

Riformare (con) i partiti: orizzonti e spazi

di Gabriele Maestri

1. Osservazioni preliminari

Tanto nelle fasi di riaffioramento del «fiume carsico» del tema delle riforme costituzionali¹ – come lo ha definito Stefano Passigli nelle sue riflessioni per Astrid² – quanto in certi passaggi intermedi di relativa “calma riformatrice” in Italia si sono susseguiti gli inviti a regolare con legge i partiti politici, intervenendo soprattutto su alcuni aspetti, pur non esclusivi: la loro natura giuridica, l’organizzazione interna, le decisioni degli organi (specie in materie delicate, quali le sanzioni nei confronti delle persone iscritte e la scelta delle candidature alle elezioni), il finanziamento.

Questi inviti vengono tuttora reiterati da più voci in dottrina: lo scopo dichiarato è attuare in pieno l’art. 49 Cost., attribuendo al requisito del «metodo democratico» per il concorso dei partiti politici alla determinazione della politica nazionale un valore non solo “esterno” (cioè rivolto al confronto, volendo anche allo scontro tra quei soggetti), ma pure “interno”, riferito quindi alle norme che ciascun partito si dà e, magari, al modo in cui quelle regole vengono applicate. Uno scenario simile, foriero di una qualche forma di controllo sull’ordinamento interno dei partiti, di certo non è escluso dal testo della disposizione costituzionale; altrettanto certamente, però, non è previsto *apertis verbis* da questa, stante la netta contrarietà manifestata da comunisti e socialisti alla Costituente (e testimoniata, per esempio, dagli interventi nel dibattito sul noto

Contributo elaborato nell’ambito del lavoro del gruppo di studio di Astrid su “*Riforme istituzionali: forma di governo e riforma elettorale*” (coord. E. Cheli, C. Pinelli e S. Passigli).

¹ Il tema della regolazione dei partiti dopo l’entrata in vigore della Costituzione ha acquisito più visibilità nel discorso pubblico italiano soprattutto con l’istituzione, negli anni ’80, dei primi organi parlamentari dedicati alle riforme istituzionali e costituzionali; in dottrina illustri autori – da Costantino Mortati a Carlo Esposito, da Pietro Virga a Vezio Crisafulli, da Alberto Predieri a Leopoldo Elia, per citarne alcuni – avevano manifestato interesse per il tema già nei decenni precedenti, oltre che nel percorso che aveva condotto all’Assemblea costituente. Il primo progetto di legge in materia – A.P., Senato della Repubblica – III Legislatura – disegni di legge e relazioni, n. 124, «Disposizioni riguardanti i partiti politici e i candidati alle elezioni politiche e amministrative» – era stato presentato invece nel 1958 dal senatore a vita don Luigi Sturzo; fino all’inizio degli anni ’80, in ogni caso, i testi presentati in Parlamento avevano dedicato attenzione soprattutto ad altri profili, specie quelli finanziari.

² Stefano Passigli, *Instabilità ed inefficacia dei Governi: quale la vera causa?*, contributo alla discussione del gruppo di studio di Astrid sulla riforma costituzionale, in *Astrid Rassegna*, n. 9/2023, p. 1.

“emendamento Mortati-Ruggiero”, respinto dall’aula dopo che era stato ritirato dai presentatori e fatto proprio da Bellavista³) e confermata in seguito.

Gli inviti a dotare l’Italia di una “legge sui partiti” in grado di attuare in pieno l’art. 49 Cost., tuttavia, sono ripetuti a quasi dieci anni dall’entrata in vigore del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149 (convertito con modifiche dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13 e poi rimodificato): quell’atto, dagli antecedenti travagliati⁴, aveva innovato nel profondo il sistema di finanziamento ai partiti, «attesa la loro natura di associazioni costituite per concorrere con metodo democratico a determinare le politiche nazionali», come recitava il preambolo del decreto. Chi aveva proposto il testo (il governo Letta, allora in carica) aveva parlato di «una prima attuazione dell'articolo 49 della Costituzione»⁵, dunque incompleta; si era però chiarito come le nuove regole mirassero a «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»⁶. In particolare, le provvidenze pubbliche previste dalla fine del 2013 avrebbero dovuto sostenere «partiti politici che rispettano i requisiti di trasparenza e democraticità da ess[e] stabiliti» (art. 1, comma 2); si precisava poi che [l]’osservanza del metodo democratico, ai sensi dell’articolo 49 della Costituzione» sarebbe stata «assicurata anche attraverso il rispetto delle disposizioni» del decreto-legge (art. 2, comma 2).

Se dunque si continua ad auspicare l’avvento di una “vera” regolazione dei partiti attraverso una legge, si deve dedurre che tanto le norme vigenti dal 2013, quanto quelle introdotte successivamente non sono avvertite come in grado di attuare l’art. 49 Cost. nella sua lettura più ampia (quella che ricomprende anche profili di “democrazia nei

³ Cfr. Assemblea costituente, sed. n. 129, 22 maggio 1947, pp. 4158-4168 (res. sten). Cfr. almeno Gianfranco Pasquino, *Art. 49*, in Giuseppe Branca, Alessandro Pizzorusso (cur.), *Commentario della Costituzione. Rapporti politici – Tomo I*, Zanichelli - Il Foro Italiano, Bologna-Roma 1992, pp. 2-48; Giovanni Rizzoni, *Art. 49*, in Raffaele Bifulco, Alfonso Celotto, Marco Olivetti (cur.), *Commentario alla Costituzione*, Utet Giuridica, Torino 2006, pp. 981-1001; Paolo Ridola, *Partiti politici* (voce), in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXXII, Giuffrè, Milano 1982, p. 66 ss.

⁴ V. almeno Renzo Dickmann, *La contribuzione su base volontaria ai partiti politici prevista dal decreto-legge n. 149 del 2013. molte novità ed alcuni dubbi di costituzionalità*, in *Federalismi.it*, n. 5/2014 (il contributo non lesina critiche alla legittimità dell’intervento con decreto-legge); Maria Romana Allegri, *Principi democratici negli statuti dei partiti politici. Trasparenza e controllo*, in Daniela R. Piccio (cur.), *Il finanziamento alla politica in Italia. Dal passato alle prospettive future*, Carocci, Roma 2018, p. 99 ss.; Gabriele Maestri, *Simboli dei partiti, controllo degli statuti e registrazione: gli effetti delle nuove norme sul finanziamento*, in *Federalismi.it*, n. 5/2014.

⁵ Lo si ritrova tanto nella relazione illustrativa del primo progetto di legge governativo in materia (A.P., Camera dei deputati – XVII Legislatura – disegni di legge e relazioni, n. 1154), quanto in quella del disegno di legge di conversione (A.P., Senato della Repubblica – XVII Legislatura – disegni di legge e relazioni, n. 1213).

⁶ Così la relazione del citato Atto Senato – XVII Legislatura, n. 1213.

partiti”) o, comunque, non sono considerate sufficienti allo scopo. Vale dunque probabilmente la pena esaminare in breve come la disciplina in vigore intenda e integri il concetto di «metodo democratico»⁷, passando poi a rilevare gli aspetti e le soluzioni che la normativa attuale non considera e che invece potrebbero contribuire a far raggiungere il risultato auspicato da più parti.

2. Cosa è stato previsto

Le disposizioni dettate dal d.l. n. 149/2013 in materia di “democrazia interna” richiedono innanzitutto per i «partiti politici che intendono avvalersi dei benefici previsti» dal decreto stesso – ma sul punto si tornerà, necessariamente, nel prossimo paragrafo – che tali soggetti giuridici si dotino di «uno statuto, redatto nella forma dell’atto pubblico» (art. 3, comma 1).

La previsione, a ben guardare, ha in sostanza codificato e imposto una prassi ormai ampiamente consolidata, in base alla quale da parecchi anni – se non da decenni – le forze politiche operanti a livello nazionale (e spesso anche regionale) fissano le loro norme interne in uno statuto che ha la forma documentale più solenne, quella dell’atto pubblico⁸. Questa previsione, tra l’altro, chiarisce che, al di là della qualificazione atecnica di «libere associazioni» (di fatto una parafrasi del testo dell’art. 49 Cost.), la legge mantiene per i partiti politici lo *status* giuridico di associazione non riconosciuta (art. 36 ss. c.c.) come in effetti si poteva leggere in modo esplicito nelle relazioni ai progetti di legge⁹.

Dello statuto (i cui contenuti devono rispettare le norme costituzionali ed eurounitarie) è poi indicato il contenuto minimo. Innanzitutto si è richiesta la determinazione – attraverso la sua descrizione ed, eventualmente, l’aggiunta della sua riproduzione grafica come allegato – del simbolo quale «elemento essenziale di riconoscimento del partito politico», precisando che tanto il simbolo quanto i segni identificativi verbali del partito (la denominazione e la sua «forma abbreviata», dunque la sigla o l’acronimo) «devono essere chiaramente distinguibili da quelli di qualsiasi altro partito politico esistente» (art. 3, comma 1): il d.l. n. 149/2013, dunque, ha preso atto dell’esigenza per i partiti di vedere tutelato il proprio “diritto al nome” (e, in secondo

⁷ Pur senza trascurare come, a monte, «la definizione di un concetto normativo di “metodo democratico” non [sia] agevole, dipendendo dalla preventiva individuazione del paradigma democratico accolto dalla Costituzione» (stanti le varie concezioni in tema di democrazia): così Andrea Buratti, *Dal diritto di resistenza al metodo democratico. Per una genealogia del principio di opposizione nello stato costituzionale*, Giuffrè, Milano 2006, p. 178.

⁸ Di solito lo statuto è allegato all’atto costitutivo redatto con la medesima forma, magari modificato in seguito, sempre con atto pubblico; per i partiti sorti in maniera meno formale e solenne, tuttavia, sembra resti aperta la possibilità di depositare in un secondo tempo con atto pubblico i documenti fondativi del partito, estendendo allo statuto preesistente la forma e il valore dell’atto pubblico.

⁹ V. la nota n. 5.

luogo, il diritto all'identità personale) anche al di fuori degli appuntamenti elettorali, così come riconosciuto in prima battuta già alla fine degli anni '70 e costantemente confermato dal 1991 dalla giurisprudenza civile¹⁰.

Sempre l'art. 3, comma 2 elenca, punto per punto, le altre informazioni minime che lo statuto dei partiti deve riportare. Oltre alla sede legale, occorre indicare la composizione e le competenze degli «organi deliberativi, esecutivi e di controllo», le procedure per costituirli e la loro durata; gli organi cui spetta la rappresentanza legale, la responsabilità della gestione economico-finanziaria e l'approvazione del rendiconto di esercizio; la periodicità dei congressi; le procedure per approvare gli atti che impegnano il partito, nonché quelle per modificare lo statuto, il simbolo e la denominazione; le regole che assicurano la trasparenza (specie sulla gestione economico-finanziaria), il rispetto della vita privata e la protezione dei dati personali. Sempre in tema di “democrazia interna”, lo statuto deve indicare i diritti e i doveri degli iscritti (e i relativi organi di garanzia) e le forme di partecipazione all'attività del partito; i criteri per promuovere la presenza, negli organi non esecutivi, di eventuali minoranze; gli strumenti per promuovere con azioni positive l'obiettivo della parità tra i sessi negli organi collegiali e nelle cariche elettive; le procedure sanzionatorie verso le articolazioni territoriali e i criteri per assicurare risorse a esse; le misure disciplinari per gli iscritti, gli organi che le adottano e le procedure di ricorso (che rispettino il diritto alla difesa e il principio del contraddittorio); infine, i modi per scegliere le candidature per le elezioni dei vari livelli.

L'art. 4 del d.l. n. 149/2013 prevede poi un Registro nazionale dei partiti politici, consultabile *online*¹¹, nel quale possono essere iscritti i partiti il cui statuto risulti conforme alle prescrizioni sopra ricordate. La verifica di conformità dei singoli statuti (e di ciascuna modifica intervenuta in seguito) è affidata alla Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici, istituita dalla legge n. 96/2012 a seguito dell'introduzione di norme più severe in materia di finanziamenti e rendicontazione e dotata di competenze nella materia che qui rileva a fine 2013¹². Se lo statuto formalmente contiene gli elementi richiesti dal decreto-legge,

¹⁰ Sul punto, non potendosi affrontare in breve il tema qui, cfr. Gabriele Maestri, *I simboli della discordia. Normativa e decisioni sui contrassegni dei partiti*, Giuffrè, Milano 2012, spec. p. 85 ss.

¹¹ All'indirizzo <https://www.parlamento.it/1063>.

¹² Si spiega soprattutto con i compiti in origine affidati all'organo la composizione di quest'ultimo: nel collegio siedono cinque magistrati (con un mandato di quattro anni), uno indicato dal primo presidente della Corte di cassazione, uno dal presidente del Consiglio di Stato e tre dal presidente della Corte dei conti. Si segnala peraltro che, soprattutto dopo l'assegnazione dei nuovi compiti, l'operatività della Commissione è stata limitata (o comunque rallentata) almeno fino all'entrata in vigore della legge n. 175/2015, che ha sollevato i membri del collegio dalle loro funzioni ordinarie e ha dotato l'organo dei necessari coadiutori per operare in modo più spedito ed efficace.

la Commissione iscrive il partito nel Registro e dispone la pubblicazione dello statuto stesso sulla *Gazzetta Ufficiale* entro 30 giorni; in caso di difformità, l'organo invita il rappresentante legale del partito a far apportare le modifiche necessarie e assegna un termine non prorogabile per depositare il testo corretto, pena il rigetto della richiesta di iscrizione (con possibilità di impugnare il diniego davanti al giudice amministrativo). Per accedere ai benefici previsti dalla legge – cioè al finanziamento privato in regime fiscale agevolato e al riparto annuale del 2 per mille del gettito IRPEF, effettuato in base alle scelte dei contribuenti – è necessario che il partito, anno per anno, non perda i requisiti per l'iscrizione al Registro (e nemmeno la propria presenza parlamentare). Le disposizioni analizzate suggeriscono un'interpretazione del «metodo democratico» quale trasparenza circa le regole interne dei singoli partiti e, ancor prima, quale tentativo di garantire il più possibile la correttezza del gioco democratico attraverso soggetti politici che si diano «sulla carta» norme di funzionamento ispirate a principi di democrazia. Non si tratta, da questi punti di vista, di un'idea distante da quella sottesa al citato «emendamento Mortati-Ruggiero» («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»): proprio Mortati alla Costituente aveva proposto che gli accertamenti sulla democraticità dell'organizzazione interna non dovessero «consistere in altro che nel deposito degli statuti e, per quanto riguarda il giudizio della conformità di questi statuti al metodo democratico, bisognerà organizzare delle garanzie tali da avere la sicurezza che si possa impedire la sopraffazione da parte dei partiti dominanti a danno delle minoranze»¹³ (lo studioso aveva previsto di affidare tali verifiche a un organo in buona parte terzo, come la Corte costituzionale, o a un collegio formato «dalle rappresentanze degli stessi partiti esistenti in condizione di pariteticità»). Di certo il deposito dello statuto in tali forme non poteva garantire una piena pubblicità e conoscibilità del testo per chiunque; il controllo sui contenuti pensato da Mortati, poi, appariva meno attento ai dettagli rispetto a quello previsto dal d.l. n. 149/2013.

La proposta Sturzo, per parte sua, si era limitata a chiedere il deposito dello statuto (con firme autenticate delle figure di vertice) presso la cancelleria del tribunale in cui il soggetto politico aveva la sede centrale. Si trattava, anche qui, di una forma minima di pubblicità rispetto a quella configurata ora, sia per la prescrizione attuale dell'atto pubblico, sia per la possibilità per chiunque oggi di consultare i testi degli statuti di qualunque partito grazie a Internet.

3. Cosa manca (o comunque si potrebbe valutare)

¹³ Assemblea costituente, sed. n. 129, 22 maggio 1947, pp. 4159-4160 (res. sten).

Le affermazioni fatte sin qui, peraltro, non impediscono di notare che la disciplina vigente presenta ulteriori differenze rispetto ai progetti ora ricordati, differenze che in alcuni casi possono apparire come vere e proprie carenze.

La differenza più evidente riguarda la platea di partiti cui applicare le disposizioni sulla “democrazia interna” e il grado di cogenza delle stesse. Tanto Mortati quanto Sturzo, come pure quasi tutti i proponenti di norme sulla “democrazia interna”, prevedevano che ogni partito dovesse sottostare a quegli adempimenti. Le norme vigenti, invece, innanzitutto segnano un confine ben preciso alla fattispecie di partito politico (per lo meno ai fini legati al d.l. n. 149/2013), escludendo dunque alcuni soggetti dalla registrazione¹⁴; soprattutto, però, l’iscrizione al Registro e, a monte, il rispetto dei requisiti di “democrazia interna” non sono obbligatori per ogni forza politica, ma sono condizione necessaria per poter fruire dei benefici economici citati.

Ciò ha significato e significa, *a contrario*, che un partito che non fosse interessato a quelle provvidenze pubbliche non avrebbe alcun obbligo di dotarsi di uno statuto rispettoso del «metodo democratico» in chiave interna, pur potendo operare politicamente e partecipare regolarmente alle elezioni¹⁵, magari ottenendo seggi e

¹⁴ In base all’art. 18 del decreto-legge sono considerati partiti politici «i partiti, movimenti e gruppi politici organizzati che abbiano presentato candidati sotto il proprio simbolo alle elezioni» politiche, europee, regionali (o nelle Province autonome); i partiti e movimenti politici «cui dichiarati di fare riferimento un gruppo parlamentare costituito in almeno una delle Camere» o «una singola componente interna al Gruppo misto», nonché quelli «che abbiano depositato congiuntamente il contrassegno elettorale e partecipato in forma aggregata a una competizione elettorale» politica o europea, «riportando almeno un candidato eletto». Le *Linee guida per la redazione e presentazione degli statuti dei partiti e dei movimenti politici* predisposte dalla Commissione (e approvate il 12 febbraio 2018) richiedono espressamente il possesso alternativo di uno dei tre requisiti citati all’atto della presentazione della domanda di iscrizione: i criteri, dunque, valorizzano la partecipazione alle consultazioni elettorali (le ultime relative al rispettivo livello territoriale) o, per le formazioni che non si sono presentate alle elezioni, almeno la presenza qualificata in Parlamento (rilevando, in quel caso, anche le norme regolamentari sulla formazione di gruppi e componenti); non sembra invece poter ottenere l’iscrizione al Registro un partito che non abbia partecipato ad alcun appuntamento elettorale e non possa contare nel frattempo su alcuna articolazione parlamentare.

¹⁵ La riforma elettorale operata con la legge n. 52/2015 (c.d. “*Italicum*”), in realtà, era intervenuta sul d.P.R. n. 361/1957 (testo unico delle leggi per l’elezione della Camera dei deputati), richiedendo ai partiti o gruppi politici interessati a presentare liste il deposito, oltre che del contrassegno elettorale, del «proprio statuto di cui all’articolo 3» del d.l. n. 149/2013: non era chiaro se l’intervento fosse volto solo a scoraggiare presentazioni di simboli da parte di chi non ne aveva titolo o se il mancato deposito di uno statuto “democratico” e già approvato dalla citata Commissione avrebbe potuto precludere la presentazione di candidature (sul punto si conceda il rinvio a Gabriele Maestri, *Modifiche al procedimento elettorale preparatorio in tema di simboli e sottoscrizioni: spunti problematici de iure condito et condendo*, in *Federalismi.it*, n. 14/2015, p. 3 ss.). In ogni caso, la successiva riforma elettorale (operata con la legge n. 165/2017, c.d. “legge Rosato-bis”) ha modificato ancora l’art. 14 del d.P.R. n. 361/1957, prevedendo per i gruppi non iscritti al Registro dei partiti l’obbligo di redigere una «dichiarazione di trasparenza» (sottoscritta dal legale rappresentante,

potendo addirittura esprimere ministri o il Presidente del Consiglio: è esattamente ciò che è accaduto, come si sa, con il MoVimento 5 Stelle dopo le elezioni politiche del 2018 (anche se nell'ultima parte della XVIII Legislatura pure questo soggetto politico, modificando il suo statuto di cui si era frattanto dotato, è riuscito a ottenere l'inserimento nel Registro per poter fruire dei benefici previsti). Posto che la leva economica ha svolto finora un ruolo significativo nel motivare le forze politiche ad adeguare i loro statuti ai requisiti di "democrazia interna" (al punto che, al momento, quasi tutte le forze politiche rappresentate nei gruppi o nelle componenti parlamentari sono iscritte al Registro o almeno paiono essere in via di riconoscimento), le norme in vigore non escludono la possibilità che forze politiche organizzate secondo canoni non democratici partecipino alle elezioni e ottengano consensi anche significativi.

Occorre poi rilevare che la verifica operata dalla Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici è inevitabilmente *on books*, dunque meramente formale (la questione dell'eventuale rispetto delle norme statutarie resta demandata, di fatto, al giudice civile); posto che detto controllo «non può estendersi alla valutazione del livello di democraticità della vita interna dei partiti»¹⁶, in più di un caso si ha l'impressione che lo scrutinio si limiti alla presenza di una disposizione che dia risposta al singolo contenuto richiesto, senza valutare l'idoneità della singola soluzione adottata.

La disciplina vigente sui partiti, infine, non prevede che i soggetti politici inseriti nel Registro (dopo la verifica dello statuto) ottengano la personalità giuridica: si tratta di un passaggio espressamente previsto in altri ordinamenti – ad esempio quello spagnolo, quello francese o quello portoghese – e che invece in Italia si è fin qui scientemente evitato¹⁷. Rendere i partiti persone giuridiche, però, aiuterebbe a distinguerli dalla maggioranza delle associazioni non riconosciute che non vantano certo la stessa posizione di rilievo costituzionale¹⁸: ciò potrebbe far emergere ulteriormente il loro

autenticata da notaio e da pubblicare sul sito del Ministero dell'interno) che indichi le generalità del legale rappresentante del partito e del titolare del contrassegno, la sede legale del soggetto politica, i suoi organi, la loro composizione e le relative attribuzioni.

¹⁶ Maria Romana Allegri, *Statuti dei partiti politici e trasparenza delle fonti di finanziamento, fra regole inefficaci, correttivi e proposte di attuazione*, in *AIC – Osservatorio costituzionale*, n. 3/2015, p. 8.

¹⁷ Si legge nella relazione al d.d.l. di conversione: «il nuovo impianto normativo non incide affatto sulla libertà di formazione e organizzazione interna dei [partiti], che sin dalla discussione svoltasi in seno all'Assemblea costituente era stata considerata una questione di rilievo essenziale; la presentazione dello statuto costituisce infatti una mera facoltà, e non un obbligo, e ha il solo fine di regolare in modo selettivo l'accesso ai benefici previsti [...], mentre il vaglio di conformità dello statuto è affidato a un organo terzo [...]. I partiti permangono [...] associazioni prive di personalità giuridica, cui si applica il regime del codice civile riferito alle associazioni non riconosciute».

¹⁸ Si è anzi notato che «l'interpretazione dell'art. 49 fatta sulla base delle sole intenzioni originarie dei costituenti» ha fatto sì che il partito politico sia stato «fortemente "attratto" sul versante della

ruolo e far avvertire meglio a quei soggetti collettivi la loro responsabilità, estendendo loro allo stesso tempo i risvolti positivi di un'autonomia patrimoniale perfetta.

4. Considerazioni finali su un'opera da completare

Quanto si è visto sin qui, per lo meno a chi scrive, dà l'idea di una cornice normativa non più assente, ma certamente da completare, anche a prescindere da eventuali, più ampi disegni di riforma istituzionale; a maggior ragione, determinati progetti di intervento sulla forma di governo suggeriscono particolare attenzione per le regole da applicare (e, appunto, da rivedere o da portare a compimento) in materia di partiti. Qualora si scelga di rendere più stabile il Governo e contemporaneamente di rafforzare il Parlamento, è importante cercare di avere partiti democratici nelle loro regole interne (nella speranza che le rispettino), per un funzionamento ottimale e "connesso" alle rispettive basi di maggioranza e opposizione; ove si adotti un sistema elettorale a prevalenza proporzionale (o anche una formula affine a quella in uso nella Repubblica federale di Germania), in cui hanno peso le liste e i partiti che le formano, è utile che i presentatori di candidature accettino e praticino il gioco democratico innanzitutto al proprio interno; anche nell'ipotesi in cui si optasse per una prevalenza di seggi attribuiti con sistema maggioritario, del resto, diventerebbe fondamentale porre attenzione alla "democrazia nei partiti", soprattutto con riguardo alle procedure per la selezione delle candidature.

Il contesto politico, in ogni caso, sembra piuttosto diverso da quelli nei quali Costantino Mortati aveva maturato l'evoluzione del suo pensiero¹⁹: non dovrebbe essere più il tempo di una «non compiuta maturità politica, specie per quel che riguarda il comportamento democratico delle funzioni dei partiti», tale da rendere necessario un

libertà di associazione, così da rimanere un'istituzione incompiuta, perché incompiuto è rimasto il riconoscimento normativo della sua funzione costituzionalmente rilevante»: così Salvatore Bonfiglio, *L'art. 49 della Costituzione e la regolazione del partito politico: "rilettura" o "incompiuta" costituzionale?*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, n. 3/2018, p. 3.

¹⁹ Sull'evoluzione del pensiero mortatiano sui partiti in epoca post-bellica – dagli interventi del 1945 e del 1946, rigorosamente a favore della regolazione pubblica dei partiti, nella Commissione per la elaborazione della legge elettorale politica per l'Assemblea costituente e nella "Commissione Forti", fino al radicale cambio di idea nel 1958 – cfr. Salvatore Prisco, *Il partito politico nel pensiero di Costantino Mortati*, in Fulco Lanchester (cur.), *Costantino Mortati costituzionalista calabrese*, Esi, Napoli 1989, p. 381 ss.; Fulco Lanchester, *Nota introduttiva a Costantino Mortati, Concetto e funzione dei partiti politici* (originariamente uscito su *Quaderni di Ricerca*, n. 1/1949), in *Nomos – Le attualità nel diritto*, n. 2/2015; in più, volendo, v. Gabriele Maestri, *I partiti come presentatori di liste elettorali: un interessante ritorno al "primo" Mortati*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, n. 3/2015.

intervento dello Stato²⁰, ma dovrebbe essersi consunta anche quell'«atmosfera di contrasto radicale di interessi fra Partiti», in cui «ogni tentativo di intervenire nella loro vita interna può tradursi in strumento di persecuzione contro quelli di opposizione»²¹. Al contrario, come ha acutamente osservato Andrea Manzella, oggi «l'arco parlamentare sembra (sembra) finalmente coincidere con l'arco costituzionale, nella cornice dell'ordinamento europeo»²²: pur non essendo di certo venuti meno i motivi di scontro – anche molto acceso – tra le forze politiche, come le cronache quotidiano si incaricano di ricordare ogni giorno, non sembra in discussione la legittimazione reciproca tra tutte le forze politiche che attualmente siedono nelle aule parlamentari, così dovrebbe essere venuta meno ogni diffidenza verso forme di regolazione dei partiti legata a timori di essere esclusi *manu potestatis* dal gioco politico-elettorale²³. Il fatto stesso che a livello europeo si sia arrivati a dare via via maggior attenzione al fenomeno partitico (prima sostenendo finanziariamente la formazione e il consolidamento di questi soggetti, poi – dal 2014 – normando anche gli aspetti della democrazia interna e della trasparenza)²⁴ non può non richiedere almeno altrettanta attenzione in Italia²⁵. Ci si può ovviamente confrontare su quali siano gli strumenti “migliori” o (in senso non disgiuntivo) “più praticabili” per ottenere questo risultato, sempre nel tentativo di tenere insieme i piani dell'efficacia e del realismo (essendone gli esiti pur sempre

²⁰ Costantino Mortati, *Intervento*, in Gianfranco D'Alessio (cur.), *Alle origini della Costituzione italiana. I lavori preparatori della Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato (1945-46)*, il Mulino, Bologna 1979, p. 439.

²¹ Costantino Mortati, *Intervento*, in *I partiti politici nello Stato democratico*, Convegno nazionale di studio dell'Unione Giuristi Cattolici Italiani (Roma, 6-8 dicembre 1958), Studium, Roma 1959, p. 127.

²² Andrea Manzella, *Sulla questione della forma di governo*, contributo alla discussione del gruppo di studio di Astrid sulla riforma costituzionale, in pubblicazione su *Astrid Rassegna*, n. 10/2023, p. 2.

²³ Ovviamente ciò potrebbe non bastare per garantire un clima ideale per le riforme sul tema: come si è scritto, «Le leggi sui partiti sono approvate solo in fasi di grande consenso tra le forze politiche, quando c'è bisogno di legittimare o rilegittimare il sistema politico» (Cesare Pinelli, *Il dibattito sui partiti: disciplina e qualità della democrazia*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2006, p. 772).

²⁴ Si è di recente analizzato questo percorso normativo in Gabriele Maestri, *I partiti, le costituzioni e le norme sulla “democrazia interna”*, in Salvatore Bonfiglio, Roberto L. Blanco Valdés, Gabriele Maestri, *I partiti politici. Teoria e disciplina* (in *Trattato di diritto pubblico comparato* diretto da Giuseppe Franco Ferrari), Wolters Kluwer - Cedam, Milano 2022, pp. 154-158.

²⁵ Sulle conseguenze «a cascata» della regolazione sui partiti europei nei sistemi partitici nazionali cfr. Francesco Clementi, *Prime considerazioni intorno ad una legge di disciplina dei partiti politici*, in *Federalismi.it*, n. 6/2015, p. 3. Di «processi ordinamentali di tipo europeo, dei quali l'Italia è sempre più parte anche riguardo ai partiti politici» aveva parlato Giuliano Amato, nella sua *Nota su una legge sui partiti in attuazione dell'art. 49 della Costituzione*, richiesta dal governo Monti e pubblicata dall'Isle su *Rassegna parlamentare* (n. 4/2012).

rimessi ai partiti, futuri destinatari delle regole da introdurre²⁶). Si può continuare a intervenire con norme primarie, per completare o modificare ciò che è già previsto²⁷; qualora si decidesse di intervenire sul testo costituzionale per altri motivi, si potrebbe anche cogliere l'occasione per modificare l'art. 49, per suggellare il “nuovo accordo” tra forze politiche su un profilo così importante e allo stesso tempo porre limiti all'intervento pubblico sui partiti²⁸. Si potrebbe ripartire, se non dal testo Mortati-Ruggiero (come soluzione minima), dal lavoro già svolto dalla “commissione Bozzi” negli anni '80, che aveva prodotto un testo più complesso e ricco per l'art. 49²⁹. Restando in ambito costituzionale, si dovrebbe riflettere sul destino della XII disposizione finale, dunque sul divieto di riorganizzazione del disciolto partito fascista: nella precedente legislatura il partito attuale di maggioranza relativa ne aveva proposto l'integrazione, chiedendo espressamente di estendere il divieto a «partiti che, esaltando, minacciando o usando la violenza quale metodo di lotta politica, si propongano l'instaurazione di regimi totalitari di ideologia comunista» (creando il presupposto per una modifica della “legge Scelba”)³⁰; non essendo improbabile la riproposizione in questa legislatura, si potrebbe forse tentare qualche ragionamento,

²⁶ Si veda Antonio Ruggeri, *Note minime in tema di democrazia interna dei partiti politici*, in *Rivista AIC*, n. 1/2010, pp. 5: «A conti fatti, la riforma è, dunque, pur sempre, da un certo punto di vista una... autoriforma».

²⁷ Salvo errore, fino al momento in cui si scrive sono quattro i progetti di legge presentati in questa legislatura: i testi gemelli (atto Senato n. 207, a prima firma di Andrea Giorgis; atto Camera n. 533, a firma di Stefano Vaccari) presentati dal Pd, il successivo atto Senato n. 333, a firma di Dario Parrini, sempre Pd (testo molto più ampio e approfondito) e l'atto Senato n. 549, a prima firma di Andrea De Priamo (unico testo per ora riconducibile al centrodestra e al partito di maggioranza relativa, dunque Fdi). Non risulta peraltro nemmeno iniziato il ciclo di audizioni in materia.

²⁸ Così si era espressa (ma prima della decretazione d'urgenza di fine 2013) Silvia Illari, *La disciplina giuridica dei partiti politici: facoltà del legislatore ordinario ovvero necessità di regole costituzionali*, in Francesco Rigano (cur.), *La Costituzione in officina. Il primo intervento urgente*, Pavia University Press, Pavia 2013, p. 13 ss., spec. 21.

²⁹ Il testo era il seguente (tratto dalla *Relazione della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali*, IX Legislatura, doc. XVI-bis, n. 3, presentata il 29 gennaio 1985): «Tutti i cittadini hanno diritto ad associarsi liberamente in partiti per concorrere, con strutture e metodo democratici, a determinare la politica nazionale. // La legge disciplina il finanziamento dei partiti, con riguardo alle loro organizzazioni centrali periferiche, e per vedere forme di procedure atte ad assicurare la trasparenza e il pubblico controllo del loro stato patrimoniale e delle loro fonti di finanziamento. // La legge detta altresì disposizioni dirette a garantire la partecipazione degli iscritti e tutte le fasi di formazione della volontà politica dei partiti, compresa la designazione dei candidati alle elezioni, il rispetto delle norme statutarie, la tutela delle minoranze».

³⁰ A.P., Camera dei deputati – XVIII Legislatura – disegni di legge e relazioni, n. 2380 (firmatario Edmondo Cirielli).

che conservi la matrice antifascista della Costituzione ma rifletta sui vari aspetti tanto sospesi quanto delicati legati alla norma vigente³¹.

Senz'altro prioritario appare dare più attenzione alla “democrazia interna”, prendendola sul serio. Lo si può fare in tanti modi, innanzitutto estendendo a tutti i partiti gli obblighi di sottoporre lo statuto alla Commissione, a prescindere dal loro accesso al finanziamento pubblico. Sarebbe altrettanto utile puntare di più sulla trasparenza, specialmente su quella delle decisioni: i verbali delle riunioni degli organi collegiali dovrebbero essere condivisi (se non le riunioni stesse), fatta eccezione per le parti relative a singole persone; potrebbe essere più utile questa declinazione di trasparenza, rispetto alla lettura finora dominante sulle questioni contabili (che alla prova dei fatti, ferme restando le buone intenzioni, ha messo soprattutto in difficoltà le articolazioni locali dei partiti, dolorosamente sempre meno rilevanti). Sarebbe altrettanto opportuno che lo Stato regolasse e “istituzionalizzasse” in qualche modo le forme di selezione delle candidature a coinvolgimento popolare, ovviamente con un occhio attento alle norme elettorali vigenti. Da ultimo, non sarebbe affatto da escludere una riflessione sull'aspetto contenzioso, mai passato in secondo piano (vista l'insopprimibile tendenza dei gruppi dirigenti dei partiti a non rispettare le regole che il soggetto politico stesso si è dato)³².

³¹ Ci si riferisce, per esempio, al rapporto almeno in parte contraddittorio con le “democrazie protette” e “semiprotette” (cfr. Stefano Ceccanti, *Le democrazie protette e semi-protette da eccezione a regola. Prima e dopo le Twin Towers*, Giappichelli, Torino 2004, pp. 6-21): l'Italia non si configura come “democrazia militante”, non essendo prevista in Costituzione una vera misura di protezione della rappresentanza, come accade per esempio in Germania (che però, nel 2017, ha scelto di “non proteggersi” dall'NPD – pur modificando in seguito il proprio testo della Legge fondamentale per prevedere anche la sanzione dell'esclusione dal finanziamento pubblico – come a ritenere di avere gli anticorpi per minacce limitate); in compenso, pur essendo state rarissime le condanne per riorganizzazione del disciolto partito fascista (e solo due i casi di scioglimento con quella causa, cui aggiungere il terzo fondato sulla “legge Mancino”), si è via via irrigidito il metro di valutazione della legittimità dei contrassegni elettorali, per cui un partito denominato «Fascismo e libertà» o «Fasci italiani del lavoro» non è considerato riorganizzazione del disciolto partito fascista e non può essere sciolto, quindi può operare ma non con il simbolo del proprio statuto, venendo di fatto costretto a “mimetizzare” le proprie idee o a rinunciare alle elezioni (mentre in Germania un partito anticostituzionale non viene escluso dal cimento elettorale). Sul punto, volendo, cfr. Gabriele Maestri, *Paura dei partiti antisistema e scelte sulla “protezione” della democrazia, tra Italia e Germania*, in *Democrazia e sicurezza*, n. 2/2019.

³² Ci si permette soprattutto di domandarsi se sia opportuno che a occuparsi dei conflitti interni ai partiti si occupino magistrati senza formazione specifica in materia e che non di rado sono portati a trattare i partiti alla stregua di associazioni o società di capitali e non di soggetti con un diverso valore nel sistema costituzionale (si pensi agli effetti della sospensione o dell'annullamento degli atti di un congresso, magari di un partito con una certa rappresentanza parlamentare). Lo stesso si potrebbe dire, per esempio, con riferimento alle cause relative ai simboli, deferite alle sezioni specializzate per la proprietà industriale.

Non è dato sapere se i suggerimenti indicati sopra – e qualunque altro sorga in seguito – possano bastare a riottenere partiti in grado di (ri)tessere una «trama di canali a doppio senso»³³ in grado di (ri)connettere cittadinanza e istituzioni; di certo, anche a distanza di 75 anni dalle parole giovanili di Leopoldo Elia, la «concezione della disciplina in rapporto ai diritti e doveri degli iscritti» (persino ora che le “comunità partitiche” si sono decisamente ristrette) e le «maggiori o minori possibilità» degli iscritti stessi di «influire sulla designazione alle cariche pubbliche» rimangono «principi generali [che] caratterizzano in modo inconfondibile la fisionomia istituzionale e politica di un partito»³⁴. Ma anche, con uno sguardo complessivo, lo “stato di salute” di un sistema politico-democratico.

³³ Franco Bassanini, *Il dibattito sulla riforma costituzionale e la scelta della forma di governo*, contributo alla discussione del gruppo di studio di Astrid sulla riforma costituzionale, in *Astrid Rassegna*, n. 9/2023, p. 3.

³⁴ Leopoldo Elia, *I partiti italiani visti attraverso i loro Statuti*, in *Cronache sociali*, n. 3/1948, pp. 8-11, spec. 10.