

Rivista N°: 1/2017
DATA PUBBLICAZIONE: 05/03/2017

AUTORE: Agatino Lanzafame *

SUI LIVELLI ESSENZIALI DI DEMOCRAZIA NEI PARTITI

Sommario: 1. Il ruolo dei partiti politici nello stato democratico costituzionale – 2. L'ordinamento dei partiti politici in Italia: tensioni (e contraddizioni) nella regola, distorsioni (e fallimenti) nella regolarità – 3. La soluzione politica: una legge sui livelli essenziali della democrazia – 4. Spazi di tutela giurisdizionale dei diritti politici del cittadino-elettore nei (e rispetto ai) partiti politici. Alcune suggestioni per reagire all'inerzia del sistema politico.

1. Il ruolo dei partiti politici nello stato democratico costituzionale

La solenne enunciazione secondo cui i partiti politici rappresentano uno strumento essenziale attraverso cui i cittadini “*concorrono con metodo democratico alla determinazione della politica nazionale*”, non è una peculiarità della Costituzione italiana, ma esprime un principio ricorrente nelle costituzioni contemporanee europee, un vero e proprio valore del costituzionalismo che fa del pluralismo politico il suo modo d'essere ¹.

Così l'art. 6 della Costituzione spagnola afferma che i partiti “*esprimono il pluralismo politico, concorrono alla formazione e manifestazione della volontà popolare e sono strumento fondamentale per la partecipazione politica*” ²; la Costituzione della V Repubblica francese – pur nata in contrapposizione al cd. *régime des partis* – prevede che essi “*concorrono all'espressione del voto*” ³; la legge fondamentale tedesca prevede che i partiti “*concorrono alla formazione della volontà politica del popolo*” ⁴. Disposizioni analoghe sono contenute

* Dottore di ricerca in Diritto costituzionale, Università di Catania.

¹ Per tutti sul punto P. HÄBERLE, *Lo Stato costituzionale*, Roma, 2005, pag. 151 s.

² Così l'art. 6 Costituzione Spagnola, che prevede altresì che “*la loro creazione e l'esercizio della loro attività sono libere nel rispetto della Costituzione e della legge*” e che “*la loro struttura interna e il loro operare dovranno essere democratici*”.

³ Cfr. art. 4 Costituzione Repubblica Francese, secondo cui “*essi si formano ed esercitano la loro attività liberamente*” e “*devono rispettare i principi della sovranità nazionale e della democrazia*”.

⁴ Art. 21, comma 1, Legge fondamentale Repubblica Federale Tedesca. Lo stesso prevede che “*la loro fondazione è libera. Il loro ordinamento interno deve essere conforme ai principi fondamentali della democrazia*”.

nella costituzione polacca del 1997, secondo cui i partiti “sono formati sui principi di volontarietà e uguaglianza dei cittadini polacchi al fine di contribuire con metodi democratici alla formazione della politica statale”⁵, ed in quella portoghese secondo cui essi “partecipano all’organizzazione ed espressione della volontà popolare”⁶. Previsioni del medesimo tenore, con riferimento al ruolo dei partiti politici nel processo di integrazione europea, sono contenute nell’art. 10 del TUE, secondo cui i partiti “contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell’Unione”, e nell’art. 12 della Carta dei Diritti Fondamentali dell’Unione Europea.

Tale riconoscimento diffuso – o, se si vuole, intercostituzionale⁷ – del ruolo dei partiti politici per dare sostanza alla democrazia corrobora l’idea, ormai consolidata in dottrina⁸, secondo cui nello stato costituzionale, democratico e pluralista, i partiti non sono più, o quantomeno non sono solo, gruppi di potere o fazioni di interesse. Al contrario essi costituiscono una realtà che, pur non lasciandosi elidere nello stato apparato⁹, ne innerva la struttura. Co-

e che “essi devono rendere conto pubblicamente della provenienza e dell’utilizzazione dei loro mezzi finanziari e dei loro beni”.

⁵ Art. 11, comma 2, Costituzione Repubblica Polacca. La medesima disposizione prevede che “La Repubblica Polacca garantisce la libera costituzione e il libero agire dei partiti politici”; che “i partiti politici sono formati sui principi di volontarietà e uguaglianza dei cittadini polacchi al fine di contribuire con metodi democratici alla formazione della politica statale” e che “il finanziamento dei partiti politici è pubblico”.

⁶ Art. 10 Costituzione della Repubblica Portoghese. La disciplina dei partiti politici è contenuta, più diffusamente all’art. 51 della carta fondamentale lusitana secondo cui “la libertà di associazione comprende il diritto di formare e aderire ad associazioni e partiti politici e attraverso di loro di concorrere democraticamente alla formazione della volontà popolare e all’organizzazione del potere politico”. Lo stesso prevede altresì che “i partiti politici devono essere governati secondo principi di trasparenza, di organizzazione e gestione democratica, di partecipazione di tutti gli iscritti” e che “la legge stabilisce le norme per il finanziamento dei partiti politici, i requisiti e i limiti del finanziamento pubblico, così come gli obblighi di pubblicità relativi al patrimonio e ai bilanci”.

⁷ Secondo l’espressione già utilizzata da A. RUGGERI per evidenziare le interazioni tra le “carte costituzionali” nazionali e sovranazionali all’interno di un “sistema di sistemi”, sul punto cfr., per tutti, ID., *Per uno studio sui diritti sociali e sulla costituzione come “sistema”*. Notazioni di metodo, in *ConsultaOnline*, 2015, pag. 538.

⁸ Sui partiti politici, in un’ampia bibliografia, cfr. P. VIRGA, *I partiti nell’ordinamento giuridico*, Milano, 1948; P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, XXXII, Milano, 1982; C. PINELLI, *Discipline e controlli sulla democrazia interna dei partiti*, Padova, 1984; F. LANCHESTER, *Il problema del partito politico: regolare gli sregolati*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/1988; C. ROSSANO, *Partiti politici*, in *Enc. giur.*, XXII, Roma, 1990; L. ELIA, *Per una legge sui partiti* in *Studi in memoria di Franco Piga*, Milano, 1992, I, pag. 411; S. BARTOLE, *Partiti politici*, in *Dig. disc. pubbl.*, X, Torino, 1995, pag. 705 ss.; T. E. FROSINI, *È giunta l’ora di una legge sui partiti politici?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2003; S. BARTOLE, *Partiti politici*, in *Digesto disc. pubbl.*, Agg., V, Torino, 2000, pag. 398 ss.; S. GAMBINO, *Una rilettura dell’art. 49 Cost.: la democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, in AA.VV., *Studi in onore di F. Cuocolo*, Milano, 2005; A. BARBERA, *La regolamentazione dei partiti: un tema da riprendere*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2006, pag. 263 ss. Più di recente, P. MARSOCCHI, *Sulla funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni politiche*, Napoli, 2012; M. PROSPERO, *Il partito politico. Teorie e modelli*, Roma, 2012; S. BONFIGLIO, *I partiti politici e la democrazia. Per una rilettura dell’art. 49 della Costituzione*, Bologna, 2013; A. MASTROPAOLO, *Della problematica convivenza tra democrazia e partiti*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2013; G. PASQUINO, *Partiti, istituzioni, democrazia*, Bologna, 2014; F. DI MASCIO – D. R. PICCIO, *La regolazione dei partiti*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 2015, pag. 379; A. POGGI, *È ancora attuale il dibattito sul metodo democratico interno ai partiti?*, in *Federalismi.it*, 24 dicembre 2014; F. CLEMENTI, *Prime considerazioni intorno ad una legge di disciplina dei partiti politici*, in *Federalismi.it*, 25 marzo 2015; R. CALVANO, *Dalla crisi dei partiti alla loro riforma, senza fermarsi ...voyage au bout de la nuit?*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2015.

⁹ Così M. DOGLIANI, *Spunti metodologici per un’indagine sulle forme di governo*, in *Giur. Cost.*, 1973, pag. 230.

sicché non può più postularsi l'estraneità dei partiti al diritto dello stato ¹⁰, e deve, al contrario, affermarsi la loro coesistenzialità al modo di essere della sua organizzazione ¹¹.

Nell'esperienza costituzionale europea, i partiti politici, allora, lungi dall'essere relegati a mero strumento di competizione elettorale, risultano strutturalmente inseriti – sia a livello nazionale, che a livello locale – nel processo di decisione pubblica fungendo da istanza di coordinamento, esterna sì rispetto alle istituzioni formali, ma essenziale nello svolgimento dei cicli funzionali dello stato, ed in special modo di quelli di vertice ¹²; partecipano, di conseguenza, alla determinazione dell'indirizzo politico ¹³; assumono il carattere di canale permanente di partecipazione politica; costituiscono fattore di organizzazione del pluralismo sociale ¹⁴; si caratterizzano come strumento di formazione e selezione della classe dirigente.

La lettura sinottica delle disposizioni costituzionali sopra richiamate consente di individuare alcune caratteristiche che assume il fenomeno partitico nelle democrazie europee; cosicché è possibile affermare che i partiti sono individuati come organizzazioni *necessarie* alla democrazia; che la loro azione (e, almeno tendenzialmente, anche la loro organizzazione) deve essere *democratica*; che l'adesione dei cittadini agli stessi deve essere *libera e volontaria*.

Appare evidente, insomma, che i testi costituzionali si muovono nella logica secondo cui la partecipazione dei cittadini alla vita democratica non si riduce al momento *elettorale* ¹⁵, cosicché la funzione di rappresentanza e mediazione degli interessi non è riconducibile esclusivamente al rapporto individuale tra elettore ed eletto, ma si articola e sviluppa anche all'interno del partito politico. Nell'ottica del costituzionalismo europeo, il partito politico assume il carattere di strumento necessario della democrazia, a presidio della dimensione solidale dell'agire politico ¹⁶ e della continuità del rapporto di rappresentanza ¹⁷.

Proprio in virtù di tale stretto collegamento tra partiti politici e democrazia, le costituzioni contengono tutte un richiamo alla democraticità riferita ora alla proiezione esterna del

¹⁰ Secondo il tradizionale insegnamento di G. JELLINEK, *Allgemeine Staatslehre*, Berlino, 1905, pag. 110 ss. secondo cui la vita dei partiti apparteneva tutta alla scienza della società.

¹¹ Cfr. P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, 2011, pag. 12. Sul tema, per tutti, K. VON BEYME, *I partiti nelle democrazie occidentali*, Bologna, 1987.

¹² G. SILVESTRI, *La separazione dei poteri*, I e II, Milano, 1979 e 1984, pag. 272.

¹³ Il riferimento è ad una nozione ampia di indirizzo politico inteso come progetto, trama e risultato dell'azione politica dei soggetti investiti della sovranità e - conseguentemente - del potere di decidere. Sul tema, cfr., per tutti, M. DOGLIANI, *Indirizzo politico, riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Napoli, 1985. G. U. RESCIGNO, *Pluralismo politico, indirizzo politico, politica nazionale*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano*, 3. *Legalità e garanzie*, Bari, 2006.

¹⁴ Cfr. sempre P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, cit., pag. 12.

¹⁵ Al contrario di quanto avviene, ad esempio, nella democrazia americana nella quale i cittadini "ha[nno] come interlocutore principale il processo elettorale piuttosto che l'organizzazione partitica", cfr. M. TEODORI, *Costituzione italiana e modello americano*, Milano, 1992, pag. 50.

¹⁶ In tal senso può ricordarsi già R. MICHELS, *La sociologia del partito politico nella democrazia moderna* (1911), Bologna, 1966, pag. 55, secondo cui "la democrazia non è concepibile senza organizzazione" che è "l'arma data ai deboli nella lotta contro i forti, lotta che può svilupparsi solo sul terreno della solidarietà tra cointeressati".

¹⁷ Cfr. P. COSTA, *Il problema della rappresentanza politica*, in *Il Filangieri*, n. 3/2004, pag. 366, secondo cui i partiti costituiscono "strumento privilegiato per colmare l'incolmabile discontinuità tra rappresentati e rappresentati che costituisce il paradosso centrale della rappresentanza moderna".

partito (attività, finalità, metodi), ora alla sua organizzazione interna. D'altro canto, la natura di formazione sociale che preesiste persino al riconoscimento costituzionale ed entro cui il cittadino svolge liberamente la propria personalità, impone agli Stati di garantire la piena libertà del cittadino nella costituzione dei (e nella partecipazione ai) partiti politici, nonché la massima autonomia delle organizzazioni medesime in ordine alla loro strutturazione.

Due sono le conseguenze di tali premesse: la prima è che non è possibile declinare l'esperienza dello stato democratico costituzionale europeo senza considerare i partiti politici¹⁸; la seconda è che la regolazione del fenomeno partitico – in Italia così come nel resto d'Europa – si sviluppa secondo una persistente tensione tra esigenze di autonomia organizzativa e necessità di *protezione della democrazia*.

2. L'ordinamento dei partiti politici in Italia: tensioni (e contraddizioni) nella regola, distorsioni (e fallimenti) nella regolarità

È noto che l'affermazione dei partiti nei processi di partecipazione e decisione politica in Italia precede l'approvazione della Costituzione del 1948¹⁹. Tuttavia la formulazione dell'art. 49 Cost. ed il riconoscimento costituzionale dei partiti politici quale strumento necessario per la partecipazione politica dei cittadini²⁰ ha inequivocabilmente formalizzato la centralità degli stessi nell'organizzazione della democrazia italiana, ponendo le basi per l'avvento di un vero e proprio regime dei partiti, protagonisti di una "*reale occupazione delle istituzioni*"²¹, che dai primi decenni di storia repubblicana si protrae fino ad oggi. In tal senso,

¹⁸ Tale affermazione rileva sotto un duplice profilo. Da un lato, infatti, permette di confermare la persistente validità di quella dottrina secondo cui lo studio delle forme di governo non può prescindere dalla considerazione del sistema partitico. Il riferimento è, innanzitutto, a L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano, 1970, pag. 634 ss.; M. DUVERGER, *I partiti politici*, Milano, 1975; P. RIDOLA *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, cit., che hanno inteso il sistema politico-partitico quale elemento strutturale della forma di governo; a G. U. RESCIGNO, *Forme di Stato e forme di governo*, in *Enc. Giur. Treccani*, XIV, Roma, 1989; G. AMATO, *Forme di stato e forme di governo*, in G. AMATO – A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1997; ID., *Forme di stato e forme di governo*, Bologna, 2006; C. PINELLI., *Forme di Stato e forme di governo*, Napoli 2006, che hanno tutti affermato la natura funzionale del sistema politico-partitico rispetto alla forma di governo, intendendolo quale elemento esterno, ma giuridicamente rilevante, capace di influenzare l'organizzazione formale delineata dal quadro normativo. Da altro punto di vista, lo stretto legame tra stato democratico costituzionale e sistema dei partiti induce ad abbandonare le suggestioni di "*uno stato senza partiti*", secondo un modello di democrazia plebiscitaria e totalizzante, realizzata anche attraverso le possibilità offerte dalla tecnologia. Sui limiti della cd. democrazia digitale cfr. T. CASADEI, *Il mito del "popolo della rete" e le realtà del capo. Nuove tecnologie e organizzazioni politiche nel contesto italiano*, in DPCE, 2015, pag. 879; M. BASSINI, *Partiti, tecnologie e crisi della rappresentanza democratica. Brevi osservazioni introduttive*, in DPCE, 2015, pag. 861 ss.

¹⁹ Così V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, Firenze, 1969, pag. 111, che riconosce ai partiti raccolti nei Comitati di liberazione il ruolo di "*autentici padri della Costituzione promulgata il 27 dicembre 1947*".

²⁰ È appena il caso di evidenziare che la Costituzione riserva ai cittadini la titolarità del diritto di concorrere alla determinazione della politica nazionale, cosicché i partiti rilevano solo in quanto strumenti della partecipazione politica della persona. Sulla concezione costituzionale *ex parte societatis* del partito politico cfr. P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, cit, pag. 30.

²¹ Così G. AMATO, *Nota su una legge sui partiti in l'attuazione dell'art. 49 della Costituzione*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 4/2012, pag. 6, che evidenzia come i partiti abbiano abusato di tale posizione di potere "*per lo più senza particolari remore, trasformando diritti in favori e regalie, facendo degenerare la stessa concezione, oltre che funzione, del partito nel nostro ordinamento*".

se già nel 1965 Leopoldo Elia evidenziava la trasformazione dei partiti politici da “*partiti di mobilitazione*” a “*partiti di occupazione*”²², la dottrina più recente ha confermato la persistente attualità dei partiti politici come strumento di gestione del potere²³, nonostante la grave crisi di rappresentanza che li affligge.

A fronte di tale pervasiva presenza dei partiti politici nell’ordinamento italiano, è possibile evidenziare come la disciplina normativa che li riguarda si muove nel solco di alcune persistenti contraddizioni che hanno contribuito ad alimentare la cd. crisi dei partiti politici, da intendersi non tanto come sofferenza e/o difficoltà di questi ultimi nella gestione del potere, quanto piuttosto in termini di vera e propria incapacità del sistema partitico ad assicurare lo svolgimento della funzione di cinghia di trasmissione tra elettori ed eletti, ovverosia tra popolo e rappresentanti, ovviamente in direzione biunivoca.

Un primo riferimento a tali contraddizioni è da individuare nella vistosa tensione tra pubblicità delle risorse attraverso cui i partiti finanziano la propria attività e l’irresponsabilità connessa alla loro gestione. A tal proposito, deve ricordarsi che, a far data dal 1974, la legislazione statale ha sempre previsto, seppur con modalità e misure diverse, l’erogazione a carico della finanza pubblica, di somme destinate all’attività funzionale dei partiti politici²⁴. Un’erogazione che per lungo tempo è avvenuta per il tramite dei gruppi parlamentari²⁵, circostanza che ha costituito “*una comoda escamotage dei partiti finalizzata ad eludere il controllo della Corte dei Conti*”²⁶, proprio in virtù dell’autonomia finanziaria tradizionalmente riconosciuta ai gruppi medesimi attuata anche grazie alla giustificazione della giurisprudenza costituzionale²⁷. In un contesto di “quasi irresponsabilità”²⁸ per la gestione delle risorse

²² Così, con riferimento alla Democrazia Cristiana, L. ELIA, *L’attuazione della costituzione in materia di rapporti tra partiti e istituzioni*, in *Il ruolo dei partiti nella democrazia italiana*, Bergamo, 1965, pag. 20-21, che notava le difficoltà della medesima nell’evoluzione verso un partito di partecipazione. A tal proposito, cfr. anche P. SCOPPOLA, *La repubblica dei partiti: evoluzione e crisi di un sistema politico: 1945-1996*, Bologna, 1997, e S. VASSALLO, *Il governo di partito in Italia*, Bologna, 1994.

²³ In tal senso cfr. A. ALGOSTINO, *Partiti conflitto e potere: spunti di riflessione sulla trasformazione del partito politico*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3/2015, pag. 2, secondo cui “*la crisi dei partiti si caratterizza esclusivamente sotto il profilo della rappresentanza democratica, e non sotto quello della loro persistenza come strumento di gestione del potere*”.

²⁴ Per una ricostruzione della legislazione italiana in materia di finanziamento pubblico ai partiti politici, F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici. Profili costituzionali*, Milano, 2012. Sul tema, cfr. anche G. TARELLI BARBIERI – F. BIONDI (a cura di), *Il finanziamento della politica*, Napoli, 2016.

²⁵ Sui gruppi parlamentari, cfr., per tutti, A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari*, Milano, 2008, *passim*, e segnatamente sul loro ruolo nella intermediazione del finanziamento pubblico dei partiti politici, pag. 45.

²⁶ Così D. RESTA, *Saggi sui gruppi parlamentari*, Città di Castello, 1983, pag. 112. Cfr. R. BIN, *Rappresentanza e parlamento. I gruppi parlamentari e i partiti*, in *Forumcostituzionale.it*, 29 gennaio 2008, pag. 7 ss.

²⁷ Il riferimento è alla sentenza n. 39/2014 con cui la Corte costituzionale ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale sul sistema di controlli della Corte dei Conti sui gruppi consiliari regionali introdotto dal d.l. n. 174/2012 ed ha riaffermato l’esistenza di una posizione privilegiata per i gruppi parlamentari affermando che “*le assemblee elettive delle Regioni si differenziano, anche sul piano dell’autonomia organizzativa e contabile, dalle assemblee parlamentari, atteso che i consigli regionali godono bensì, in base a norme costituzionali, di talune prerogative analoghe a quelle tradizionalmente riconosciute al Parlamento, ma, al di fuori di queste espresse previsioni, non possono essere assimilati ad esso, quanto meno ai fini della estensione di una disciplina che si presenta essa stessa come eccezionale e derogatoria*”.

²⁸ L’opacità nella gestione delle risorse pubbliche da parte dei partiti politici in Italia è stata una delle criticità rilevate dal *Groupe d’Etats contre la corruption*, nel *Rapporto di valutazione dell’Italia sulla trasparenza del finanziamento dei partiti politici*, Strasburgo, 23 marzo 2012.

pubbliche ricevute, diversi sono stati gli episodi di malversazioni che hanno riguardato ora i “tesorieri” di alcuni partiti politici italiani²⁹, ora direttamente i titolari di cariche pubbliche rappresentative, specie a livello regionale³⁰. Tali circostanze, peraltro, hanno dato il via ad un processo di riforma volto a riconsiderare le modalità di finanziamento pubblico dei partiti e ad introdurre forme di controllo sui bilanci dei partiti. Da ultimo, l’adozione del d.l. 28 dicembre 2013, n. 149, così come convertito dalla l. 21 febbraio 2014, n. 13, ha modificato il sistema di finanziamento dei partiti politici³¹, istituendo un sistema fondato prevalentemente sulla destinazione volontaria da parte dei cittadini del due per mille delle imposte sul reddito³².

Tuttavia, le disposizioni contenute nella cd. riforma Letta in materia di finanziamento pubblico³³, scontano ancora una parziale sovrapposizione con le previsioni della l. 6 luglio 2012, n. 96, cd. legge Boccadutri, che di fatto consente ancora oggi ai partiti politici di beneficiare della contribuzione pubblica, secondo il sistema previgente. Sotto il profilo del controllo finanziario, poi, l’entrata in vigore della disciplina introdotta tra il 2012 e il 2014 è stata parzialmente rinviata con la l. 27 ottobre 2015, n. 175 che – a mo’ di sanatoria³⁴ – ha sottratto alla verifica di regolarità i bilanci dei partiti degli anni 2013 e 2014.

Tale assenza di *accountability*, tuttavia, non si ferma al tema della gestione delle risorse, ma si estende all’insieme dei processi decisionali interni al partito, che si svolgono nella dimensione ristretta dei quadri dirigenti degli stessi e risultano estranei non soltanto alla generalità della cittadinanza ma anche agli elettori, agli iscritti e persino ai cd. militanti degli stessi partiti. Una considerazione quest’ultima, che rende evidente un’ulteriore tensione tra il ruolo centrale che i partiti hanno assunto nella gestione del potere e nella determinazione dei processi decisionali pubblici, e la natura privata, pienamente autonoma e tendenzialmente insindacabile della loro organizzazione interna.

Si è già notato, infatti, che la centralità dei partiti politici nella gestione del potere lungi dal rappresentare l’eco di un passato lontano, rimane un dato di persistente attualità. Ciò an-

²⁹ Il riferimento è alle vicende che hanno interessato l’ex tesoriere della Margherita, Luigi Lusi, e l’ex tesoriere della Lega Nord, Francesco Belsito entrambi sotto processo per appropriazione indebita dei fondi ricevuti dai partiti a titolo di rimborsi elettorali.

³⁰ Possono ricordarsi i frequenti episodi di utilizzo improprio delle risorse destinate al funzionamento dei gruppi consiliari regionali che hanno portato all’istituzione di un rigoroso sistema di controlli, affidato alla Corte dei Conti, secondo quanto previsto dal d. l. n. 174/2012.

³¹ Per una puntuale analisi delle modifiche introdotte con il dl. n. 149/2013, cfr. H. CAROLI CASAVOLA, *Il finanziamento della politica*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 2015, pag. 293 ss.; F. BIONDI, *Finanziamento pubblico e regolazione giuridica dei partiti dopo il decreto-legge n. 139 del 20013*, in G. TARLI BARBIERI – F. BIONDI (a cura di), cit., pag. 51 ss.

³² Sulle criticità di tale sistema di finanziamento si rimanda alle considerazioni di F. SORRENTINO, *Audizione presso la I Commissione (affari costituzionali) della Camera*, seduta del 26 giugno 2013, pag. 15 secondo cui è possibile che esso produca una distribuzione del gettito iniqua e probabilmente discriminatoria in ragione delle diverse caratteristiche censitarie delle basi elettorali e di simpatizzanti dei diversi partiti. Le medesime considerazioni sono condivise da R. CALVANO, *op. cit.*, pag. 180 che evidenzia come tale sistema “potrà dare origine ad una distribuzione dei finanziamenti che non farà che fotografare i diversi cleverages economici” con rischio di “tendere a perpetuare tali assetti, anziché contribuire a fornire parità di chances ai partiti”.

³³ Deve, infatti, considerarsi che sia le agevolazioni fiscali previste dal dl. 149/2013 per il finanziamento privato sia la volontaria destinazione del due per mille del gettito Irpef costituiscono per lo Stato minori entrate e, dunque, anche se in forma indiretta, sono finanziamenti pubblici. Sul punto cfr. H. CAROLI CASAVOLA, *op. cit.*, pag. 311 ss.

³⁴ Così R. CALVANO, *op. cit.*, pag. 186.

che in considerazione dell'evoluzione della nostra forma di governo verso un modello maggioritario a *trazione governativa*, con una sostanziale coincidenza tra *leader* del partito di maggioranza e capo di governo. Tale circostanza di fatto – inverteasi a far data dal 2013 fino alle dimissioni di Renzi all'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 – è destinata a consolidarsi in diritto nel caso in cui il legislatore insista nell'adozione di meccanismi, come il ballottaggio previsto nell'*Italicum*, e dichiarato incostituzionale con la sentenza n. 35/2017³⁵, che "*induc[ono] e conduc[ono] all'elezione diretta del Premier*"³⁶ e, di conseguenza, spostano la competizione per la carica di Presidente del Consiglio all'interno delle struttura partitica³⁷.

La più recente legislazione elettorale ha confermato in mano ai partiti politici, e conseguentemente ai loro *leader*, il potere di scegliere "*di fatto*" molta parte dei parlamentari secondo una logica di cooptazione dall'alto della classe politica³⁸. Infine, la recente storia istituzionale italiana ha ribadito la centralità della struttura partitica nell'assunzione delle decisioni relative alla determinazione delle più importanti cariche pubbliche di nomina parlamentare, e la conseguente marginalità del Parlamento, ridotto a mero organo di registrazione delle scelte assunte ora in sede governativa, ora in ambito partitico.

³⁵ È noto, infatti, che la Corte costituzionale con sentenza n. 35/2017 ha dichiarato illegittime "*le concrete modalità dell'attribuzione del premio attraverso il turno di ballottaggio a determinare la lesione degli artt. 1, secondo comma, 3 e 48, secondo comma, Cost.*". La Consulta ha affermato, infatti, che la disciplina del ballottaggio contenuta nella l. n. 52/2015 "*trasforma in radice la logica e lo scopo della competizione elettorale (gli elettori non votano per eleggere un solo rappresentante di un collegio elettorale di limitate dimensioni, ma per decidere a quale forza politica spetti, nell'ambito di un ramo del Parlamento nazionale, sostenere il governo del Paese)*". Deve evidenziarsi, tuttavia, che la Corte ha sostenuto che "*non è il turno di ballottaggio fra liste in sé, in astratto considerato, a risultare costituzionalmente illegittimo, perché in radice incompatibile con i principi costituzionali evocati*" ma piuttosto "*le specifiche disposizioni della legge n. 52 del 2015, per il modo in cui hanno concretamente disciplinato tale turno in relazione all'elezione della Camera dei deputati*"; ed ha affermato la piena compatibilità del disegno Costituzionale con meccanismi elettorali di tipo maggioritario. In tal senso, cfr. S. CECCANTI, *I sistemi elettorali per le elezioni politiche dopo la 35/2017: una sentenza figlia del referendum, ma per il resto deludente per i proporzionalisti*, in *Federalismi.it*, 15 febbraio 2017; A. MORRONE, *Dopo la decisione sull'Italicum: il maggioritario è salvo, e la proporzionale non è un obbligo costituzionale*, in *Forumcostituzionale.it*, n. 1/2017.

³⁶ I. DIAMANTI, *E intanto avanza il premier Italicum*, in *La Repubblica*, 27 aprile 2015.

³⁷ Cfr. G. SCACCIA, *La legge elettorale "Italicum" fra vincoli sistemici ed equilibri costituzionali*, in *Questione Giustizia n. 1/2015*, pag. 23, secondo cui "*nel modello definito dall'Italicum la dialettica politica tra maggioranza ed esecutivo, viene riportata tutta all'interno del partito di maggioranza relativa*" e "*il primato nel partito si converte in candidatura alla premiership*".

³⁸ Il riferimento è al sistema delle liste bloccate previsto dalla l. n. 270/2005, dichiarato incostituzionale dalla Consulta con sentenza n. 1/2014, e al sistema di liste semi-bloccate, poi introdotto con la l. n. 52/2015, cd. *Italicum*. Sul punto, se si vuole, cfr. A. LANZAFAME, *Le simmetrie necessarie. Italicum, forma di governo e disposizioni costituzionalmente consequenziali*, in *Rivista Aic*, n. 4/2015, in cui si evidenzia la sostanziale continuità tra i due sistemi elettorali, e si rileva che "*con l'Italicum i parlamentari saranno scelti - in larga parte - dai leader di partito prima ancora che dagli elettori e risponderanno a chi li ha nominati. Ancora una volta, come per il cd. Porcellum, la logica di fondo che ispira la nuova legge elettorale è quella della cooptazione*". Nello stesso senso, si richiamano le considerazioni di G. SORRENTI, *Ulteriori precisazioni*, in A. RUGGERI - A. RAUTI, (a cura di), *Forum sull'Italicum*, Torino, 2015, pag. 47, secondo cui "*l'italicum non segna una netta discontinuità rispetto al sistema elettorale che va a sostituire, costituendone semmai una filiazione*". In tal senso, deve evidenziarsi che la Corte costituzionale, con sentenza n. 35/2017 ha, da un lato, rilevato che il sistema delle liste semi-bloccate previsto dalla l. n. 52/2015 "*non determina una lesione della libertà del voto dell'elettore, presidiata dall'art. 48, secondo comma, Cost.*"; dall'altro ha riconosciuto la fondatezza del rischio che "*le liste di minoranza [possano] avere eletti solo tra i capilista bloccati*", derubricando tuttavia tale questione a mera "*conseguenza (certo rilevante politicamente) che deriva, di fatto, anche dal modo in cui il sistema dei partiti è concretamente articolato, e che non può, di per sé, tradursi in un vizio d'illegittimità costituzionale*".

A fronte di tale ipertrofia del sistema partitico, nessun intervento del legislatore ha inteso dare un'organica disciplina al sistema dei partiti politici, come a definire il riferimento costituzionale al "*metodo democratico*" che caratterizza l'azione dei – e nei – partiti politici.

Nel silenzio della Carta costituzionale³⁹, che colloca la disciplina dei partiti politici tra le cd. libertà politiche⁴⁰ e si astiene da una esplicita definizione – e regolazione – degli stessi sia in termini di attività che in termini di organizzazione⁴¹, il legislatore ha riconosciuto la massima libertà ai partiti nella disciplina della loro organizzazione, quasi ad optare per un'interpretazione minima della locuzione "*metodo democratico*", riferita solo alla proiezione esterna della loro attività.

La scelta si colloca in una dimensione minoritaria nel panorama giuridico europeo⁴². Il fenomeno partitico, infatti, è regolato in diversi stati europei nell'ottica di proteggere la democrazia non solo da forze estreme ma anche dal diffondersi di prassi antidemocratiche⁴³. Possono ricordarsi la *Ley Orgánica* n. 6/2002 adottata in Spagna; la *Lei Organica dos Partidos Politicos* adottata in Portogallo nel 2003 e successivamente modificata con legge organica n. 2/2008; la legge sui partiti politici della Repubblica Federale di Germania, cd. *Parteiengesetz*, adottata già nel 1967 e da ultimo modificata nell'agosto 2011. La non-scelta italiana si conferma del tutto anacronistica, se si considera l'adozione a livello europeo del Regolamento n. 1141/2014, relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee⁴⁴.

Invero, un tentativo minimo di regolazione del fenomeno partitico in Italia è avvenuto con il già richiamato d.l. 28 dicembre 2013, n. 149, convertito in l. n. 13/2014. Attraverso la

³⁹ Sul silenzio della carta costituzionale in tema di democrazia interna ai partiti, condivisibili appaiono le considerazioni di A. RUGGERI, *Note minime in tema di democrazia interna dei partiti politici*, in *Rivista Aic*, 30 novembre 2010, pag. 8, che evidenzia il carattere "neutro" del silenzio costituzionale. Secondo tale dottrina, infatti, "se nella Carta non si fece espressa parola della democrazia interna (...) non fu di certo per la ragione che si riteneva a quel tempo inappropriata la sua disciplina con fonte costituzionale o che, per effetto del silenzio serbato nella Carta stessa, si intendeva concedere una implicita delega a legge futura per la disciplina stessa".

⁴⁰ In tal senso F. SGRÒ, *Legge elettorale, partiti politici, forma di governo*, Milano 2014, pag. 183, secondo cui da ciò discende che essi "sono concepiti e costruiti giuridicamente in funzione dell'individuo e dei suoi diritti di libertà".

⁴¹ Cfr. P. RIDOLA, *Partiti politici*, cit., pag. 74, che evidenzia come la scelta del Costituente ha fatto sì "che i partiti operassero in una condizione di completa indifferenza alla Costituzione" e dall'altro ha inteso garantire "la maggiore espansione della libertà di associazione in partiti".

⁴² Per un'analisi comparata delle leggi sui partiti politici europei cfr. DI MASCIÒ – D. R. PICCIO, *op. cit.*, pag. 284 ss. che evidenziano come "l'Italia rientra in quella minoranza di Stati dell'UE a non aver introdotto una legge generale sui partiti politici". Secondo questa dottrina, però, la posizione dell'Italia "non presenta caratteri di particolare eccezionalità rispetto agli altri paesi dell'Unione" in quanto "pochi sono gli Stati europei in cui l'organizzazione interna dei partiti politici è disciplinata in maniera penetrante". Per un'analisi comparata sulla regolazione della democrazia interna ai partiti può farsi riferimento a I. VAN BIEZEN – D. R. PICCIO, *Shaping Intra-Party Democracy: on the Legal Regulation of Internal Party Organizations*, in R. S. KATS – W. CROSS (a cura di), *The Challenges of Intra-Party Democracy*, Oxford, 2013, pag. 27 ss.

⁴³ Sul punto cfr. S. BONFIGLIO, *La disciplina giuridica dei partiti e la qualità della democrazia. Profili comparativi e il caso italiano visto nella prospettiva europea*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 3/2015 pag. 8, che evidenzia come "anche negli ordinamenti costituzionali in cui non si è adottato un modello di democrazia protetta non vi è stata alcuna sottovalutazione dell'importanza di proteggere la democrazia stessa della forze politiche che manipolano le regole dell'impegno politico e che in alcuni casi forzano con le loro attività i principi e le norme costituzionali".

⁴⁴ Regolamento (UE, Euratom) n. 1141/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2014.

nuova disciplina del finanziamento pubblico, infatti, il legislatore ha subordinato l'accesso dei partiti politici alla ripartizione dei fondi derivanti dal c.d. 2‰ all'adozione di statuti che rispettino alcune prescrizioni minime in termini di organizzazione. La stessa disciplina, in continuità con la l. n. 69/2012, dispone alcuni obblighi di trasparenza e di certificazione sui bilanci dei partiti, sottoposti al controllo della "Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici", istituita con l. n. 96/2012. Successivamente, la l. 6 maggio 2015, n. 52, cd. *Italicum*, ha esteso l'obbligo di depositare il proprio statuto a tutti i partiti o gruppi politici organizzati che intendono partecipare all'elezione per la Camera dei Deputati. Tuttavia, tali disposizioni, se da un lato rappresentano un apprezzabile tentativo di incoraggiare un processo di autoriforma, dall'altro si dimostrano insufficienti nella misura in cui non sanciscono un obbligo di democrazia interna ai partiti politici e prevedono meccanismi di controllo non particolarmente incisivi, se non addirittura meramente formali⁴⁵.

Tali aporie del quadro normativo non sono state compensate da una prassi virtuosa da parte dei partiti politici che, al contrario, adottano modelli organizzativi in contrasto con i principi di rappresentatività e responsabilità del ceto politico. A tal proposito, deve innanzitutto rilevarsi l'adozione di statuti che, in alcuni casi, sono meri simulacri formali del tutto irrealistici⁴⁶ sistematicamente disattesi dagli attori politici, mentre in altri presentano notevoli criticità per quanto riguarda il rispetto del principio democratico⁴⁷. L'immagine complessiva è quello di un sistema partitico che si struttura ora secondo un modello che può definirsi come professionale, ora secondo una logica di cooptazione. Da un lato, infatti, si assiste all'affermazione di un ceto partitico *permanente*, (ma tuttavia) fedele alla *leadership* del momento e assolutamente irresponsabile per il proprio operato; quasi a confondere e sovrapporre incarichi, e posizioni, di tipo politico con responsabilità e mansioni di tipo professionale/impiegatizio⁴⁸.

⁴⁵ Sul punto G. MAESTRI, *I partiti come presentatori di liste elettorali: un interessante ritorno al primo Moratti*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3/2015, pag. 8 evidenzia che "i controlli cui i partiti devono sottostare per aspirare alla personalità giuridica sono realmente ridotti al minimo" e che "la Commissione di garanzia si limita a controllare che gli statuti delle varie formazioni abbiano in sé i contenuti [minimi, ndr] richiesti dall'art. 3, d. l. n. 149/2013" mentre non è previsto "nessun controllo sull'effettivo rispetto degli statuti da parte dei partiti". Lo stesso Autore evidenzia problemi di coordinamento tra le due discipline, ed afferma che "non è chiaro se possano presentare emblema e liste solo i partiti in regola con la l. n. 13/2014 (o se quei soggetti siano tenuti a depositare lo Statuto, ma anche altri gruppi organizzati possano partecipare), come non sono previste esplicite sanzioni per la forza politica che non depositi lo statuto presso il Ministero dell'interno".

⁴⁶ Così F. CLEMENTI, *op. cit.*, pag. 7, che evidenzia come è possibile marcare una differenza con i partiti del 1948 che potevano essere addirittura analizzati attraverso i loro statuti, e richiama lo studio di L. ELIA, *I partiti italiani visti attraverso i loro Statuti*, in *Cronache Sociali*, 1948, pag. 8 ss. Nello stesso senso, E. ROSSI, *La democrazia all'interno dei partiti politici*, in *Rivista Aic* n. 1/2011, pag. 18 secondo cui le previsioni contenute negli statuti dei partiti politici contemporanei in materia di democrazia interna sono "scarse e quasi sempre inattuato".

⁴⁷ Può farsi riferimento, ad esempio, alla figura del cd. Capo Politico prevista nel Regolamento del M5S. Una figura non elettiva alla quale il regolamento del M5S attribuisce notevoli poteri sia in termini di leadership del Movimento che in relazione alla materia disciplinare. La figura del Capo politico del Movimento, i poteri del suo staff in materia disciplinare e l'efficacia delle disposizioni in materia di espulsioni previste nel regolamento sono stati di recente oggetto dell'ordinanza cautelare Tribunale di Napoli, 14 luglio 2016, n. 15161, con cui sono state sospese le espulsioni comminate da parte del Movimento ad alcuni attivisti partenopei.

⁴⁸ Il riferimento è, innanzitutto, alla "confusione" dei ruoli nella gestione apicale del M5S, con particolare riferimento al ruolo di Davide Casaleggio e della società Casaleggio&associati nella guida del Movimento e nella gestione, per tramite dell'associazione Rousseau, di una piattaforma on-line finalizzata alla gestione delle deci-

Dall'altro, la circolazione delle élite dirigenti avviene per lo più secondo il sistema della cooptazione: la classe dirigente – tanto locale, quanto nazionale – si è affermata non in virtù della propria capacità di rappresentare i territori o le istanze sociali, né in ragione di proprie competenze (o sensibilità) specifiche, quanto piuttosto in ragione dell'ortodossia delle proprie posizioni rispetto alla linea politica dettata dalla *leadership* del momento. Una tendenza che ha caratterizzato trasversalmente tutte le esperienze partitiche – financo quelle di protesta – e che rischia di consolidare un sistema dove il *leader* del partito (specie del partito di maggioranza relativa) “*distribuisce i ruoli, determina le carriere degli eletti, decide le carriere dei parlamentari e dei quadri locali secondo una legge di scambio fedeltà-promozione*”⁴⁹, quasi ad esercitare un potere senza limiti e senza responsabilità. Il risultato è stato il travisamento del ruolo costituzionale dei partiti politici, e cioè quello di “*strumenti attraverso cui il popolo può incidere sulle decisioni statali adottate dagli organi dello stato*”⁵⁰, e la loro trasformazione in apparati “*dominati dal proprio leader, nei confronti del quale la macchina organizzativa è ridotta in funzione servente, strumento di trasmissione del comando politico*”⁵¹.

Di contro, la logica competitiva è rimasta per lo più estranea al fenomeno partitico, tanto nelle dinamiche nazionali quanto nella dimensione locale. Il risultato è quello di un sistema politico strutturalmente “*incapace di includere, di esprimere qualcosa di diverso dall'autoperpetuazione del ceto politico*”⁵² in cui le posizioni di potere risultano spesso non scalabili; l'élite dirigente è rimasta ristretta, immobile e comunque lontana dalle esigenze rappresentative dei territori⁵³, con evidenti ripercussioni sulla qualità della democrazia intesa sia in termini di effettiva partecipazione dei cittadini alla decisione politica, sia in termini di “*specifici processi di circolazione, ricambio e responsabilità in capo alle élite*”⁵⁴.

In un certo senso la “*rottamazione*” renziana non costituisce un'eccezione apprezzabile né scalfisce il modello, se solo si pensa che l'affermazione ed il consolidamento della *leadership* del segretario del Partito Democratico sono state segnate da un progressivo rico-

sioni interne al movimento. Tuttavia, anche i partiti “tradizionali” non sono immuni alla confusione dei ruoli e non di rado si assiste a fenomeni quali “*l'ascensione*” di lavoratori dipendenti del Partito, ad incarichi di tipo politico, e – di contro – all'assunzione come collaboratori/dipendenti del Partito, di soggetti che hanno rivestito precedentemente incarichi di tipo politico.

⁴⁹ S. STAIANO, *Trasformazioni dei partiti*, in *Federalismi.it*, 2015, pag. 3.

⁵⁰ A. POGGI, *op. cit.*, pag. 4.

⁵¹ Così S. STAIANO, *Dopo le elezioni. Regioni e partiti nel tempo intermedio*, in *Federalismi.it*, 7 aprile 2010, pag. 2. Sul punto cfr., altresì, F. SGRÒ, *op. cit.*, pag. 212, secondo cui “*i grandi partiti hanno sviluppato tendenze verticistiche ed hanno valorizzato l'impronta personalistica impressa da un leader carismatico*”.

⁵² C. PINELLI, *I partiti nel nuovo sistema italiano: forme della democrazia o strumenti del leader? Relazione al Seminario Astrid sui partiti nel nuovo sistema italiano: forme della democrazia o strumenti del leader?* su *Astrid-online.it*.

⁵³ Ciò, è bene evidenziarlo, soprattutto a causa delle conseguenze nefaste di una legislazione elettorale che allenta i legami tra eletto ed elettore, ed impedisce a quest'ultimo di far valere la responsabilità politica nei confronti del rappresentante infedele.

⁵⁴ Cfr. C. MARTINELLI, *La teoria elitista della democrazia come risposta alla crisi del partito politico*, in DPCE, 2015, pag. 903 ss., il quale rileva come l'impostazione elitista richiama “*alla necessità di un approccio realista ai fenomeni politici, ovvero ad uno studio delle modalità di governo delle società che assuma come punto di riferimento la realtà nella sua concretezza fattuale e non aprioristici modelli ideali fondati su concetti astratti di ordine giuridico e sociologico*”. Per un approfondimento sulla storia dell'elitismo classico e neoclassico, cfr. G. SOLA, *La teoria delle élites*, Bologna, 2000.

noscimento del *leader in progress* da parte della classe dirigente del partito ⁵⁵, oltre che dal gradimento dei principali leader europei ⁵⁶. Cospicua anche tale esperienza costituisce il frutto di un processo di codecisione da parte dell'*establishment* politico piuttosto che di un processo partecipativo; una sorta di *opa non ostile* da parte di un socio di minoranza che acquisisce momentaneamente il controllo della società con il *placet* del *management* in carica e senza incidere profondamente su assetti di potere consolidati.

3. La soluzione politica: una legge sui livelli essenziali della democrazia.

Le considerazioni appena svolte inducono a riconsiderare la scelta del legislatore nazionale di non intervenire sulla disciplina del fenomeno partitico alla luce nella necessità di ridare legittimità ai partiti politici quale istituzioni di prossimità, indispensabili *trait d'union* tra il cittadino e le istituzioni nel processo democratico.

In tal senso, da tempo in dottrina si è evidenziata la necessità di una disciplina del fenomeno partitico ⁵⁷ al fine di “rimettere a fuoco la missione dei partiti” e di “farli nuovamente percepire dai cittadini come strumenti a loro disposizione, non come matrice di una casta a loro contrapposta” ⁵⁸. Tale sensibilità pare aver trovato, di recente, alcuni interpreti anche all'interno delle assemblee legislative: è nota, infatti, la recente approvazione, in prima lettura, da parte della Camera dei Deputati di un ddl recante “Disposizioni in materia di partiti politici. Norme per favorire la trasparenza e la partecipazione democratica”, ora all'esame del Senato della Repubblica ⁵⁹.

Tuttavia, sia le sollecitazioni dottrinali che le proposte legislative seguono un approccio minimalista ed omettono di considerare alcuni temi centrali per l'effettività della democra-

⁵⁵ Il riferimento è alle tacite alleanze concluse da Renzi con i principali dirigenti del Partito Democratico, in vista delle primarie per la segreteria del partito svolte nel dicembre 2013. La conseguenza immediata – e naturale – di tali accordi è stata la corsa *quasi solitaria* dell'ex sindaco di Firenze al vertice del PD; successivamente, sempre in virtù di tali accordi, si è assistito al pieno coinvolgimento di quella classe dirigente di cui si era annunciata la rottamazione tanto nel primo Governo Renzi, quanto nella gestione del PD.

⁵⁶ Può ricordarsi, a tal proposito, la visita di Matteo Renzi a Berlino, l'11 luglio 2013, per un incontro privato con il Cancelliere tedesco Angela Merkel. Tale evento ha costituito, infatti, il primo di una serie di colloqui che il futuro Presidente del Consiglio ha intrattenuto con i principali leader politici dell'Unione Europea, in una sorta di percorso di accreditamento in vista della sua candidatura alla segreteria del Partito Democratico.

⁵⁷ Sul punto, si vedano le recenti riflessioni di F. CLEMENTI, *op. cit.*, *passim*. Nello stesso senso E. CHELI, *Le riforme costituzionali tra politica e storia*, in www.astrid-online.it, pag. 9 che richiama la necessità “di una possibile disciplina dei partiti in grado di affrontare, in forme diverse da quelle sinora seguite i temi essenziali del finanziamento, dell'accesso ai media, degli statuti interni, delle elezioni primarie”. *Contra* R. BIN, *Rappresentanti di cosa? Legge elettorale e territorio*, in Forumcostituzionale.it, 2013, pag. 3, secondo cui “saggezza vorrebbe che non fossero imposte per legge le specifiche modalità con cui assicurare la democrazia e la trasparenza delle procedure interne dei partiti”.

⁵⁸ G. AMATO, *Nota su una legge sui partiti in attuazione dell'art. 49 della Costituzione*, cit., pag. 13.

⁵⁹ Il riferimento è al disegno di legge C.2839 approvato dalla Camera dei Deputati in testo unificato con C.3004, C.3006, C.3147, C.3172, C.3438, C.3494, C.3610, C.3663, C.3693, C.3694, C.3708, C.3709, C.3724, C.3731, C.3732, C.3733, C.3735, C.3740, C.3788, C.3790, C.3811 in data 8 giugno 2016, e successivamente trasmesso al Senato della Repubblica (AS 2439).

zia interna ai partiti, che si apprezza per intero “*al momento della formazione delle candidature alle elezioni e al momento del rinnovo delle cariche in seno al partito*”⁶⁰.

Appare necessario, allora, ricordare e fare propria la lezione mortatiana⁶¹ sulla necessità di una regolazione minima delle modalità di selezione del *leader* così come di tutto il personale politico del partito, nonché delle modalità adottate dai partiti per l'individuazione delle candidature per il rinnovo delle assemblee⁶². Si tratta di questioni che appaiono di estrema attualità se si considerano le già richiamate vicende che interessano l'evoluzione della nostra forma di governo.

Sotto un primo profilo, deve osservarsi, infatti, che in un sistema che muove verso una democrazia parlamentare maggioritaria è più stringente l'esigenza di tutelare il diritto costituzionale dei cittadini associati nel partito a designare il proprio *leader* (e di conseguenza il potenziale premier) con metodi davvero democratici, nonché di poter controllare l'azione politica dello stesso, di valutarne i risultati e di procedere, al limite, alla sua revoca⁶³.

In quest'ottica, una disciplina dei “*livelli essenziali di democrazia*” interna ai partiti – che imponga il ricorso a metodi democratici per l'individuazione del *leader* – non assume i caratteri della mera opportunità ma, al contrario, deve considerarsi come soluzione costituzionalmente necessaria al fine di risolvere i cortocircuiti tra potere e responsabilità che la transizione della forma di governo italiana verso un modello “*a trazione governativa*” è idonea a generare⁶⁴. Essa, infatti, garantirebbe la possibilità per i cittadini di far valere, sia pure attraverso il partito⁶⁵, la responsabilità del *leader/premier* e della classe politica che da esso

⁶⁰ A. RUGGERI, *Note minime in tema di democrazia interna dei partiti politici*, cit., pag. 5.

⁶¹ Il riferimento è a C. MORTATI, *Concetto e funzione dei partiti politici*, in *Quaderni di ricerca*, 1949, s. n. e di recente ripubblicato in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2/2015 con nota introduttiva di F. LANCHESTER. È noto che il giurista calabrese tuttavia abbandonò successivamente la propria posizione favorevole alla regolazione del partito politico, anche in considerazione del pericolo che un intervento legislativo in materia si traducesse “*in strumento di persecuzione contro i partiti di opposizione*”. Sull'abiura mortatiana, definitivamente manifestatesi nel corso del Convegno Nazionale di Studio dell'Unione Giuristi Cattolici Italiani del 1958, cfr. F. LANCHESTER, *Le istituzioni costituzionali italiane tra globalizzazione, integrazione europea e crisi di regime*, Milano, 2014, pag. 163.

⁶² Nello stesso senso si richiamano le considerazioni di A. BARBERA, *La democrazia “dei” e “nei” partiti, tra rappresentanza e governabilità in Forumcostituzionale.it*, pag. 8, secondo cui, specie in presenza di sistemi elettorali che prevedano le cd. liste bloccate, “*la mancata possibilità per gli elettori di scegliere i candidati e il potere di ristrette oligarchie partitiche di determinare la composizione delle due Camere è un punto di notevole sofferenza democratica*”.

⁶³ In tal senso si richiamano le considerazioni di A. POGGI, *op. cit.*, riprendendo il pensiero di S. MERLINI, *I partiti politici e la Costituzione* (rileggendo Leopoldo Elia), in S. MERLINI (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, 2009.

⁶⁴ L'indubbia rilevanza costituzionale dell'elezione dei *leader* di partito emergeva in tutta evidenza con la previsione del cd. ballottaggio contenuta nell'*Italicum* e dichiarata illegittima dalla Consulta con la sentenza n. 35/2017, cfr. nota n.36.

Tuttavia deve considerarsi che già prima dell'entrata in vigore della “nuova” legge elettorale, le competizioni interne ai partiti si sono rivelate di importanza fondamentale per la vita istituzionale del paese. In tal senso, cfr. F. MUSELLA, *L'articolo 49 e la personalizzazione dei partiti politici. Il confronto Mortati-Togliatti a settant'anni dalla Costituzione*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3/2015, pag. 3 evidenza che “*Matteo Renzi è divenuto leader di partito, e poi primo ministro, solo grazie ai partecipanti all'elezione diretta del capo del Pd del 2013*”.

⁶⁵ La necessità di affermare meccanismi di responsabilità all'interno dei partiti (e delle coalizioni) è stata rimarcata da A. CARIOLA, *Responsabilità politica* (voce), in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di Diritto Pubblico*, Milano, 2006, pag. 5167. Sul punto cfr. altresì G. PITRUZZELLA, *Responsabilità e potere politico*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano*, Roma-Bari, 2006, pag. 215 ss.

promana, specie in considerazione della diffusione di sistemi elettorali che affidano ai *leader* dei partiti la nomina della gran parte dei componenti delle camere.

Sotto quest'ultimo profilo, l'adozione di sistemi elettorali che prevedono meccanismi di liste bloccate o semi-bloccate (è il caso dell'*Italicum*) suggerisce di introdurre regole minime sulle procedure di individuazione delle candidature, ed in particolar modo dei capi lista bloccati, in occasione delle elezioni politiche⁶⁶. In tal modo, si garantirebbe la più ampia partecipazione dei cittadini alla definizione delle candidature, e dall'altro permetterebbe di riportare l'istituto dei capilista-bloccati nell'alveo della legittimità costituzionale. Se, infatti, non può ritenersi in assoluto che "*la lista bloccata sia in sé contraria alla "logica della rappresentanza" contenuta in Costituzione*"⁶⁷, deve osservarsi che la legittimità di un tale istituto dipende piuttosto dalla previsione di strumenti che permettano ai cittadini, associati in partiti, di determinare democraticamente i capi-lista o quantomeno di azionare/sanzionare la responsabilità politica di questi, o comunque di chi li ha scelti⁶⁸.

Inoltre, è di tutta evidenza che la definizione di un sistema di regole minime di democrazia interna risulta fondamentale ai fini di garantire l'esistenza di un ceto politico *esteso, indipendente e resistente* alla naturale forza centripeta del potere dei *leader*⁶⁹: circostanza che risulta fondamentale ai fini della tenuta del sistema democratico e della salvaguardia dell'istituzione parlamentare⁷⁰. La forza e l'autonomia del ceto politico, infatti, è condizione essenziale affinché la *leadership* (di governo, così come di partito) possa essere temperata, messa in discussione e, al momento opportuno, sostituita. Del resto, l'esito proposto è necessario per assicurare la responsabilità del soggetto politico, appunto, il partito; altrimenti la responsabilità svanirebbe al semplice cambio (o al farsi da parte) del *leader*, mentre lo Stato

⁶⁶ Cfr., ancora, F. MUSELLA, *op. cit.*, pag. 4, per il quale è auspicabile "*una qualche forma di controllo esterno sulle procedure di selezione dei candidati che ne appuri la correttezza soprattutto in una fase storica nella quale la legislazione elettorale, prima con il Porcellum poi con l'Italicum, ha ristretto le possibilità di voto di preferenza da parte degli elettori*". In tal senso, anche Corte costituzionale n. 35/2017 ha evidenziato che "*l'indicazione di candidati capilista (...) 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*". Sul tema, cfr. A. MORRONE, *op. cit.*, pag. 5 secondo cui "*il giudice costituzionale ha voluto valorizzare la possibile adozione da parte del legislatore di meccanismi – come le primarie – diretti a determinare un più stretto collegamento tra partiti ed elettori fin dal momento della selezione e della presentazione delle candidature. Il diritto costituzionale di voto, detto altrimenti, non si realizza, per Costituzione, solo nel momento delle elezioni, ma attiene direttamente pure alla fase precedente della costruzione del rapporto politico tra cittadini e organizzazioni politiche*".

⁶⁷ In tal senso M. ARMANNI, *Diritto di voto, rappresentanza ed evoluzione del sistema dei partiti politici. Riflessioni a margine della recente giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista Aic*, n. 4/2014, pag. 20. Il riferimento è alle conseguenze della sentenza n. 1/2014 con cui la Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionale il meccanismo delle cd. liste bloccate previsto dalla l. n. 270/2005. Tale pronuncia della Corte è stata oggetto di numerosi commenti in dottrina. Una raccolta di tali contributi è consultabile su *ConsultaOnline* all'indirizzo <http://www.giurcost.org/decisioni/2014/0001s-14.html>.

⁶⁸ Sia consentito, ancora una volta, un riferimento a A. LANZAFAME, *op. cit.*, pag. 20.

⁶⁹ Cfr. V. PARETO, *Lettere a Maffeo Pantaleoni*, Roma, 1962, pag. 290, secondo cui "*il bisogno di protezione dei deboli è generale e si manifesta con il ricercarla presso chi ha il potere, cioè presso i vari signori, quando prevale la forza centrifuga e presso il potere centrale quando prevale la forza centripeta*".

⁷⁰ Può evidenziarsi, infatti, come tutti i processi di presidenzializzazione della politica abbiano lasciato intatte le prerogative assegnate dalle Costituzioni alle assemblee parlamentari - sia in termini di controllo, che in termini di indirizzo politico - il cui effettivo esercizio dipende piuttosto dalla libertà, dalla rappresentatività e dall'autorevolezza dei rappresentati che siedono negli scranni dei parlamenti.

dei partiti presuppone che pesi e meriti – appunto la responsabilità politica – vadano riferiti a tali particolari formazioni sociali.

Ciò induce a considerare ancora valido l'insegnamento secondo cui "l'organizzazione democratica dei partiti è un presupposto indispensabile perché si abbia anche fuori di essi vera democrazia"⁷¹, e a propugnare la necessità di un intervento legislativo, seppur minimo, sul tema della democrazia interna che affronti la questione delle procedure di selezione della classe dirigente e che riconduca i partiti politici alla loro dimensione "di integrazione sociale", organizzati secondo modelli che non avallino il monopolio delle classi dominanti sul potere⁷². Non si tratta di ridurre gli spazi di autonomia dei partiti, ma piuttosto di individuare alcuni principi regolatori, seppur di carattere minimo, dell'attività di una particolare categoria di attori sociali che, attraverso il loro operato, garantiscono e valorizzano – o, al contrario, pregiudicano o limitano – l'esercizio di una dimensione fondamentale della persona.

Naturalmente, i contenuti di un intervento legislativo sui partiti imporrebbero altresì di disciplinare in maniera adeguata il tema dei controlli sull'organizzazione dei singoli partiti sia in termini di regola che in termini di regolarità, di predisporre, cioè, il necessario contesto normativo e di verificarne l'attuazione. La questione intercetta, da un lato, il tema del controllo – preventivo o successivo – sugli statuti dei partiti e sulla loro attuazione⁷³, anche attraverso il consolidamento di una vera e propria autorità indipendente⁷⁴. Dall'altro, pone la questione della giustiziabilità tanto dei diritti quanto degli interessi diffusi della cittadinanza, connessi al regolare svolgimento delle dinamiche democratiche. Sotto tale profilo, è necessaria la definizione di confini che, da un lato, non tramutino il necessario spazio di libertà della politica in arbitrio assoluto e, dall'altro, non conducano alla trasposizione in sede giurisdizionale di ogni conflitto di carattere politico interno al partito⁷⁵, che è però, per quanto si dirà ancora, l'esito naturale di talune dinamiche.

Ancora, al fine di rendere effettivo e, soprattutto, diffuso il sistema dei controlli sarebbe necessaria un'estensione degli obblighi di pubblicità dei partiti politici, così da permettere ai cittadini di conoscere non soltanto la consistenza, e le modalità di utilizzo delle risorse partitiche, ma anche il contenuto degli atti assunti dal medesimo partito. Come a dire, che il principio di trasparenza assume il carattere di criterio cardine dell'organizzazione partitica, quasi a costituire il *fil-rouge* della disciplina.

⁷¹ Così P. CALAMADREI nel suo intervento nel corso della seduta del 4 marzo 1947, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, I, Camera dei Deputati, Roma, 1970, pag. 164.

⁷² Cfr. K. MERTON, *Teoria e struttura sociale*, Bologna, 1966, pag. 117-133. Giova ancora una volta, richiamare le riflessioni di C. MORTATI, *op. cit.*, pag. 6 secondo cui "il regime democratico se non vuole essere solo una maschera che copra il dominio di oligarchie incontrollate, deve tendere a promuovere e ad arricchire la coscienza politica di ogni cittadino, anche del più umile, contribuire a fare emergere dalla massa la persona, l'uomo consapevole e responsabile, partecipe e fattore effettivo del governo dello Stato e ha quindi bisogno di organismi sociali che consentano la formazione e la manifestazione di tale coscienza".

⁷³ Sul tema, per tutti, C. PINELLI, *Discipline e controllo sulla democrazia interna dei partiti*, cit., *passim*.

⁷⁴ Prospettiva già suggerita da A. RUGGERI, *Note minime in tema di democrazia interna dei partiti politici*, pag. 9.

⁷⁵ Così come suggerito da T. MARTINES, *Formazioni sociali e libertà politiche*, in *Studi in onore di M. Mazziotti di Celso*, II, Padova, 1995, pag. 135 ss.

La legge sui livelli essenziali di democrazia nei partiti, allora, pur non costituendo una panacea per tutti i mali della politica, è tuttavia necessaria nell'ambito di una strategia costituzionale e politica globale ⁷⁶ volta a ritessere le fila che legano la partecipazione dei cittadini, l'esercizio del potere, la rappresentanza degli interessi e la responsabilità dei decisori in un sistema coerente e costituzionalmente sostenibile ⁷⁷. Si tratta, in altre parole, del primo tassello di un vero e proprio processo di *autoriforma* della politica da attuarsi sia mediante l'intervento del legislatore sia in sede statutaria, attraverso l'adozione di regole interne e prassi conformi ai principi costituzionali e alla loro specificazione legislativa ⁷⁸.

Il tentativo di rendere più democratica la vita dei partiti – infatti – non può prescindere dalla partecipazione di tali particolari attori sociali. All'autonomia dei partiti, infatti, non deve riconoscersi soltanto il dovere di attuare il dettato costituzionale, ma piuttosto quello di individuare regole e strumenti ulteriori per alzare il livello di tutela dei diritti politici sanciti nella Carta ⁷⁹. In quest'ottica, le disposizioni costituzionali e legislative sui partiti politici, lungi dall'essere ridotte ad un limite per lo svolgimento dell'autonomia partitica, vanno intese come progetto che quell'autonomia è chiamata a sviluppare ed arricchire. È richiesto, in altre parole, che i partiti svolgano il ruolo di realtà capaci di progettare e sperimentare, quasi a precedere e fondare gli interventi di carattere autoritativo che si propongono di regolarli.

Allora, l'approvazione di una legge sui livelli essenziali della democrazia nei partiti non deve essere considerata un punto d'arrivo, ma, al contrario, deve rappresentare un *input* per l'avvio di un processo ciclico in cui istituzioni e formazioni sociali “fanno a gara” per innalzare la partecipazione dei cittadini alla vita politica.

Ove ciò non avvenisse, due sono gli scenari che si prospettano all'orizzonte. Da un lato è possibile che i cittadini rivolgano le proprie istanze partecipative a soggetti estranei all'attuale sistema politico-istituzionale, fino a mettere in discussione pilastri e meccanismi

⁷⁶ L. ELIA, *L'attuazione della costituzione in materia di rapporti tra partiti e istituzioni*, cit., pag. 28.

⁷⁷ Il riferimento è alla sostenibilità intesa come caratteristica di un processo (o di uno stato) ambientale, economico e sociale capace di mantenere un determinato equilibrio nel tempo; ciò in ragione di un utilizzo responsabile delle risorse disponibili che tenga conto dei tempi (e dei modi) di rigenerazione delle stesse. Il concetto di sistema politico-istituzionale “*costituzionalmente sostenibile*”, allora, muove dal presupposto che le interazioni tra disposizioni costituzionali, legislazione elettorale, regole e regolarità del sistema partitico assicurino un giusto equilibrio tra i valori fondanti dello stato democratico-costituzionale, tale da garantire un livello di democrazia costante e preferibilmente crescente nel tempo. In quest'ottica, la sostenibilità costituzionale deve intendersi come una categoria che non si risolve in una verifica di compatibilità (nel tempo presente) delle singole disposizioni (ma anche di istituti e prassi) con il dettato costituzionale; al contrario tale concetto volge il proprio sguardo “naturalmente al futuro” e può essere utilizzato per valutare l'impatto che – in prospettiva – l'assetto politico-istituzionale di un ordinamento giuridico può avere in termini di erosione e/o di consolidamento dei principi costituzionali di riferimento.

⁷⁸ In tal senso, condivisibili sono le conclusioni di A. RUGGERI, *Note minime in tema di democrazia interna dei partiti politici*, cit., pag. 6 secondo cui la riforma dei partiti è sempre un'autoriforma, sia nel caso in cui avvenga “*con interventi chirurgici anche radicali ma esclusivamente di natura politica all'interno dei partiti*”, sia nel caso in cui sia attuata, *ab extra* con legge, in quanto quest'ultima è “*un atto politico, anzi la fonte politica per antonomasia*”.

⁷⁹ Ad esempio, attraverso i propri statuti, i partiti politici potrebbero – e dovrebbero – individuare e sperimentare soluzioni normative e modelli organizzativi utili a promuovere la parità di genere, la partecipazione giovanile ed il ricambio generazionale.

della democrazia rappresentativa⁸⁰. Dall'altro, è probabile che i cittadini riescano a trovare all'interno dell'attuale ordinamento soluzioni differenti per intervenire nella vita dei partiti e partecipare alle dinamiche decisionali pubbliche. A tal riguardo, la prospettiva più immediata appare quella di una progressiva espansione del ricorso al potere giurisdizionale a garanzia dei diritti politici e partecipativi del cittadino⁸¹, anche all'interno dei partiti politici.

4. Spazi di tutela giurisdizionale dei diritti politici del cittadino-elettore nei (e rispetto ai) partiti politici. Alcune suggestioni per reagire all'inerzia del sistema politico.

Nel crocevia tra istanze di riforma ed inerzia degli attori politici la riflessione sui partiti, ed in particolar modo sulla democrazia al loro interno, richiede di soffermarsi brevemente sugli spazi di tutela giurisdizionale che l'ordinamento riserva al cittadino-elettore rispetto all'attività svolta nei (e dai) partiti politici. Se la natura associativa del partito politico presuppone *naturaliter* la possibilità per ciascun associato di agire in giudizio per fare valere i diritti sanciti dallo statuto e dalla legge (con riferimento alla disciplina delle associazioni non riconosciute)⁸²; d'altro canto occorre interrogarsi sull'ampiezza del controllo esercitabile dal giudice nell'ottica di una diretta giustiziabilità del diritto di partecipazione democratica alla determinazione della politica nazionale che l'art. 49 attribuisce al cittadino per tramite del partito politico. Inoltre, vale la pena considerare la possibilità di estendere – perlomeno in alcuni casi – al semplice cittadino/elettore (formalmente terzo rispetto alla formazione sociale partito) la legittimazione ad agire in sede giurisdizionale per salvaguardare il proprio diritto di partecipazione democratica dalle influenze pregiudizievoli che possono derivare dall'attività – interna ed esterna – dei partiti politici⁸³. Tale ultimo tema, peraltro, appare di stringente attualità se si considerano la crisi del “*partito strutturato*”, l'allargamento della forbice tra iscritti ed elettori del partito e l'affermazione di modelli di “*partito liquido*”.

Si tratta, in altre parole di valutare se la progressiva espansione delle funzioni (dei poteri, delle prerogative, dei vantaggi economici) assegnate ai partiti politici può indurre ad innalzare la soglia del livello di controllo pubblico costituzionalmente accettabile nella vita dei

⁸⁰ Il riferimento è, ad esempio, alla critica diffusa verso il divieto di mandato imperativo sancito dall'art. 67 Cost. ed alle proposte di riforma costituzionale avanzate da alcune forze politiche e sociali che mirano a riconsiderare tale disposizione. Sul mandato imperativo di partito per tutti cfr. N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, 1991, pag. 89 e ss.

⁸¹ Come già rilevato da M. SICLARI, *Appunti sulla giustiziabilità dei diritti politici*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2/2016 secondo cui “*il perenne spostamento dei confini fra politica e giurisdizione (costituzionale e non) a favore di quest'ultima*” fa sì che “*la garanzia dei diritti politici (...) pare destinata a trovare attuazione sempre più ampia in sede giurisdizionale*”.

⁸² Sul punto cfr., per tutti, F. GALGANO, *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati*, in A. SCIALOJA – G. BRANCA (a cura di), *Commentario al Codice civile, Art. 36-42, Libro primo: delle persone e della famiglia*, 1967, Bologna-Roma.

⁸³ Sulla posizione del terzo rispetto alle formazioni sociali cfr., per tutti, M. NIGRO, *Formazioni sociali, poteri privati e libertà del terzo*, in *Politica del diritto*, 1975, pag. 579.

partiti⁸⁴; ad estendere l'area degli atti e dei comportamenti giustiziabili; ad ampliare le sfere di legittimazione ad agire.

D'altronde, la progressiva trasposizione in sede giurisdizionale dei conflitti politici è ormai un fenomeno consolidato. Oltre al recentissimo provvedimento del Tribunale di Napoli sulla vicenda delle espulsioni all'interno del Movimento 5 Stelle, possono ricordarsi: le liti pendenti innanzi al Tribunale di Roma relativamente alla spettanza dei rimborsi percepiti dal Movimento Italia dei Valori in occasione delle elezioni europee del 2004⁸⁵; il giudizio instaurato innanzi al Tribunale di Roma da alcuni iscritti al Partito Democratico per l'annullamento dei provvedimenti di riorganizzazione del partito romano adottati dal commissario straordinario, Matteo Orfini⁸⁶; le controversie relative all'utilizzo dei simboli di partito⁸⁷ (ed in particolare i provvedimenti giurisdizionali sulle vicende dei simboli di Udc⁸⁸ ed Alleanza Nazionale⁸⁹); la riammissione al Partito Democratico, sempre ad opera del Tribunale di Roma, del sen. Luigi Lusi, espulso sommariamente dal partito in seguito al suo coinvolgimento nella vicenda relativa all'appropriazione indebita dei rimborsi elettorali percepiti dalla Margherita⁹⁰.

Tali vicende – ricordate tra tante, a mo' d'esempio – evidenziano che l'intervento dei giudici all'interno della vita partitica (e politica) non costituisce più un'eccezione. La crescente giurisdizionalizzazione dello spazio politico non è stata rigettata dal sistema dei partiti che, al contrario, l'ha accettata ed avallata. In tal senso, può ricordarsi la scelta compiuta recentemente dal legislatore che ha demandato al giudice amministrativo la giurisdizione esclusiva per le controversie concernenti l'applicazione delle disposizioni contenute nel d.l. n. 149/2013⁹¹, espressione di una tendenza che quasi riduce ad una dimensione eccezionale gli spazi riservati dall'ordinamento all'autonomia della politica (art. 66 Cost.).

⁸⁴ In tal senso, cfr. D. MESSINEO, *L'ammissione del cittadino ai partiti: osservazioni a margine del "caso Pannella"*, in *Forumcostituzionale.it*, 2007.

⁸⁵ A tal proposito, è notizia del 27 settembre 2016 l'emanazione di un decreto ingiuntivo da parte del Tribunale di Roma nei confronti di Antonio Di Pietro, già leader dell'Italia dei Valori, per il pagamento a favore del movimento politico "il Cantiere" di Achille Occhetto e Giulietto Chiesa di 2 milioni e 694mila euro.

⁸⁶ Il riferimento è al giudizio iscritto innanzi al Tribunale di Roma, rg. n. 259/2016 dai sig. Ricci, Nicolai, Sorti e Leopardi contro il Partito Democratico. All'interno di tale procedimento, in via cautelare, è stata adottata l'ordinanza 13 maggio 2016 con il quale è stata sospesa l'efficacia della delibera assunta dal Commissario della Federazione del PD di Roma, on. Matteo Orfini, in data 27 settembre 2015.

⁸⁷ Cfr. G. MAESTRI, *I simboli della discordia. Normativa e decisioni sui simboli dei partiti*, Milano, 2012.

⁸⁸ Diversi sono i provvedimenti giurisdizionali adottati in controversie aventi ad oggetto la titolarità del cd. *Scudocrociato*. Da ultimo, in data 28 novembre 2016, il Tribunale di Roma, I sez., ha rigettato il ricorso cautelare presentato dal segretario politico dell'Udc, Lorenzo Cesa, nei confronti di alcuni "dissidenti" siciliani che, secondo il ricorrente avevano fatto "uso improprio e illegittimo del simbolo dell'Udc ingenerando confusione sulla posizione del partito sul referendum costituzionale di dicembre in difformità con le decisioni assunte dalla Direzione nazionale dell'Udc".

⁸⁹ Cfr., da ultimo, Tribunale di Roma, III, ordinanza 30 aprile 2014. Invero, diverse sono le controversie giudiziarie instauratesi in relazione all'utilizzo della cd. *Fiamma Tricolore*, a partire dalla cd. svolta di Fiuggi. Sul tema, cfr. G. MAESTRI, *Ritorni di fiamma: la disputa sull'uso del simbolo di Alleanza Nazionale, tra fondazioni e scissioni*, in *Federalismi.it*, 25 marzo 2015.

⁹⁰ Cfr. Tribunale di Roma, III, 12 febbraio 2015.

⁹¹ In tal senso, art. 13-bis, d.l. n. 149/2013, poi convertito con l. n. 13/2014, prevede che "la tutela in giudizio nelle controversie concernenti l'applicazione delle disposizioni del presente decreto è rimessa alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, fatta salva la giurisdizione del giudice ordinario in materia di sanzioni amministrative ai sensi dell'articolo 8, comma 8".

Le superiori circostanze inducono – tutte insieme – a considerare la possibilità di un'ulteriore espansione del controllo giurisdizionale fino al cuore della vita dei partiti, ovvero alla loro organizzazione interna. Si tratta di una prospettiva che merita di essere considerata, sia in ragione della peculiare natura della formazione sociale “partito” e del rilievo pubblicistico delle funzioni esercitate; sia in considerazione dell'esistenza nel nostro ordinamento di una serie di principi costituzionali posti a tutela dell'effettività dei diritti partecipativi in capo al cittadino elettore (sia nella qualità di membro del partito che *uti civis*); sia, infine, con riferimento alla posizione di cd. terzietà qualificata rivestita da ogni cittadino (anche non socio) nei confronti dei partiti politici.

Sotto il primo profilo, si è già evidenziato che i partiti politici - ferma restando la loro natura associativa⁹² - svolgono attività strumentali ad una funzione specifica dello stato democratico costituzionale, ovvero quella di garantire la partecipazione dei cittadini, allargare la classe dirigente, favorirne la circolazione ed in ultimo proteggere la democrazia⁹³. Sulla scorta di tale considerazione, in altro contesto ordinamentale si è arrivati a ricondurre la loro attività a quella delle cd. *public utilities*⁹⁴, riconoscendo loro il ruolo di agenzie che svolgono funzioni ed erogano servizi necessari per la democrazia⁹⁵. I partiti politici, allora, non sono esclusivamente espressione dell'autonomia privata, ma anche “*servizio per la collettività*”. Da ciò discende che la loro attività, o perlomeno quella parte di essa che spiega i propri effetti all'esterno, deve essere orientata al soddisfacimento di un interesse generale pubblico e diffuso di “*partecipazione democratica*”, rispetto al quale possono essere oggetto di regolazione e controlli. In tal senso, peraltro, depongono le scelte adottate tanto a livello europeo quanto a livello nazionale per il controllo sugli statuti dei partiti politici: possono considerarsi l'istituzione di un'autorità indipendente per i partiti politici europei e le fondazioni politiche europee “*ai fini della loro registrazione, del loro controllo e dell'irrogazione di sanzioni a essi applicabili*” (art. 6, Regolamento n. 1141/2014); l'istituzione della già richiamata “*Commissione di Garanzia*” di cui alla l. n. 96/2012, chiamata a controllare gli statuti dei partiti che inten-

⁹² In tal senso, cfr. Corte costituzionale, ordinanze nn. 79/2006 e 120/2009 secondo cui “*i partiti politici sono garantiti dalla Carta costituzionale [soltanto] nella prospettiva del diritto dei cittadini di associarsi*” e, quindi, “*quali strumenti di rappresentanza di interessi politicamente organizzati*”. Per una ricostruzione della giurisprudenza costituzionale in materia di partiti politici cfr. G. RIVOSECCHI, *I partiti politici nella giurisprudenza costituzionale*, in Rivista Aic, n. 3/2016, secondo cui le succitate ordinanze “*riflettono in maniera significativa il compromesso costituzionale, ovvero il consapevole rifiuto dell'incorporazione dei partiti nei pubblici poteri, venendo a radicare la collocazione nel pluralismo associativo su cui si fonda il processo politico, e riconducendoli correttamente alle organizzazioni proprie della società civile*”. Tuttavia, deve ricordarsi l'esistenza di una dottrina che tende a riconsiderare il carattere angusto della tesi che riconduce i partiti alle associazioni di diritto privato, così S. GAMBINO, *op. cit.*, pag. 491 ss.

⁹³ Sul punto ci si riporta alle considerazioni di A. RUGGERI, *Note minime in tema di democrazia interna dei partiti politici*, cit., pag. 4, per il quale “*i partiti restano aggregazioni sociali spontanee (al momento genetico, dunque, il loro carattere privatistico non si discute); per l'aspetto strutturale, poi non si incardinano pleno iure nelle istituzioni, da cui rimangono dunque ad ogni modo distinti, pur offrendo alle istituzioni stessi il “corpo” politico di cui esse hanno bisogno; infine, per l'aspetto funzionale, è innegabile la loro connotazione anche pubblicistica*”. Nello stesso senso fa riferimento alla “*morfologia poliedrica*” del partito politico F. SGRÒ, *op. cit.*, pag. 183.

⁹⁴ I. VAN BIEZEN, *Political parties as public utilities*, in *Party Politics*, X, 2004, pag. 701.

⁹⁵ Invero l'idea dei partiti politici come “*istituzioni che svolgono funzioni e servizi di interesse pubblico*” è stata anticipata da L. EPSTEIN, *Political parties in the American mold*, Madison, 1986, pag. 157.

dono iscriversi al registro di cui al dl. n. 149/2013, convertito in l. n. 13/2014, e a disporre la loro ammissione o esclusione dal medesimo.

Non si tratta, sia ben chiaro, di affermare la *pubblicità* di ogni ambito della vita partitica, quasi a consentire l'ingresso dello Stato-Leviatano nei più delicati spazi entro cui si manifesta la sovranità-autonomia, e quindi, libertà, dell'individuo e delle formazioni sociali. Al contrario, si tratta di evidenziare come la strutturazione in senso democratico dell'ordinamento statale presuppone che ad alcuni soggetti – espressione della libera iniziativa dei cittadini – siano demandate alcune funzioni che sono coesenziali allo svolgimento della democrazia e che sono rese – direttamente ed indirettamente – nei confronti dell'intera collettività. Il riferimento è alla redazione delle liste per la partecipazione alle competizioni elettorali nazionali e locali; alla designazione dei candidati per gli organi monocratici (anche attraverso le cd. elezioni primarie); alla selezione ed alla formazione della classe dirigente; all'animazione del dibattito pubblico: attività rispetto alle quali ogni cittadino (in qualità di associato e/o elettore) può vantare delle posizioni giuridiche soggettive di vantaggio.

In relazione al secondo profilo, può evidenziarsi l'esistenza nel nostro ordinamento di principi costituzionali ai quali la tutela del cittadino-elettore si può collegare immediatamente: il principio di sovranità (artt. 1 e 2 Cost.), quello di eguaglianza (art. 3 Cost.), quello di partecipazione democratica (artt. 3 e 49 Cost., ma anche art. 51) nonché il canone di imparzialità (art. 97 Cost.) inteso anche come dovere di trasparenza da parte di coloro che esercitano poteri di rilievo pubblicistico⁹⁶. L'insieme di tali disposizioni costituzionali permette di delimitare i confini di una sorta di interesse generale e diffuso in capo al corpo elettorale relativamente all'organizzazione in senso democratico della vita partitica. Quel medesimo interesse generale individuato dalla dottrina come "*l'ombrello più robusto di protezione del terzo contro le pretese di privilegio e di potere delle formazioni sociali*"⁹⁷.

Infine, da altro punto di vista deve evidenziarsi come – sempre più spesso – il cittadino/elettore rivesta una posizione di terzietà qualificata rispetto ad alcune attività del partito politico in quanto chiamato a partecipare, seppure in maniera occasionale, all'assunzione di decisioni interne allo stesso: il riferimento è, ad esempio, alla partecipazione dei cittadini alle elezioni primarie "aperte", utilizzate da diversi partiti per l'individuazione della leadership interna, e per la designazione di candidati alle cariche pubbliche.

Sulla scorta di tale impostazione, l'inerzia del legislatore nell'adottare una disciplina generale in materia di regole e controlli sui partiti politici potrebbe creare le condizioni per un controllo diffuso sui partiti politici ad opera dei cittadini, nella prospettiva di proteggere il diritto di partecipazione democratica ex artt. 3 e 49 Cost.

⁹⁶ Invero, il principio di uguaglianza del quale gli altri sono corollari ed espansioni, non può non valere anche nei rapporti tra i privati, secondo quella che, nella dottrina tedesca, è stata definita *Drittwirkung*. Nello stesso senso, ovvero con riferimento alla cd. efficacia orizzontale dei diritti fondamentali, può ricordarsi la riflessione nell'ordinamento statunitense intorno alla cd. *state action doctrine*. In questa prospettiva, deve affermarsi che i valori costituzionali, anche in un'accezione minimale, non possano non avere efficacia orizzontale anche all'interno delle formazioni sociali. In tema di dimensione dei diritti fondamentali cfr., per tutti, A. DI MARTINO, *La doppia dimensione dei diritti fondamentali*, in www.gruppodipisa.it, 2016.

⁹⁷ M. NIGRO, *op. cit.*, pag. 597.

Sotto un primo profilo, il giudice comune, allora, potrebbe essere chiamato – da ogni cittadino – a censurare soluzioni organizzative che si pongono in evidente contraddizione con il principio democratico e con gli altri principio costituzionali che devono necessariamente informare la vita delle formazioni sociali. Il riferimento è, innanzitutto, alla possibilità di censurare strutture partitiche di stampo padronale, dichiarando illegittime le disposizioni statutarie che non prevedono alcuna forma di legittimazione democratica, diretta e/o indiretta, degli organi di vertice del partito. Ancora, potrebbero essere dichiarati in contrasto con gli art. 3 e 49 Cost., quegli statuti che non contengano disposizioni che garantiscano l'effettiva partecipazione alla vita del partito tanto delle donne⁹⁸, quanto dei giovani⁹⁹. L'autorità giudiziaria potrebbe essere adita, altresì, per censurare disposizioni statutarie che prevedono la determinazione a livello "centrale" delle candidature alle elezioni locali, in violazione del combinato disposto degli art. 5 e 114, 49 e 51 Cost.¹⁰⁰.

Sotto altro profilo, il giudice potrebbe essere chiamato a sanzionare decisioni di carattere arbitrario e discriminatorio adottate dagli organi politici. Cosicché, ad esempio, potrebbero essere censurati provvedimenti del partito politico che dispongono una diseguale ed arbitraria distribuzione di risorse tra i candidati alle cd. *elezioni primarie*, in virtù della loro idoneità ad ingenerare un'alterazione delle dinamiche democratiche interne (ed esterne) al partito medesimo.

Infine, in via giurisprudenziale, potrebbe affermarsi un vero e proprio obbligo di *trasparenza* da parte dei partiti politici (ed un corrispondente diritto d'accesso, in capo al cittadino-elettore¹⁰¹) sia in relazione agli atti adottati dagli organi deliberativi nello svolgimento del-

⁹⁸ È indubbia, infatti, la dignità costituzionale del principio della parità di genere nella partecipazione alla vita politica. Espressione di tale principio sono le disposizioni contenute nella legge elettorale vigente per la Camera dei Deputati (art. 1, comma 1, lett. b) l. 6 maggio 2015, n. 52) e nel Testo unico degli enti locali (così come modificato dalla l. 23 novembre 2012, n. 215) a tutela della parità di genere e nell'ottica di un riequilibrio della rappresentanza all'interno delle istituzioni. Tale principio, allora, non può che estendersi anche all'interno dei partiti politici.

⁹⁹ La tutela della partecipazione giovanile alla vita economica, sociale e politica è un principio comune dell'ordinamento giuridico. In tal senso, devo ricordarsi, innanzitutto, le disposizioni della Carta Europea sulla Partecipazione dei Giovani alla Vita Locale e Regionale, adottata dal Congresso dei Poteri Locali e Regionali Europei nel 1990 e da ultimo modificata il 21 maggio 2003. In particolare, l'art. 7, commi 54, 55, 56, del titolo II della Carta si occupano della promozione della partecipazione giovanile all'interno dei partiti politici e sanciscono, tra l'altro, il dovere delle autonomie locali di "promuovere la partecipazione dei giovani al sistema politico dei partiti, in generale, e sostenere le azioni specifiche, come la formazione". Espressione del medesimo principio di tutela della partecipazione giovanile sono le disposizioni contenute negli artt. 25, comma 4, 95, comma 13, e 154, comma 3, d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, volte a favorire la partecipazione dei giovani professionisti nelle procedure relative all'affidamento di appalti pubblici.

¹⁰⁰ È noto, infatti, che il principio autonomistico di cui all'art. 5 Cost. non si risolve nelle regole contenute nel Titolo V della Carta Fondamentale, ma costituisce piuttosto "modalità di esercizio della sovranità popolare, non solo di organizzazione delle funzioni e di riparto delle competenze", cfr. B. PEZZINI, *Il principio costituzionale dell'autonomia locale e le sue regole*, in www.gruppodipisa.it, 2014, p. 4. La necessità di tutelare l'autonomia locale intesa come "diritto e capacità effettiva delle comunità locali di autogovernarsi" (art. 3, comma 2, Carta Europea dell'Autonomia Locale) impone ai partiti politici di organizzarsi secondo modalità che consentano alle articolazioni territoriali degli stessi (o comunque, alle collettività di riferimento) di partecipare effettivamente ai processi decisionali relativi alla vita politica locale.

¹⁰¹ Così, ad esempio, potrebbe postularsi l'esistenza di un diritto di accesso in capo al singolo cittadino-elettore ex artt. 22 e 23, l. n. 241/1990, agli atti dei partiti politici relativi a quelle attività svolte dagli stessi che sono unanimemente ricondotte alla categoria di funzioni pubbliche.

la propria attività, sia con riferimento all'utilizzo delle risorse ottenute – direttamente o indirettamente – dalla collettività.

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 ¹⁰².

Non sfuggono tutti i limiti di una siffatta estensione del controllo giurisdizionale sull'attività dei partiti politici, con particolare riferimento ai problemi che pone in termini di estensione incontrollata della dimensione pubblicistica dell'attività degli stessi (con conseguente erosione degli ambiti di autonomia della politica). Tuttavia, se è vero che “*scarcely any political question arises (...) that is not resolved, sooner or later, into a judicial question*” ¹⁰³, anche i soggetti che di quell'ambito sono i *domini* e/o i “principi” (per riprendere l'impostazione di Gramsci) non possono ritenersi immuni alla dimensione giurisdizionale, le cui decisioni sono oltretutto anch'esse espressione delle dinamiche partecipative attraverso cui i cittadini (co)determinano i processi decisionali della *res publica*.

¹⁰² F. CLEMENTI, *op. cit.*, pag. 6-7.

¹⁰³ A. DE TOCQUEVILLE, *Democracy in America* (1835), Ware, 1998, pag. 287.