuridica senese e la Restaurazione. Con il testo delle Istituzioni Civili di Pietro Capei, (2000), 8°, pag. XVI-288, L. 40.000
94. PAOLO SOAVE, Fezzan: il deserto conteso (1842-1921), (2001), 8°, pag. X-530, L. 68.000
95. PAOLO ROSSO, Il *Semideus* di Catone Sacco, (2001), 8°, pag. CCLIX-167, L. 58.000
96. FABIO CASINI, L'opposizione tedesca al nazismo e la politica inglese dell'*absolute silence*, (2002), 8°, pag. XIV-384, € 28,00
97. ANDREA ERRERA, Il concetto di *scientia iuris* dal XII al XIV secolo. Il ruolo della *logica* platonica e aristotelica nelle scuole giuridiche medievali, (2003), 8°, pag. X-176, € 14,00
98. MARIA LUISA PADELLETTI, La tutela della proprietà nella Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, (2003), 8°, pag. VIII-290, € 22,00
99. ROBERTO BORRELLO, Segreti pubblici e poteri giudiziari delle Commissioni d'inchiesta. Profili costituzionalistici, (2003), 8°, pag. XVIII-420, € 34,00
100. MARIO PERINI, Il seguito e l'efficacia delle decisioni costituzionali nei conflitti fra poteri dello Stato, (2003), 8°, pag. X-502, € 40,00
101. BARBARA TOTI, Condizione testamentaria e libertà personale, (2004), 8°, pag. XII-502, € 40,00
102. LILIANA SENESI, La missione a Roma di Wladimir D'Ormesson. Un ambasciatore francese in Vaticano (maggio - ottobre 1940), (2004), 8°, pag. VIII-378, € 30,00
103. PAOLO SOAVE, La "rivoluzione americana" nel Mediterraneo. Prove di politica di potenza e declino delle reggenze barbaresche (1795-1816), (2004), 8°, pag. VIII-378, € 25,00
104. STEFANO BERNI, Nietzsche e Foucault, Corporeità e potere in una critica radicale alla modernità, (2005), 8°, pag. VI-242, € 20,00
105. ALESSANDRA VIVIANI, Crimini Internazionali e responsabilità dei leader politici e militari, (2005), 8°, pag. XIV-352, € 25,00

106. PAOLO PASSANITI, Storia del diritto del lavoro. I. La questione del contratto di lavoro nell'Italia liberale (1865-1920), (2006), 8°, pag. XIV-532, € 50,00
107. STEFANO PAGLIANTINI, La risoluzione dei contratti di durata, (2006), 8°, pag. X-254, € 27,00
108. SONIA CARMIGNANI, Agricoltura e competenza regionale, (2006), 8°, pag. VIII-614, € 60,00
109. ROBERTO GUERRINI, La responsabilità da reato degli enti. Sanzioni e loro natura, (2006), 8°, pag. 274, € 28,00
110. MARIA CECILIA CARDARELLI, Potere regolamentare della Consob. Informazione e mercati regolamentati, (2007), 8°, pag. XII-190, € 20,00
111. GIOVANNI COSÌ, Invece di giudicare. Scritti sulla mediazione, (2007), 8°, pag. VI-204, € 21,00
112. ELISABETTA ANTONINI, La tutela penale degli obblighi di assistenza familiare, (2007), 8°, pag. VIII-146, € 16,00
113. STEFANIA PIETRINI, Deducto usu fructu. Una nuova ipotesi sull'origine dell'usufrutto, (2008), 8°, pag. VIII-186, € 19,00
114. ROBERTA ALONZI, Fasciada e il rovesciamento delle alleanze, (2008), 8°, pag. XXII-750, € 77,00
115. DARIO GUIDI, Appropriazione, distrazione ed uso nel delitto di peculato, (2008), 8°, pag. X-272, € 28,00
116. LILIANA SENESI, La questione dei Pii Stabilimenti francesi a Roma e a Loreto nei rapporti tra Francia, Italia e Santa Sede (1870-1956), (2009), 8°, pag. X-400, € 41,00
117. BARBARA TOTI, Comunione e masse comuni plurime, (2009), 8°, pag. X-420, € 44,00
118. ALESSANDRO PALMIERI, Autonomia contrattuale e disciplina della proprietà intellettuale. Pregi e misfatti della dimensione digitale, (2009), 8°, pag. VIII-222, € 24,00
119. LAURA PASSERO, Dionisio Anzilotti e la dottrina internazionalistica tra Otto e Novecento, (2010), 8°, pag. X-486, € 49,00
120. ALARICO BARBAGLI, Il notariato ad Arezzo tra Medioevo ed Età moderna, (2011), 8°, pag. VIII-260, € 30,00
121. FILIPPO DAMI, I rapporti di gruppo nel diritto tributario, (2011), 8°, pag. XVI-340, € 36,00
122. FRANCESCO GERBO, L'institutio ex re certa. Contributo per una rilettura critica degli articoli 457 e 588 del codice civile, (2011), 8°, pag. X-214, € 22,00
123. PAOLO PASSANITI, Diritto di famiglia e ordine sociale. Il percorso storico della società coniugale in Italia, (2011), 8°, pag. X-656, € 67,00
124. MARCO PASTORELLI, L'opera giuridica di Massimo Severo Giannini - I (1939-1950), (2012), 8°, pag. VI-338, € 35,00
125. GIOVANNI BUCCIANTI, Pagine di politica estera, (2012), 8°, pag. VI-230, € 25,00
126. DONATO IVANO PACE, Ammissione sospensione esclusione dai mercati regolamentati. Poteri della Consob e delle società di gestione dei mercati, (2012), 8°, pag. VI-230, € 25,00
127. GIANLUCA NAVONE, *Instrumentum* digitale. Teoria e disciplina del documento informatico, (2012), 8°, pag. X-230, € 26,00
128. FRANCESCO SANGERMANO, Principi e regole della responsabilità civile nella fattispecie del danno da prodotto agricolo difettoso, (2012), 8°, pag. X-150, € 18,00
129. NICOLA LUCIFERO, Proprietà fondiaria e attività agricola. Per una rilettura in chiave moderna, (2012), 8°, pag. VIII-312, € 32,00
130. DONATELLA CIAMPOLI, Montalcino Medievale. Le regole di una comunità operosa. Lo statuto del Comune (1415), (2012), 8°, pag. XVI-288, € 30,00
131. ALARICO BARBAGLI, Il notariato in Toscana alle origini dello stato moderno, (2013), 8°, pag. X-264, € 27,00
132. FLORIANA COLAO, Giustizia e politica. Il processo penale nell'Italia repubblicana, (2013), 8°, pag. XVIII-388, € 49,00

133. GIULIO CIANFEROTTI, Il concetto di *status* nella scienza giuridica del Novecento, (2013), 8°, pag. VIII-328, € 40,00
134. DARIO GUIDI, Contributo alla riforma del delitto tentato, (2013), 8°, pag. X-324, € 41,00
135. ANNA BITETTO, Inadempimento contrattuale, danni e rimedi opzionali, (2013), 8°, pag. X-256, € 33,00
136. GIOVANNI COSSA, '*Regula sabiniana*'. Elaborazioni giurisprudenziali in materia di condizioni impossibili, (2013), 8°, pag. XXIV-698, € 87,00
137. MAURA MORDINI, Il feudo ecclesiastico nella prima età dei glossatori, (2013), 8°, pag. VIII-498, € 63,00
138. LAURA PASSERO, Il Crimen falsi nell'opera di Prospero Fagnani. Teoria e prassi del diritto canonico seicentesco, (2013), 8°, pag. VIII-104, € 14,00
139. STEFANO BERNI - GIOVANNI COSÌ, Fare giustizia. Due scritti sulla vendetta, (2014), 8°, pag. VI-144, € 19,00
140. MARCO MANCINI, Lo scioglimento "sanzionatorio" degli organi regionali, (2016), 8°, pag. X-342, € 36,00
141. DARIO GUIDI, Confisca e reati tributari, (2017), 8°, pag. XIV-346, € 39,00
142. GIAMMARRIA MILANI, Cittadini *jure linguae*. Test linguistici e cittadinanza in Europa, (2017), 8°, pag. XVIII-398, € 45,00
143. BARBARA TOTI, Divisione in natura e proporzionalità quantitativa. Il ricorso a beni estranei alla comunione (artt. 720 e 728 c.c.), (2017), 8°, pag. VIII-190, € 22,00
144. DANIELE IMBRUGLIA, La regola di adeguatezza e il contratto, (2017), 8°, pag. XVIII-592, € 62,00
145. IOLANDA RUGGIERO, Ricerche sulle *Pauli Sententiae*, (2017), 8°, pag. XIV-488, € 50,00
146. GIOVANNI COSSA, Per uno studio dei *libri singulares*. Il caso di Paolo, (2018), 8°, pag. XVIII-676, € 70,00
147. ANTONELLO IULIANI, Obblighi strumentali e azione di adempimento, (2018), 8°, pag. X-476, € 50,00
148. MARIO PERINI, I partiti e la democrazia interna. Un problema irrisolto, (2019), 8°, pag. VIII-392, € 42,00