

I PARTITI POLITICI E L'ART. 49 DELLA COSTITUZIONE*

di Eduardo Gianfrancesco **
(30 ottobre 2017)

Sommario: 1. Premessa: Il difficile rapporto tra partiti e diritto ed il punto di partenza dell'indagine costituzionalistica. - 2. La dimensione pre-giuridica: la capacità mimetica del partito politico. - 3. Dal politico al giuridico: l'art. 49 della Costituzione ed il requisito del "metodo democratico". - 4. I partiti, il diritto privato ed il punto di equilibrio tra autonomia e garanzia. - 5. Alcuni classici punti nevralgici del rapporto tra autonomia e garanzia nell'ordinamento dei partiti - 6. Le nuove prospettive - ed i nuovi problemi - del "diritto dei partiti" - 7. Il punto di contatto tra partiti e Stato. In particolare, i Gruppi parlamentari.

1. Premessa: Il difficile rapporto tra partiti e diritto ed il punto di partenza dell'indagine costituzionalistica

Non dovrebbe stupire che una trattazione costituzionalistica dedicata ai partiti politici parta dalla considerazione della dimensione meta-giuridica di tali soggetti; anzi, più precisamente, pre-giuridica.

Tra le formazioni sociali delle quali il diritto si occupa, riconoscendole e conformandole¹, i partiti sono notoriamente quelle che offrono una maggiore resistenza a tale opera di regolazione: vicini all'essenza del potere politico, se non sovrano, ed aventi il fine ultimo di rivestire della forma - e della forza - legale la frazione più o meno ampia di tale potere conseguita e controllata, è inevitabile per l'ordinamento giuridico ed il diritto costituzionale in particolare tenere conto di questa peculiare natura. Di qui la specificità del diritto costituzionale dei partiti politici, nell'esperienza italiana come di altri ordinamenti, rispetto all'inquadramento delle altre formazioni sociali. Va immediatamente precisato, peraltro, che tale specificità di disciplina va intesa in senso ampio e non necessariamente come sinonimo di una regolazione più penetrante e restrittiva rispetto agli altri fenomeni *lato sensu* associativi. Come si vedrà nelle pagine che seguono, buona parte della problematica costituzionalistica dei partiti politici italiani, a partire dai lavori dell'Assemblea costituente, ruota attorno a questa alternativa: se l'inquadramento costituzionale dei partiti richieda una disciplina più stringente di quella stabilita per il *genus* associazioni, forzando, così, con una peculiare volontà di "disciplinamento", la naturale riottosità di queste formazioni sociali ad essere regolate dall'esterno oppure se occorra prendere atto della inopportunità - se non della impossibilità - di una pretesa regolativa totale e che, quindi, la

* Testo rielaborato della relazione svolta al convegno "Partiti politici ed ordinamento giuridico" organizzato dal Dipartimento di Giurisprudenza di Palermo dell'Università Lumsa e svoltosi l'8 aprile 2016. Un grazie per il prezioso aiuto nel reperimento di numerose fonti citate nel presente lavoro alla dr.ssa Marina Mariniello, referente per l'area giuridica ed economica della Biblioteca centrale di Ateneo della Lumsa "Card. Attilio Nicora".

¹ Sotto questo punto di vista, va subito sottolineata la novità rappresentata dalla Costituzione del 1948 che detta una specifica disposizione in tema di garanzia della libertà associativa, a differenza dello Statuto albertino, volutamente silente sul punto e che costringeva gli interpreti a dedurre la garanzia della libertà di associazione dalla previsione dedicata alla - ovviamente diversa per struttura e problemi - libertà di riunione. Sui problemi interpretativi dell'art. 32 St., nella sua certo non largheggiante formulazione, applicato alle associazioni politiche, con un progressivo scivolamento verso la legislazione di pubblica sicurezza (scivolamento destinato a dare i propri frutti in epoca fascista), cfr., per tutti: F. RACIOPPI - I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, vol. II, Torino, 1909, p. 224 ss.; C. ESPOSITO, *Lo Stato fascista e le associazioni*, Padova, 1935, p. 12 ss., (ripubblicato in C. ESPOSITO, *Scritti giuridici scelti. II - Teoria generale dello Stato e Diritto costituzionale prerепubblicano* [a cura di J.P. BERARDÒ], Napoli, 1999), ritenendo l'A. che lo Statuto non offrisse una garanzia della libertà di associazione, che doveva trarsi da altre fonti (tra cui, comunque, vengono richiamati "i principi generali della nostra costituzione"). I condizionamenti di tale approccio al tema si scorgono anche nei primi anni dell'epoca repubblicana: si veda la trattazione dedicata alle associazioni "meramente lecite", sottoposte a previa autorizzazione amministrativa, ed il richiamo al generale controllo di polizia sulle associazioni ex art. 209 t.u.l.p.s. operato da D. RUBINO, *Le associazioni non riconosciute*², Milano, 1952, p.78 s.

disciplina costituzionale e legislativa debba scontare questa forza propria peculiare dei partiti e dei loro ordinamenti interni. Tutto ciò non già per rinunciare ad ogni volontà di regolazione ma per individuare i campi specifici nei quali tale volontà ha reali capacità di successo.

2. La dimensione pre-giuridica: la capacità mimetica del partito politico

Un argomento, verrebbe da dire una tentazione, ricorrente, nel dibattito politologico recente riguarda la crisi profonda, anzi mortale, che investirebbe i partiti politici per come oggi siamo abituati a conoscerli.

La “morte del partito politico” è diventata un’ipotesi interpretativa con la quale la letteratura politologica, scientifica e divulgativa, di questi anni sembra confrontarsi seriamente². Per riprendere un’efficace immagine - riferita al Partito socialista ed al partito *Les Républicains* in occasione delle ultime elezioni presidenziali e parlamentari in Francia, ma suscettibile di generalizzazione – i partiti tradizionali “*arpenaient le champ politique comme des poulets sans tête*”³. Nella migliore delle ipotesi, se anche l’involucro esteriore del partito più o meno tradizionalmente inteso sembra permanere, essi sembrano muoversi come “Leviatani claudicanti, colossi dai piedi di argilla, perché il contratto sociale con cui hanno acquisito il potere si fonda sulla sabbia: hanno sì concentrato su di sé tutto – funzioni pubbliche, controllo sulla società, ricchezze, privilegi – ma hanno perso stima, consenso e partecipazione”⁴.

La crisi mortale del partito politico tradizionale è messa in relazione, secondo un consistente filone interpretativo, alla *personalizzazione del potere* ed all’emergere della figura del *leader* che, grazie a risorse carismatiche, finanziarie od istituzionali o, più realisticamente, ad una combinazione tra di esse⁵, porta ad una dissoluzione della capacità ordinamentale del partito-corpo politico.

Senonché, in molte delle analisi sin qui richiamate viene puntualmente evidenziato come il processo di personalizzazione del potere politico possa non portare alla scomparsa del partito politico, bensì alla sua metamorfosi in una nuova forma di partito: *il partito personale*⁶. La morte del partito politico sarebbe quindi una morte apparente e, ripetendosi un copione della plurisecolare storia di questo soggetto collettivo, si assisterebbe ad una nuova epifania della “parte totale” che attraversa la modernità (e la contemporaneità) della politica⁷. E, del resto, sarebbe impensabile un’azione politicamente efficace senza un minimo di organizzazione della plurisoggettività che compone il partito e che lo pone in

² Per limitarsi ad alcuni recenti contributi della riflessione non giuridica (e, quindi, non legata al condizionamento del dato formale della norma costituzionale) italiana, la dissoluzione della capacità ordinamentale del partito come corpo politico di fronte alla personalizzazione del potere che caratterizza l’inizio del nuovo millennio è evidenziata da M. CALISE, *La democrazia del leader*, Roma-Bari, 2016, p. 17; la progressiva dissociazione tra democrazia e forma-partito con la quale la contemporaneità è chiamata a confrontarsi è sottolineata da M. REVELLI, *Finale di partito*, Torino, 2013, cap. IV; il dubbio che i partiti siano ormai “parti” incapaci di ridefinire il “tutto” in relazione al quale si giustifica la loro esistenza emerge nell’analisi di D. PALANO, *La macchina per fabbricare passioni. Il concetto di “partito” nell’era della “crisi dei partiti*, in *Filosofia politica*, 2015, p. 118 ss. Nella riflessione di tutti questi studiosi la scomparsa del partito è però tutt’altro che data per scontata, dovendosi distinguere il mutamento delle forme del partito, conformemente ad una lunga storia che caratterizza tale soggetto, dalla sua estinzione. Sul punto, cfr. *infra* la parte finale di questo paragrafo e la nota 22.

³ J. JULLIARD, *La fin des partis politiques*, in *Le Figaro*, 2 maggio 2017.

⁴ Con questa immagine si apre (e si chiude) l’indagine di P. IGNAZI, *Forza senza legittimità. Il vicolo cieco dei partiti*, Roma-Bari, 2012, XV (e poi p. 128).

⁵ Per la messa a fuoco di queste componenti nell’affermazione del leader, cfr. M. CALISE, *La democrazia del leader*, cit., p. 21 s.

⁶ Come messo in luce in termini molto netti da M. CALISE, *Il partito personale. I due corpi del leader*², Roma-Bari, 2010. Esistono comunque diversi tipi di partito personale. Una tipologia di essi è richiamata da F. RANILOLO, *I partiti politici*, Roma-Bari 2013, p. 101 ss.

⁷ Per una recente valorizzazione di questa lettura del partito politico, cfr. M. GREGORIO, *Parte totale. Le dottrine costituzionali del partito politico in Italia tra Otto e Novecento*, Milano, 2013.

relazione con “l'esterno”: l'elettorato, innanzitutto. Anzi, la legge sociologica fondamentale alla quale i partiti sono sottoposti, formulata da Michels, prevede che “l'organizzazione è la madre del potere degli eletti sugli elettori”⁸, rendendo inevitabile una dimensione verticale dell'organizzazione partitica; dimensione servente rispetto al “capo” (al *leader*, se si preferisce)⁹.

Il radicale ridimensionamento delle dimensioni degli apparati, rispetto al partito di massa novecentesco¹⁰, non può giungere, così, all'eliminazione totale della dimensione verticale nella vita del partito, pena l'impossibilità stessa del *leader* di accedere alla platea del “pubblico”¹¹.

Una seconda linea di attacco proviene dalla critica radicale al “sistema dei partiti” ed all'affermazione di nuovi modi di azione politica, dichiaratamente antitetici e “nemici” dei partiti. Traendo spunti ed ispirazioni - a volte consapevoli a volte no; a volte esplicitati, a volte taciuti - dalla critica proveniente dalla cultura dei movimenti all'*establishment*¹², assistiamo alla affermazione di soggetti politici che fanno della lotta ai partiti politici (tradizionali) un punto centrale della propria identità, configurandosi come veri e propri “anti-partiti”. Il caso del *MoVimento 5 Stelle* italiano è paradigmatico a questo proposito e sicuramente si impone all'attenzione, auspicabilmente non solo degli osservatori italiani, anche a prescindere dall'intreccio con la categoria del “populismo” come nuova categoria del “politico”¹³.

Anche in questo caso, tuttavia, un'indagine che prescindendo dalle definizioni formali¹⁴ (non-partito, non-statuto ecc.) evidenzia gli elementi fondamentali di sopravvivenza della nozione di partito politico: innanzitutto, il perdurante rapporto di relazione tra la parte ed il tutto che il partito-non partito mantiene e che è dimostrata dall'obiettivo di conseguimento

⁸ Cfr. R. MICHELS, *Der Konservative Grundzug der Partei-Organization*, in *Monatschrift für Soziologie*, I, 1909, p. 228 ss. (tr. it. *Democrazia formale e realtà oligarchica*, in AA.VV. [a cura di G. SIVINI], *Sociologia dei partiti politici*, Bologna, 1971, p. 39). Anni dopo lo stesso A. ribadirà la superiorità dei partiti dotati di “spina dorsale” (ovvero i partiti radicale, repubblicano, socialista, popolare del primo dopoguerra), dotati di “organizzazioni stabili, circoli, sezioni permanenti, programmi scritti e stampati” nonché di “uno stuolo di impiegati dipendenti dal partito, da esso retribuiti: giornalisti, deputati, propagandisti di ogni sorta che, formando una vera burocrazia, procuravano di dare al partito, oltre l'ideologia, e spesso al di sopra di essa, una base salda e concreta”, rispetto al partito liberale “accozzaglia di gente, unita da una vaghissima comunanza di tradizioni e d'aspirazioni, ma priva di vincoli, ed esente da qualsiasi organizzazione politica”. Si noti come l'esito finale di tale processo evolutivo è nella visione di Michels rappresentato dal Partito Nazionale Fascista, dotato di “unicità politica assoluta” ed integrato con lo Stato italiano, non più parte ma in grado di raggiungere la “meta totalitaria alla quale in fondo ogni partito aspira” (R. MICHELS, *Il concetto di partito nella storia italiana moderna*, in AA.VV. *Il partito nella dottrina e nella realtà politica*, Roma, 1931, p. 92 ss.).

⁹ La relativa facilità con la quale i funzionari di partito, a differenza dei notabili di partito, si relazionano con il “capo capace di esercitare un'azione fortemente demagogica”, in un modello di democrazia plebiscitaria, è già presente in M. WEBER, *I partiti e il potere*, in AA.VV. (a cura di G. SIVINI), *Sociologia dei partiti politici*, cit., p. 24 ss.

¹⁰ Per il quale vale a pieno l'affermazione secondo cui “i partiti sono organizzazioni autocratiche e oligarchiche”, fondati principalmente sul principio di cooptazione: cfr. M. DUVERGER, *Classe sociale, ideologia e organizzazione partitica*, in AA.VV. (a cura di G. SIVINI), *Sociologia dei partiti politici*, cit., p. 126, il quale, subito dopo, pone problematicamente il tema del difficile rapporto tra partito e suoi dirigenti rispetto ai parlamentari (p. 127 ss.). In termini più ampi, cfr. Id., *Les partis politiques*⁶, Paris, 1967 (tr. it. *I partiti politici*, Milano, 1970, p. 183 ss.).

¹¹ La persistenza di un “nucleo più stretto di comando che assume un impianto organizzativo per gestire relazioni, tessere rapporti nelle arene del potere” è individuata anche nel “partito liquido presidenzializzato”, ultima epifania del partito politico, da M. PROSPERO, *Il partito politico. Teorie e modelli*, Roma, 2012, p. 178, il quale sottolinea l'essenzialità della dimensione organizzativa per evitare la statizzazione del partito, oltre che le degenerazioni della personalizzazione.

¹² Sulla identificazione delle radici del *MoVimento 5 Stelle* “nel humus dei movimenti e dei partiti della sinistra libertaria e radicale, da cui sono nati ad esempio i partiti dei Verdi in Germania ed in altri paesi europei”, cfr. P. CORBETTA- E. GUALMINI, *Il partito di Grillo*, Bologna, 2013, cap. 1.

¹³ Cfr. tra i più recenti contributi in tema, D. PALANO, *Populismo*, Milano, 2017; M. REVELLI, *Populismo 2.0*, Torino, 2017.

¹⁴ L'approccio sostanzialistico, che individua nel *MoVimento 5 Stelle* i caratteri di un partito politico, è fatto proprio dai Giudici che si sono occupati delle controversie che lo hanno interessato. Cfr., infatti, il riconoscimento dei caratteri propri del partito politico operato da Trib. Napoli, VII sez. ord. n. 15161/2016 del 13 luglio 2016, p. 11. Del resto è lo stesso *MoVimento 5 Stelle* ad porre a fondamento di provvedimenti espulsivi di propri iscritti il “diritto di autoregolamentazione...fondato sull'art. 49 della Costituzione della Repubblica italiana” (pag. 4 del provvedimento del 23 febbraio 2016, richiamato in Trib. Roma, III sez. civile, sent. n. 19678-2/16 r.g. del 12 aprile 2016). Per la netta rilevazione dei caratteri del partito politico (anzi, del web-partito e del partito personale) nel soggetto in esame, cfr. S. CECCANTI - S. CURRELLI, *I partiti antisistema nell'esperienza italiana: il MoVimento 5 Stelle come partito personale autoescluso*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2015, pp. 805 e 820.

del “potere legale” attraverso la competizione politica e le elezioni, al fine di realizzare quello che è un vero e proprio indirizzo politico; in secondo luogo, ed in termini più concreti, la persistenza di una dimensione verticale del partito-non partito, come evidenziato, nel caso del *MoVimento 5 Stelle*, dalla figura del Capo del MoVimento, nonché di un apparato in parte esternalizzato¹⁵, in parte interno al soggetto politico¹⁶ che aggiorna, declinandola nel XXI secolo, la legge sociologica fondamentale di Robert Michels in precedenza richiamata¹⁷.

Senza poter ulteriormente approfondire l’analisi sul punto, sembra di poter dire che anche da questo versante il soggetto-partito politico, la parte organizzata che aspira ad imprimere il proprio indirizzo politico alla comunità politica, manifesta una persistente vitalità ed una capacità mimetica, o meglio di evoluzione, che si pone all’antitesi rispetto all’idea del suo tramonto e morte.

Se lasciamo fuori dalla nostra analisi il partito meramente parlamentare – che pure ancora esiste, come è ben dimostrato dall’esperienza italiana recente¹⁸ - possiamo osservare che anche le forme evolutive più recenti (partito personale e movimento-non partito) restano nell’ambito della definizione di “macchina (*machinery*) organizzata per la conquista del potere” che i padri della sociologia dei partiti politici hanno a suo tempo formulato¹⁹. La crisi del partito ideologico di massa novecentesco e l’avvento del partito interclassista e *piglia-tutti*²⁰ hanno guidato ed orientato tale capacità mimetica.

¹⁵ Viene in rilievo soprattutto il ruolo del c.d. *Staff di Beppe Grillo e dell’Associazione Movimento 5 Stelle* (con la “v” minuscola); soggetto, quest’ultimo, distinto dal *MoVimento 5 Stelle*-partito ed avente la forma giuridica dell’associazione non riconosciuta, con 4 associati ed il compito di curare “il profilo tecnico-burocratico connesso alla presentazione delle liste dei candidati scelti”. Sulla distinzione tra i due soggetti e sul tentativo di far leva su di essa da parte della difesa dell’Associazione *MoVimento 5 Stelle* per far dichiarare inammissibile il ricorso di taluni soggetti esclusi dalle primarie per la scelta del candidato sindaco e di consigliere comunale per il Comune di Roma Capitale, nonché espulsi dal *MoVimento 5 Stelle*, cfr. l’appena sopra ricordata decisione del Trib. Roma, III sez. civile, sent. n. 19678-2/16 r.g. del 12 aprile 2016 ed *ivi* la rilevazione della connessione tra le due realtà associative, con rigetto delle argomentazioni difensive del *MoVimento 5 Stelle*. L’esistenza dei due distinti livelli era stata evidenziata da A. COSSIRI, *Il «territorio» nell’autoregolamentazione dei partiti politici. Un’analisi in prospettiva costituzionalistica*, in *Le Regioni*, 2014, p. 382 ss., la quale osserva, con riferimento al *Movimento 5 Stelle*, che trattasi “di una associazione relegata in una dimensione privatistica, dei cui atti successivi alla costituzione (adesioni, assemblee, bilanci ecc.) nulla è dato di sapere attraverso i *media*, con un *vulnus* importante alla trasparenza” (p. 385).

¹⁶ *Ivi* comprese le proiezioni parlamentari del *MoVimento 5 Stelle*, ovvero i Gruppi parlamentari, sui quali si soffermano, S. CECCANTI – S. CURRERI, *I partiti antisistema nell’esperienza italiana*, cit., p. 821 ss.

¹⁷ Per la messa in evidenza della rilevante “verticalizzazione” del *MoVimento 5 Stelle*, cfr., nella letteratura costituzionalistica, F. SGRÒ, *Legge elettorale, partiti politici, forma di governo. Variabili e costanti del sistema costituzionale italiano*, Padova, 2014, p. 225, che giustamente sottolinea come nell’organizzazione del Movimento sia riscontrabile “un elemento di continuità rispetto a molti schieramenti dell’ultima stagione maggioritaria” (p. 226); T. CASADEI, *Il mito del «popolo della rete» e le realtà del capo. Nuove tecnologie e organizzazioni politiche nel contesto italiano*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2015, p. 882, che utilizza l’icastica formula di “leninismo 2.0” (p. 888); P. FALLETTA, *Partiti politici e web: verso una democrazia 2.0*, in *Forumcostituzionale.it*. (20 dicembre 2016), par. 2.1; A. PASCARELLI, *Profili costituzionali del Codice di comportamento M5S per Roma Capitale. Un breve commento a partire da Trib. Civ. Roma, ord. n. 779 del 17.01.2017*, in *Osservatorio Aic*, n. 2/2017, p. 7 s.. Cfr. anche L. MOSCA, *Problemi e limiti del modello organizzativo «cybercratico» nell’esperienza del Movimento 5 Stelle*, in *Ragion Pratica*, n. 44/giugno 2015, p. 37 ss., il quale scrive di “centralismo cybercratico” del *MoVimento*. I profili problematici della tecnologia informatica posta alla base del blog di Grillo erano stati evidenziati già da F. PIZZETTI, *Partiti politici e nuove tecnologie*, in AA.VV., *Partiti politici e società civile a sessant’anni dall’entrata in vigore della Costituzione. Annuario 2008 dell’Associazione italiana dei costituzionalisti*, Napoli, 2009, p. 302. La compresenza, in difficile rapporto d’equilibrio, di un momento di democrazia di tipo deliberativo e di una *leadership* potente posta al vertice del partito, espressione di una visione in parte autocratica del funzionamento della democrazia è tratteggiata nell’analisi di G. GRASSO, *Un coup d’œil sur l’Italie. Le Mouvement 5 étoiles et les défis de la démocratie représentative* (relazione al *Congrès de l’Association Française des Constitutionnalistes*, Lille, 22-24 giugno 2017), in corso di pubblicazione; *Id.*, *La «cifra democratica» del MoVimento 5 Stelle alla prova dell’art. 49 della Costituzione*, in *Quad. cost.*, 2017, p. 618.

¹⁸ Si pensi al numero rilevante di Gruppi parlamentari presenti nei due rami del Parlamento nella presente XVII Legislatura repubblicana non corrispondenti a partiti politici “esterni” al Parlamento. Sul punto, cfr. i dati offerti da S. CURRERI, *Gruppi politici, libertà di mandato e norme anti-transfughismo*, in *Federalismi.it.*, n. 6/2017, p 1 ss.

¹⁹ Cfr., per tutti M. WEBER, *I partiti e il potere*, cit., p. 25 e la rilevazione che tale apparato dà scacco ai parlamentari ed in ultima analisi conduce verso la democrazia plebiscitaria.

²⁰ Per l’elaborazione di tale figura il riferimento d’obbligo è a O. KIRCHHEIMER, *The Transformation of the Western European Party System*, in J. LA PALOMBARA – M. WEINER Eds., *Political Parties and Political Development*, Princeton, 1966 (tr. it.: *La trasformazione dei sistemi partitici dell’Europa occidentale*, in AA.VV. [a cura di G. SIVINI], *Sociologia dei partiti politici*, cit., p. 175 ss). La nozione di partito piglia-tutti è essenziale per cogliere anche le successive

Del resto, anche uno degli osservatori maggiormente critici dello stato attuale dei partiti politici non può fare a meno come essi oggi continuano a svolgere, senza reali temibili concorrenti, due funzioni fondamentali nei regimi democratici: il *patronage* nei confronti delle cariche pubbliche e l'organizzazione del parlamento e del governo²¹.

Di qui, una conclusione che sul piano pre-giuridico si è spinti a formulare: il partito politico, come la sua storia dimostra, muta continuamente la sua forma, anche se il suo “nocciolo duro”, la sua intima sostanza, costituisce un'invariante della società moderna (e contemporanea) politicamente organizzata²².

A questo si aggiunge un monito che è significativo anche e soprattutto per i giuristi: pretendere di disconoscere, di ignorare o, all'opposto, di congelare entro stampi astratti questo processo di adattamento mimetico, di evoluzione nella continuità appare metodologicamente scorretto, scientificamente fallace, praticamente inutile, se non deleterio²³.

3. Dal politico al giuridico: l'art. 49 della Costituzione ed il requisito del “metodo democratico”

La faticosa elaborazione della disposizione dedicata ai partiti politici in Assemblea

trasformazioni del partito, in particolare l'avvento del “*cartel party*”. Cfr., su tale evoluzione, R.S. KATZ – P. MAIR, *Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party*, in *Party Politics*, 1995 (tr. it.: *Cambiamenti nei modelli organizzativi e democrazia di partito. La nascita del cartel party*, in AA.VV. [a cura di L. BARDI], *Partiti e sistemi di partito*, Bologna, 2006, p. 42 ss.). In particolare, sui limiti dell'esperienza del partito piglia-tutti alla base della sua trasformazione, R.S. KATZ, *Agenti di chi? Principi, committenti e politica dei partiti*, in AA.VV. (a cura di L. BARDI), *Partiti e sistemi di partito*, cit., p. 64 s.; P. MAIR, *Ruling the Void. The Hollowing of Western Democracy*, London, 2013 (tr. it. *Governare il vuoto. La fine della democrazia dei partiti*, Soveria Mannelli, 2016, da cui sono tratte le citazioni), p. 88. Sulle difficoltà dei partiti italiani della c.d. prima Repubblica a trasformarsi in partiti piglia-tutti, cfr. P. IGNAZI, *Forza senza legittimità*, cit., p. 33.

²¹ P. MAIR, *op. ult. cit.*, p. 100 s.

²² A questo esito giunge la riflessione degli Autori citati a nota 2, anche se in termini maggiormente problematici si esprime M. REVELLI, *Finale di partito*, cit. nelle conclusioni del saggio. Per la capacità dei partiti di sopravvivere a quello che è stato presentato come il loro secolo, ovvero il Novecento, cfr. D. PALANO, *Partito*, Bologna, 2013, p. 237. Per la sottolineatura comune della capacità di resistenza del partito politico ai mutamenti sociali, grazie alla loro capacità di adattamento, cfr. O. MASSARI, *I partiti politici nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, 2004 ed *ivi* la prefazione di G. Sartori, p. X; L. MORLINO – M. TARCHI, *Introduzione*, in AA.VV. (a cura di L. MORLINO – M. TARCHI), *Partiti e caso italiano*, Bologna, 2006, p. 7; M. GREGORIO, *Il ruolo costituzionale del partito politico nella modernità giuridica europea*, in *Filosofia pol.*, 2015, p. 102. Tra i costituzionalisti, P. RIDOLA, *Dalla Repubblica dei partiti alla Repubblica dei cittadini. L'attuazione dell'art. 49 della Costituzione*, in AA.VV. *Partiti politici e ordinamento giuridico. In ricordo di Francesco Galgano*, Napoli, 2015, p. 22, sottolinea come sia rimasta pressoché intatta la funzione di strumento organizzativo dei partiti per l'accesso dei soggetti politici alle sedi istituzionali. Cfr. anche, sul punto, E. ROSSI, *Proposte per una disciplina legislativa dei partiti politici*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alessandro Pace*, vol. II, Napoli, 2012, p. 968 s., evidenziando il *trade-off* tra tale ruolo e “caduta netta della capacità di dibattito interno e di attuazione di regole interne democratiche” nei partiti medesimi. Per la rilevazione che i partiti hanno finora resistito a tutte le sfide, cfr. anche P. IGNAZI, *Forza senza legittimità*, cit., p. 101. L'indispensabilità del partito politico è ovviamente accentuata da chi vede nell'esistenza di una sufficiente dimensione organizzativa (“una struttura complessa di coordinamento organizzativo”: p. 203) una garanzia nei confronti di tendenze involutive della rappresentanza politica: cfr. M. PROSPERO, *Il partito politico*, cit. Cfr. anche, nella medesima linea, L. FERRAJOLI, *Per la separazione dei partiti dallo Stato*, in *Dem. Dir.*, 2015, p. 9 ss. ed *ivi* la proposta di un intervento legislativo volto, si badi, a garantire la separazione dei partiti dallo Stato, salvaguardando la loro identità. Al fondo di queste considerazioni sulla vitalità della forma-partito va posta la capacità di *resilienza* delle stesse istituzioni democratiche rappresentative rispetto ad altri possibili – ma di difficile concretizzazione – modi di organizzazione della democrazia. Sul punto, importanti appaiono le riflessioni di B. MANIN, *La democrazia minacciata? Resilienza delle istituzioni rappresentative*, in *Comunicazione pol.*, 2015, p. 163 ss. e, prima ancora, sulla perdurante centralità dei partiti nella “democrazia del pubblico”, ID., *The Principles of Representative Government*, New York, 1997 (tr. it., *Principi del governo rappresentativo*, Bologna, 2010, p. 244 e 280). In termini appena più problematici, G. DUSO, *Parti o partiti? Sul partito politico nella democrazia rappresentativa*, in *Filosofia pol.*, 2015, p. 34 che rileva l'indissociabilità dei partiti rispetto alla democrazia rappresentativa così come concretamente disponibile.

²³ Viene in mente il lucido e sempre valido rilievo di C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, Berlin, 1928 (tr. it. *Dottrina della Costituzione*, Milano, 1984), p. 324 per il quale “non si sarebbe guadagnato nulla se si volesse eliminare le difficoltà e i mali dell'odierna vita dei partiti riconoscendoli – al di là delle funzioni tecniche del suffragio – come organizzazioni legali e facendoli diventare delle pubbliche autorità. Si dovrebbero poi formare altri partiti, giacché l'essenza del partito rimane fuori da ogni magistratura organizzata”.

costituente e la travagliata opera di enucleazione in via interpretativa del suo contenuto precettivo scontano tutti i margini di indeterminatezza, continua evoluzione, insofferenza del partito a sottoporsi ad una disciplina esterna. Sotto questo punto di vista, il compromesso raggiunto in Assemblea costituente rappresenta sicuramente un accordo minimale²⁴, specialmente se raffrontato a quanto previsto in altre costituzioni coeve²⁵ o successive²⁶. Ma, come era chiaro ai Costituenti, l'essenziale era raggiungere l'accordo. Esso, peraltro, non si presenta talmente indeterminato e vago da costituire un *compromesso dilatorio*, secondo la nota definizione schmittiana²⁷, insuscettibile di esprimere un contenuto precettivo.

E' subito il caso di chiarire che, a parere di chi scrive, tra le possibili letture che la non certo perspicua formulazione letterale dell'art. 49 Cost. offre, quella che riferisce il "metodo democratico" all'azione esterna dei partiti politici si presenta preferibile sotto una molteplicità di punti di vista²⁸. Essa, innanzitutto, appare rispondente ai lavori preparatori

²⁴ Così F. BIONDI – G. RIVOCSECCI, *Le forme della rappresentanza e il sistema dei partiti*, in AA.VV. (a cura di S. SICARDI – M. CAVINO – L. IMARISIO), *Vent'anni di Costituzione (1993-2013). Dibattiti e riforme nell'Italia tra due secoli*, Bologna, 2015, p. 224. Di "contenuto minimo" del compromesso raggiunto in Assemblea costituente scrive anche S. MERLINI, *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, in AA.VV., *Partiti politici e società civile*, cit., p. 56. Il carattere di "promessa di reciproca auto-vigilanza al proprio interno" del patto sottostante all'approvazione dell'art. 49 Cost. è evidenziato da A. POGGI, *La democrazia nei partiti*, in *Rivista Aic*, n. 4/2015, p. 3. Il carattere intermedio tra un'opzione di incorporazione ed un'altra, opposta, di *Ignorierung* del fenomeno partitico, da parte dell'Assemblea costituente, è evidenziato da P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXII, Milano, 1982, p. 74, che opportunamente insiste sulla scelta dei Costituenti di collocare i partiti al di fuori dello Stato-apparato, affinché essi potessero operare da tramite tra questo e lo Stato comunità, all'interno del quale comunque si radicano (p. 72 ss.). In precedenza, per la rilevanza che il partito "è mezzo necessario di azione della società che si fa Stato", cfr. C. MORTATI, *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, in AA.VV. *Scritti giuridici in memoria di Vittorio Emanuele Orlando*, vol. II, Padova, 1957, ora in C. MORTATI, *Raccolta di scritti*, vol. III, 1972, p. 385 (ma cfr. anche p. 358). Di recente, per la sottolineatura della funzione di *inclusione sociale* attraverso l'*inclusione politica* rappresentata dai partiti, cfr. A. POGGI, *La democrazia nei partiti*, cit., p. 6.

²⁵ E' il caso della Legge fondamentale della Repubblica Federale Tedesca. Per un'analisi approfondita delle soluzioni costituzionali, legislative e giurisprudenziali dell'esperienza tedesca in tema di regime costituzionale dei partiti politici, cfr. recentemente E. CATERINA, *Strumenti e rimedi a tutela della democrazia interna ai partiti politici: un'analisi nell'ordinamento tedesco*, in *Dem. dir.*, 2016, p. 143 ss., ricco di spunti di comparazione con le problematiche italiane. Per l'inquadramento generale dell'esperienza tedesca, si rinvia a C. PINELLI, *Discipline e controlli sulla «democrazia interna» dei partiti*, Padova, 1984, cap. I. Sull'assenza di rilievo dell'organizzazione interna del partito, rispetto alla verifica del rispetto dei basilari principi di uguaglianza, tolleranza, dignità umana e convivenza libera e democratica dei cittadini, nelle valutazioni condotte dal *BVerfG* in occasione della recente decisione 17 gennaio 2017 – 2BvB 1/13, a proposito del *Nationaldemokratische Partei Deutschlands* (NPD), cfr. A. GATTI, *Il Parteiverbot e la nuova incostituzionalità a geometria variabile nell'ordinamento tedesco*, in *Rivista Aic*, n. 3/2017, p. 15, il quale ricorda come, invece, nella decisione di scioglimento del *Sozialistische Reichspartei* (SRP) del 1952 (*BVerfG* 2, 1 <13>), l'anti-democraticità dell'organizzazione interna aveva avuto ben maggiore importanza (§ 319 della decisione). Su questo mutamento di orientamento si sofferma anche G. DELLEDONNE, *Applicare la clausola sui partiti antisistema, oggi: il Bundesverfassungsgericht non scioglie (per ora) il partito neonazista NPD*, in *Quad. cost.*, 2017, p. 410, il quale evidenzia bene il senso della posizione del Tribunale: "da un'organizzazione interna di stampo democratico non si può inferire un'effettiva adesione della NPD al quadro costituzionale (§ 841)". Un *self restraint* della Corte europea dei Diritti dell'Uomo in tema di organizzazione interna dei partiti, valorizzandosi l'autonomia della struttura associativa rispetto alla regolazione legislativa, è evidenziato da D. GIROTTI, *La Corte EDU alle prese con la democrazia interna ai partiti politici*, in *Quad. cost.*, 2017, p. 184, a commento della decisione *Yabloko Russian United Democratic Party and Others v. Russia* dell'8 novembre 2016.

²⁶ Il riferimento è alla Costituzione francese del 1958 che ribalta l'atteggiamento di *Ignorierung* (per usare le categorie triepeliane) nei confronti dei partiti che la Costituzione del 1946 faceva proprio ancorché (o proprio perché...) l'esperienza costituzionale della IV Repubblica venisse a caratterizzarsi per una "*souveraineté partisane*" in luogo della "*souveraineté populaire*"; in altri termini una supremazia della costituzione politica sulla costituzione giuridica. Cfr. per questo bilancio, J. GICQUEL, *La IV République: la République-Janus*, in AA.VV. (a cura di M. CALAMO SPECCHIA), *La Costituzione Francese. La Constitution Française*, vol. I, Torino, 2009, p. 162. Rilevano una tendenza prevalente negli ordinamenti degli stati europei a non adottare discipline penetranti dell'organizzazione interna dei partiti politici, rimessa a scelte statutarie, F. DI MASCIÒ – D.R. PICCIO, *La disciplina della politica. La regolazione dei partiti*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2015, p. 388. Rispetto a questa linea di tendenza, l'Italia non presenterebbe, secondo gli Autori, caratteristiche di atipicità (p. 390). Di opinione opposta A. LANZAFAME, *Sui livelli essenziali di democrazia nei partiti*, in *Rivista Aic*, n. 1/2017, p. 8, che colloca l'Italia in "una dimensione minoritaria nel panorama giuridico europeo".

²⁷ C. SCHMITT, *Dottrina della costituzione*, cit., p. 52: "compromessi fittizi, poiché essi non riguardano nessuna decisione oggettiva raggiunta con una concessione reciproca: la loro essenza consiste invece proprio nel differire ed aggiornare questa decisione".

²⁸ Per tale lettura, cfr. A. PREDIERI, *I partiti politici*, in AA.VV. (a cura di P. CALAMANDREI – A. LEVI), *Commentario*

che hanno condotto all'approvazione della disposizione, se non, prima ancora, al dato esistenziale preesistente all'Assemblea costituente e rispetto al quale la disposizione costituzionale offre un suggello normativo²⁹. Il punto cruciale del dibattito costituente, come è stato in più occasioni ricordato negli ultimi anni³⁰, è rappresentato dal rischio di una drammatica rottura, dagli esiti imprevedibili, tra Partito comunista e Democrazia cristiana, con il cedimento di quest'ultima e l'invito a Mortati a ritirare l'emendamento presentato unitamente a Ruggiero che avrebbe esteso senza equivoci il requisito del metodo democratico all'organizzazione interna dei partiti; invito accolto da Mortati al quale fa seguito la formulazione del "Iodo Merlin" che non solo è alla base della formulazione dell'art. 49 Cost. ma per il quale viene esplicitamente argomentato che la limitazione del "metodo democratico" all'azione esterna dei partiti nel loro concorso reciproco per la determinazione della politica nazionale rappresenta il punto di massimo equilibrio possibile tra le forze costituenti³¹. Raramente, si può aggiungere, i lavori preparatori si presentano così sofferiti e, conseguentemente, puntuali ed illuminanti sull'elaborazione di una disposizione costituzionale³².

Anche le interpretazioni letterale e sistematica dell'art. 49 convergono nella medesima direzione. Nonostante i pur acuti tentativi interpretativi di riferire il vincolo del "metodo democratico" all'organizzazione ed azione interna dei partiti politici, facendo dei cittadini il baricentro costituzionale della disposizione³³, appare maggiormente convincente la lettura

sistematico alla Costituzione italiana, vol. I, Firenze, 1950, p. 202 ss., che giunge a far coincidere il limite del "metodo democratico" con l'imposizione di "mezzi non violenti" ai partiti (p. 205). E' da sottolineare come per l'A. tale ricostruzione non precluda l'adozione di una legge (facoltativa, appunto e non obbligatoria) "purché questa non abbia lo scopo di controllare i loro fini o i loro statuti, o la loro democraticità interna" ma che piuttosto definisca il metodo democratico usato all'esterno dai partiti (p. 206). Significativa appare anche la posizione di P. BISCARETTI DI RUFFIA, *I partiti politici nell'ordinamento costituzionale*, in *Il Politico*, 1950, p. 20 ss., il quale, pur evidenziando i limiti ed i rischi della configurazione "esterna" del metodo democratico, anche in una prospettiva comparata diacronica e sincronica, ritiene che sia questa la soluzione accolta dal Costituente italiano, apparendo anzi "ardita" la diversa ricostruzione "di fronte al contesto dei dibattiti alla Costituente ed alle ben diverse espressioni impiegate, ad es., nell'art. 39 per i sindacati" (p. 21). Meritevole di riflessione appare l'evoluzione del pensiero di Costantino Mortati in tema, il quale giunge ad una "vera e propria abiura di qualsiasi regolazione pubblicistica", come ricorda F. LANCHESTER, *Nota introduttiva*, in *Nomos*, n. 2-2015, p. 2. Tra i civilisti, si segnala l'adesione di P. RESCIGNO, *Profili privatistici del finanziamento della politica*, in *Quad. cost.*, 1999, p. 253 alla visione del metodo democratico come "accettazione della democrazia come metodo dell'incontro e del conflitto con gli altri partiti". Tra i non giuristi, l'individuazione del vincolo ai partiti di rispetto dei "canoni procedurali della competizione aperta e plurale" e, quindi, vincolo esterno e riferito al conflitto interpartitico è esplicita in M. PROSPERO, *Il partito politico*, cit., p. 185, il quale sottolinea che la disciplina della vita interna dei partiti secondo fini democratico-costituzionali "comporta costose rigidità e sprigiona in prospettiva degli effetti disfunzionali".

²⁹ Come lucidamente riconosce V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in AA.VV., *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, Firenze, 1969, p. 108.

³⁰ L'analitica rievocazione dei lavori preparatori che hanno condotto all'approvazione dell'art. 49 Cost. è molto frequente: cfr., tra gli altri, S. MERLINI, *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, cit., p. 62 ss.; E. ROSSI, *La democrazia interna nei partiti politici*, in *Rivista Aic*, n.1/2011, p. 1 s.; M. GREGORIO, *Parte totale*, cit., p. 316 ss.; P. MARSOCCI, *Sulla funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni politiche*, Napoli, 2012, p. 117 ss.; S. BONFIGLIO, *I partiti e la democrazia. Per una rilettura dell'art. 49 della Costituzione*, Bologna, p. 54 ss.; A. POGGI, *E' ancora attuale il dibattito sul "metodo" democratico interno ai partiti?*, in *Federalismi.it.*, n. 24/2014, p. 5 s.; ID., *La democrazia nei partiti*, cit., p. 8 ss.

³¹ Le considerazioni svolte dall'on. Merlin nella seduta del 22 maggio 1947 dell'Assemblea vengono considerate una "interpretazione autentica" della scelta dell'Assemblea costituente in tema da P. MARSOCCI, *Sulla funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni politiche*, cit. p. 117.

³² Si può solo accennare, in questa sede, al particolare rilievo che assumono, in un regime di costituzione rigida, i lavori preparatori, con riferimento a disposizioni come quella in questione. Per le ripercussioni della rigidità sui criteri di interpretazione della Costituzione che non possono essere i medesimi che presidono l'interpretazione degli altri atti normativi, cfr. A. D'ATENA, *Divagazioni in tema d'interpretazione della Costituzione*, in AA.VV. (a cura di F. GIUFFRÉ – I. NICOTRA), *Lavori preparatori ed original intent nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Torino, 2008, p. 392 s., anche se l'A. privilegia la volontà del legislatore "obiettivata nel sistema normativo" rispetto alla "volontà soggettiva degli autori" (p. 393). Sulla presenza di entrambe le dimensioni nell'interpretazione originalista, cfr. L. PESOLE, *L'intenzione del legislatore costituente nell'interpretazione del parametro costituzionale*, in AA.VV. (a cura di F. GIUFFRÉ – I. NICOTRA), *Lavori preparatori ed original intent nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit., p. 142 e nota 28 ed ivi il rinvio alle riflessioni di R. Guastini.

³³ Cfr. soprattutto, C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, p. 226 ss. (ma per una realistica considerazione delle difficoltà di inveramento di tale ricostruzione a fronte della natura oligarchica dei partiti, cfr. quanto affermato a p. 236). Nel medesimo senso, V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici*

che individua nei partiti il vero soggetto preso in considerazione dall'art. 49³⁴, altrimenti privo di un'autonoma consistenza rispetto all'art. 18 Cost.³⁵, comunque già proiettato nella sfera del "politico" con le previsioni del secondo comma³⁶. Si tratta di una lettura che riferisce alla dialettica tra i partiti medesimi per la costruzione della "politica nazionale" il vincolo del metodo democratico³⁷; vincolo, peraltro, difficilmente riferibile, in modo significativo, al singolo, evocando necessariamente una dimensione collettiva e spostandosi, così, il baricentro della disciplina dall'individuo al gruppo³⁸. La differenza sostanziale tra partiti politici e sindacati, almeno nella prospettiva dei Costituenti, rende rilevante, inoltre, la diversa formulazione dell'art. 39 Cost. relativamente ai requisiti dell'ordinamento interno dei secondi, rispetto alla previsione dell'art. 49 Cost. riguardante i primi³⁹.

E' infine la concreta esperienza ad avere inverato la lettura che riferisce il "metodo

del sistema parlamentare in Italia, in AA.VV., *Studi in onore di Emilio Crosa*, Milano, 1960; Id., *Partiti, parlamento, governo*, in AA.VV., *Atti del primo Congresso nazionale di Dottrina dello Stato*, Milano, 1967 (entrambi i contributi sono ora in Id., *Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, p. 164 e p. 211 per i riferimenti specifici alle questioni trattate nel testo); Id., *I partiti nella Costituzione*, cit., p. 133; S. BARTOLE, *Partiti politici*, in *Dig. pubbl.*, vol. X, Torino, 1995, p. 710; E. ROSSI, *La democrazia interna nei partiti politici*, cit., p. 6; G. GUZZETTA, *La rivincita dell'articolo 49. Partiti e democrazia interna a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, in AA.VV. (a cura di A. D'ATENA), *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, Milano, 2012, p. 581; L. CARLASSARE, *Rappresentanza politica e partiti tra pubblico e privato*, in AA.VV. (a cura di F. MANNELLA), *Unità della scienza giuridica. Problemi e prospettive. Giornata di studi in onore di Margherita Raveraira*, Napoli, 2016, p. 155.

³⁴ In questo senso, cfr. sempre A. PREDIERI, *I partiti politici*, cit., p. 198 e nota 5.

³⁵ Con la grave conseguenza di una quasi totale scopertura di disciplina costituzionale del soggetto-partito, al di fuori della puntuale e specifica previsione della XII disposizione transitoria e finale e della menzione dei partiti nell'art. 98 Cost.

³⁶ Previsioni che appaiono più ampie e, quindi, comprensive, rispetto alla modalità di azione mediante i partiti politici. Sulla non coincidenza, per difetto, dell'area regolata dall'art. 49 della Costituzione ed area del "politico"; cfr. già C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, cit., p. 219 s., secondo il quale il discrimine sarebbe rappresentato dalla "influenza generale sulla vita politica" propria dei soli partiti politici e la specificità e puntualità dell'azione delle altre associazioni politiche. Nel medesimo senso, cfr. V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, cit., p. 117 ss.; T. MARTINES, *Partiti, sistema di partiti, pluralismo*, in *Studi parl. pol. cost.*, 1979, p. 15 s. Con riferimento all'azione politica di una serie di nuovi soggetti provenienti dalla "società civile", cfr. ora P. MARSOCCI, *Sulla funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni politiche*, cit., cap. II; EAD., *La possibile disciplina (legislativa) dei partiti politici ed il suo collegamento con il loro finanziamento*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2017, p. 64, ove si evidenzia, comunque, il diverso inquadramento costituzionale dei due fenomeni. Per la coesistenza nell'arena pubblica di partiti, non più centrali, e movimenti sociali e "differenti soggettività", cfr. A. POGGI, *E' ancora attuale il dibattito sul "metodo democratico interno ai partiti?"*, cit., p. 8. Sull'alternativa partito/movimento, intellettualmente stimolante si presenta la lettura dei saggi raccolti in A. NEGRI, *Dentro/contro il diritto sovrano. Dallo stato dei partiti ai movimenti della governance*, Verona, 2009.

³⁷ M. GREGORIO, *Parte totale*, cit., p. 322 s. ha ben sottolineato le conseguenze dello spostamento dell'avverbio "democraticamente" (poi divenuto "metodo democratico") in conseguenza di una proposta dell'on. Togliatti in seno alla I Sottocommissione che solo in apparenza appariva una "cosmesi stilistica" di un emendamento dell'on. Moro, ma che in realtà mutava il senso della disposizione, riferendo l'avverbio ai partiti anziché ai cittadini. E' da notare che l'art. 2 del decreto legge n. 149 del 2013, conv. con modificazioni in l. n. 13 del 2014 (*Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore*) tenta una reinterpretazione dell'art. 49 Cost., riferendo in modo evidente il "metodo democratico" ai cittadini anziché ai partiti. Così, infatti, la formulazione dell'art. 2, comma 1: "*I partiti politici sono libere associazioni attraverso le quali i cittadini concorrono, con metodo democratico, a determinare la politica nazionale*". Non sfugge, ovviamente, a muoversi nella prospettiva accolta in questo lavoro, il limite di tale interpretazione/riformulazione della norma operata con legge ordinaria.

³⁸ Ne costituisce una prova la difficoltà nella quale si trovano quegli autori i quali, da un lato, individuano in modo netto il soggetto grammaticale della norma nei cittadini e subito dopo sono inevitabilmente costretti a "far rientrare dalla finestra" i partiti come reali soggetti della determinazione della politica nazionale, secondo la previsione costituzionale: così, soprattutto G.D. FERRI, *Studi sui partiti politici*, Roma, 1950, p. 135 e 143, ma si veda anche V. SICA, *Il «concorso» dei partiti politici*, in AA.VV., *Studi per il decennale della Costituzione*, vol. II, 1958, p. 292 s. Lo stesso V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, cit., p. 133 è costretto a precisare che "il concorrere con metodo democratico, è anzitutto, diritto dei cittadini, che si esercita attraverso i partiti" (corsivo mio) e che se è ben vero che il concorso alla determinazione della politica nazionale ha per soggetti i cittadini "è anche vero (ed inevitabile, come si è pure visto che i soggetti realmente concorrenti sono i partiti)" (p. 140).

³⁹ Differenza valorizzata da A. PREDIERI, *I partiti politici*, cit., p. 204. In senso contrario, C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, cit., p. 235, nota 48, ma con argomentazione che in questo caso appare un pò tautologica. Sulla differente configurazione della libertà di associazione in partiti ed in sindacati, la prima funzionalizzata, la seconda no, cfr. di recente D. MORANA, *Partiti politici e sindacati tra modello e attuazione costituzionale*, in *Amministrazione in Cammino*, 27 dicembre 2016, p. 3 ss.

democratico” all’azione esterna dei partiti e dei loro reciproci rapporti. A meno di non marchiare settanta anni di storia costituzionale repubblicana in termini di estraneità, se non di frode, alla Costituzione, solo questa lettura giustifica la “cittadinanza costituzionale” di partiti politici la cui organizzazione ed azione interna appare problematicamente conforme al requisito del “metodo democratico”⁴⁰. E ciò sia nel passato che nel presente, passandosi dall’esperienza di modelli di partito ispirati al metodo del “centralismo democratico” fino ad arrivare al “partito-non partito” dei giorni nostri⁴¹.

Come si vedrà nel prosieguo della trattazione, questa linea interpretativa non significa che l’ordinamento interno dei partiti si ponga come una “zona franca”, con caratteristiche quasi di originarietà e separazione rispetto all’ordinamento dello Stato. La stessa esistenza dell’art. 49 Cost. sta a dimostrarlo. Le esigenze di salvaguardia dei diritti fondamentali dei cittadini iscritti ai partiti trovano, infatti, nella costruzione giuridica dei partiti come associazioni fondamentalmente regolate dal diritto privato adeguate possibilità di realizzazione, *ivi* compresi taluni aspetti che potrebbero essere ascritti al principio ed al metodo democratico. Oltre questa dimensione garantista, si può rilevare che, riferendosi il Costituente nella disciplina dell’art. 49 principalmente all’azione esterna ed alla convivenza tra partiti, esso ha agito, con apprezzabile realismo, nella consapevolezza di una “peculiarità istituzionale” del soggetto-partito⁴², affidando semmai al confronto ed alla dialettica politica tra i partiti e nei confronti dell’opinione pubblica-elettorato “l’addomesticamento” di ciascuna “parte totale” e la sua “integrazione” in una dimensione costituzionale comune e plurale, senza passare per una ampia “incorporazione” del partito nello Stato.

Va aggiunto che tale obiettivo di progressiva integrazione è stato sino ad oggi sostanzialmente raggiunto, solo che si consideri la storia politica del partito che per decenni ha rappresentato la seconda forza politica del Paese (retto da un sistema elettorale proporzionale quasi puro) e nonostante l’operatività nei suoi confronti della *conventio ad excludendum*, peraltro non a caso evoluta ed attenuatasi, sino a scomparire, nel corso del tempo⁴³.

⁴⁰ Come sembra riconoscere F. MUSELLA, *L’articolo 49 e la personalizzazione dei partiti politici. Il confronto Mortati-Togliatti a settant’anni dalla Costituente*, in *Nomos*, n. 3-2015, p. 74, un’interpretazione stringente del metodo democratico da parte del legislatore arriverebbe “al risultato paradossale di mettere “fuori legge” la maggioranza dei partiti italiani”. Cfr. anche F. BIONDI – G. RIVOCCHI, *Le forme della rappresentanza e il sistema dei partiti*, cit., p. 237 s. Per un richiamo all’esigenza di un “approccio realista” nei confronti del tema della posizione costituzionale dei partiti politici, cfr. le stimolanti considerazioni di C. MARTINELLI, *La teoria elitista della democrazia come risposta alla crisi del partito politico*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2015, p. 903 ss., ed *ivi* il richiamo alla riflessione di Gaetano Mosca.

⁴¹ Molto efficace appare a questo fine l’analisi dell’esperienza italiana che va dalla “*conventio ad excludendum*” fino all’affermazione dei partiti “a vocazione maggioritaria” svolta da S. MERLINI, *I partiti politici e la Costituzione (rileggendo Leopoldo Elia)*, in AA.VV. (a cura di S. MERLINI), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, 2009, p. 10 ss. Ritiene decisamente chiusa con la caduta del Muro di Berlino l’esperienza storica che giustificava l’interpretazione restrittiva del “metodo democratico” S. BONFIGLIO, *I partiti e la democrazia*, cit. p. 84.

⁴² La pluralità di prospettive di osservazione del partito politico è ben rappresentata dall’opera di P. VIRGA, *Il partito nell’ordinamento giuridico*, Milano, 1948, nella quale si susseguono le analisi del partito come *associazione* (cap. II), come *organo* (cap. III), come *istituzione* (cap. IV) e come *elemento del sistema di governo* (cap. V). Soprattutto nella dimensione *istituzionale* del partito si scorgono gli echi dell’insegnamento romaniano, delineandosi una situazione in cui “l’associazione si presenta su un piede di parità verso lo Stato” (p. 203). Sulla natura propriamente istituzionale degli ordinamenti partitici che “necessariamente dovranno, presto o tardi assumere [nell’ordinamento statale] una particolare *rilevanza*” (corsivo originale), cfr. anche P. BISCARETTI DI RUFFIA, *I partiti politici nell’ordinamento costituzionale*, cit., p. 12 s. Vero è, come osservato da G.U. RESCIGNO, *Partiti politici, articolazioni interne dei partiti politici, diritto dello Stato*, in *Giur. cost.*, 1964, p. 1405 ss., che se in sé il partito è istituzione, per l’ordinamento dello Stato esso è associazione (p. 1432), pur non potendo l’ordinamento statale ignorare ciò che il partito per sé è e pretende di essere (p. 1434 s.). In questa prospettiva, si può aggiungere, il *favor* tradizionale dell’ordinamento statale per la configurazione dell’associazione non riconosciuta e della larga capacità di autodeterminazione che essa riconosce al partito potrebbe essere vista come il punto di equilibrio tra queste contrapposte, ma compresenti, esigenze.

⁴³ Sulla storia politica del P.C.I. nella fase della nascita e del consolidamento dell’ordinamento repubblicano, cfr. D. SASSOON, *Togliatti e il partito di massa. Il Pci dal 1944 al 1964*, Roma, 2014 (spec. cap. 10).

4. I partiti, il diritto privato ed il punto di equilibrio tra autonomia e garanzia

Va sottolineato come anche una appropriata analisi costituzionalistica sia in grado di evidenziare gli spazi rilevanti che si aprono al diritto privato nella regolazione dei partiti politici. In particolare, a venire in rilievo è la precisa definizione dell'oggetto della libertà dei cittadini di associazione in partiti politici come *species* della libertà di associazione in generale⁴⁴ e consistente nella pretesa giuridicamente garantita a non essere ostacolati nel costituire l'unione ideale⁴⁵ chiamata *associazione*: un diritto di libertà dalla classica struttura negativa, incidente nell'ambito del *lecito materiale* e non del *possibile giuridico*⁴⁶. Quest'ultima dimensione rimane invece affidata alla discrezionalità dell'ordinamento che, nel rispetto delle *altre* prescrizioni costituzionali, è chiamato a configurare in concreto cosa sia e quali siano i poteri di un'associazione⁴⁷.

Su queste basi si è da tempo evidenziato che la disciplina codicistica delle associazioni – e tra queste delle associazioni non riconosciute – è compiutamente in grado di attagliarsi al partito politico, salvaguardando una ampia capacità di autorganizzazione dello stesso ma al contempo – e questo aspetto è stato forse meno evidenziato, salvo emergere sempre più chiaramente negli ultimi anni – attribuendo ad esso la veste di un soggetto *di diritto*; regolato e disciplinato dal diritto, ancorché in buona parte autonomo e non eteronomo⁴⁸. In ciò risiede, a ben vedere, una rilevante differenza tra l'inquadramento del partito politico come associazione entro l'ordinamento giuridico dello Stato e la visione del partito come istituzione che fronteggia, quasi dall'esterno, l'ordinamento statale⁴⁹.

⁴⁴ A questa conclusione giunge, pur qualificandolo "problema di pura scuola", C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, cit., p. 220, nota 14. Per la rilevazione che "i partiti sono manifestazione del fenomeno associativo", cfr. anche V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, cit., p. 113, che pure, nelle pagine seguenti, valorizza le specificità conseguenti alla presenza dell'art. 49 Cost. Il nesso di specialità tra l'art. 49 e l'art. 18 Cost. è riconosciuto da U. DE SIERVO, *Associazione (libertà di)*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, vol. I, Torino, 1987, p. 491; C. ROSSANO, *Partiti politici*, in *Enc. giur.*, vol. XXII, 1990, p. 3; P.F. GROSSI, *I diritti di libertà ad uso di lezioni*. I, 1, II ed., Torino, 1991, p. 233. Per l'affermazione che "l'art. 49 si appalesa, nella sua intima struttura, non una specificazione dell'art. 18 ma un qualcosa di diverso", cfr., invece, A. PREDIERI, *I partiti politici*, cit., p. 199.

⁴⁵ Che il *proprium* dell'associazione sia costituito dall'unione ideale che viene a legare due o più soggetti o che, oltre a tale vincolo, sia richiesto un minimo elemento organizzativo è questione che in questa sede non può essere certo affrontata con il dovuto approfondimento. Nella letteratura costituzionalistica, per la sottolineatura dell'elemento organizzativo, cfr. V. CRISAFULLI, *Associazioni (Diritto civile)*, in *Nuovo Digesto*, vol. I, Torino, 1937, p. 1035 che anzi scrive di "stabile organizzazione". Il concetto è ribadito, con specifico riferimento ai partiti politici, in ID., *I partiti nella Costituzione*, cit., p. 122. Nella medesima linea, cfr. anche P. BARILE, *Associazione (diritto di)*, in *Enc. Dir.*, vol. III, Milano, 1958, p. 839; U. DE SIERVO, *Associazione (libertà di)*, cit., p. 491, attribuendo notevole rilievo a tale requisito. Per la valorizzazione dell'elemento ideale, cfr. C. ESPOSITO, *Lo Stato fascista e le associazioni*, cit., p. 22 ss. Il medesimo A., tuttavia, nelle pagine seguenti di tale lavoro considera attentamente l'elemento organizzativo quale criterio distintivo delle associazioni rispetto ad altri fenomeni contigui, osservando, a partire dall'art. 209 t.u.l.p.s. (torna la paradossale centralità della legislazione di pubblica sicurezza nell'inquadramento costituzionalistico del fenomeno associativo in epoca precostituzionale!) "fino a qual punto la nostra legge ritenga che l'associazione si accompagni ad organizzazione" (p. 104).

⁴⁶ Per questa impostazione, cfr. P.F. GROSSI, *I diritti di libertà ad uso di lezioni*, cit., p. 249; G. GUZZETTA, *Il diritto costituzionale di associarsi. Libertà – Autonomia – Promozione*, Milano, 2003, p. 66.

⁴⁷ Per la sottolineatura della natura associativa del partito politico, ricondotto così ad un diritto di libertà, ed al tempo stesso per l'affermazione che, per quanto riguarda i partiti, all'interno del diritto pubblico "non trova luogo alcuna altra specificazione che non sia quella del regime in cui vivono le associazioni secondo un dato ordinamento giuridico", cfr., nel suo ultimo ed incompiuto scritto, V.E. ORLANDO, *Sui partiti politici. Saggio di una sistemazione scientifica e metodica*, in AA.VV., *Scritti di sociologia e politica in onore di Luigi Sturzo*, Bologna, 1953 p. 618. Si tratta di una sottolineatura che tende a salvaguardare il partito-associazione da "forme istituzionali" che rischiano di "annullare o ridurre di gran lunga quell'elemento della volontarietà e quindi della libertà ...carattere inseparabile del principio stesso della libertà di associazione di cui il partito è una maniera, e forse la più importante, con cui si afferma" (p. 619 s.). E con queste parole il saggio si interrompe. Su tale ultima riflessione orlandiana, richiama l'attenzione M. GREGORIO, *Parte totale*, cit., p. 347 ss.

⁴⁸ Per l'ormai assodato riconoscimento, in giurisprudenza, delle associazioni non riconosciute come "soggetti di diritto distinti dagli associati" regolate dai patti dell'accordo associativo "o, in difetto, ove non incompatibili, dalle norme che disciplinano associazioni riconosciute e società", cfr. recentemente, Cass. civ., I^a Sez., sent. 16 novembre 2015, n. 23401, p. 9. Nella riflessione scientifica, in questo senso, cfr. già G. PERSICO, *Associazioni non riconosciute (diritto civile)*, in *Enc. Dir.*, Milano, vol. III, 1958, par. 2.

⁴⁹ Secondo quella duplicità (se non pluralità di punti di osservazione del fenomeno) richiamata *supra* a nota 42. Per il rigetto delle letture istituzionalistiche volte ad affermare la separatezza tra ordinamento statale ed ordinamento delle associazioni-partiti, cfr., nella letteratura civilistica, F. GALGANO, *Partiti e sindacati nel diritto comune delle*

Prescindendo in questa sede dalla questione relativa alla natura contrattuale o meno dell'autonomia statutaria delle associazioni non riconosciute⁵⁰ e dai rapporti tra modello normativo delle associazioni con personalità giuridica ed associazioni non riconosciute⁵¹, va sottolineato come sia stata la valorizzazione dell'autonomia degli associati, ai sensi dell'art. 36 c.c., l'architrave della configurazione giuridica dei partiti⁵².

Come è noto, la stessa acquisizione della personalità giuridica è stata nella concreta esperienza considerata dai partiti politici italiani foriera di un'eccessiva apertura del partito all'ingerenza del diritto autoritativo statale, cosicché il modello dominante è stato quello dell'associazione non riconosciuta, o meglio della piramide di associazioni non riconosciute, partendo dalle articolazioni territoriali locali e risalendo verso le strutture centrali⁵³.

Si tratta di una ricostruzione coerente con la natura dei partiti politici quali forme di espressione della società civile e non di organi dello Stato, ed armonica rispetto ad un modello di *riconoscimento* del fenomeno partitico da parte dello Stato-ordinamento e non già di *incorporazione* dei partiti nello Stato⁵⁴.

5. Alcuni classici punti nevralgici del rapporto tra autonomia e garanzia nell'ordinamento dei partiti

Alcune questioni problematiche in ordine alla salvaguardia di un punto di equilibrio tra diritti degli iscritti/associati od aspiranti tali ed autonomia del partito-associazione trasferiscono, all'interno del tema qui considerato, problemi che la disciplina delle

associazioni, in *Riv. dir. civ.*, 1966, p. 515.

⁵⁰ Per le due contrapposte concezioni, cfr., da un lato, D. RUBINO, *Le associazioni non riconosciute*, cit., p. 2 e 60; F. GALGANO, *Partiti e sindacati nel diritto comune delle associazioni*, cit., p. 513; ID., *Artt. 36-38*, in AA.VV. (a cura di A. SCIALOJA – G. BRANCA), *Commentario del codice civile*, Bologna-Roma, 1967, p. 172; ID., *Trattato di diritto civile*², Padova, 2010, p. 215 e p. 239 e, dall'altro, C.M. BIANCA, *Diritto civile, 1. La norma giuridica – I soggetti*, Milano, 1990, p. 328 ed *ivi* la - convincente, per chi scrive - sottolineatura dell'eventualità e marginalità del contributo economico a carico degli associati, con conseguente problematicità dell'applicazione del criterio della patrimonialità richiesto dall'art. 1321 c.c.. Ne consegue, secondo Bianca, la configurazione dell'atto costitutivo di un'associazione (con o senza personalità giuridica) quale negozio giuridico-convenzione plurilaterale. Nella medesima direzione D. VINCENZI AMATO, *Associazioni e tutela dei singoli. Una ricerca comparata*, Napoli, 1984, p. 164 ss.; M.A. URCIUOLI, *La tutela del singolo nei partiti politici*, Napoli, 1990, p. 44. La convergenza delle due ricostruzioni "nel ritenere comunque applicabili agli enti di fatto le norme dettate sul contratto in quanto compatibili" è segnalata da V. MONTANI, *Art. 36*, in AA.VV. (a cura di G. PONZANELLI), *Il codice civile. Commentario, Le associazioni non riconosciute: artt. 36-42*, Milano, 2016, p. 63, ed *ivi* riferimenti alla giurisprudenza in argomento.

⁵¹ Per la tendenza a svalutare la differenza tra associazioni-persone giuridiche ed associazioni prive della personalità, soprattutto sotto il profilo del riconoscimento della soggettività di diritto, cfr. F. GALGANO, *Artt. 36-38*, cit., p. 127 ed *ivi* la sottolineatura che la differenza è qualitativa e non quantitativa; ID., *Persona giuridica*, in *Dig. Disc. priv.*, Torino, 1995, spec. par. 5; ID., *Trattato di diritto civile*², cit., p. 225. La differenza strutturale tra le due figure è sostenuta, invece, da M. EROLI, *Le associazioni non riconosciute*, Napoli, 1990, p. 97.

⁵² Per una ricostruzione che valorizza notevolmente le autonome determinazioni degli associati ex art. 36 c.c. nella ricostruzione complessiva delle associazioni non riconosciute, cfr. D. VINCENZI AMATO, *op. ult. cit.*, p. 167; M. EROLI, *Le associazioni non riconosciute*, cit.; M.A. URCIUOLI, *La tutela del singolo nei partiti politici*, cit., p. 18 ss. La considerazione per cui "la libertà di cui all'art. 36 non potrà mai essere assoluta e ... non potrà mai elidere i diritti inviolabili del socio tutelati istituzionalmente dal sistema giudiziario", induce G. PONZANELLI, *Le associazioni non riconosciute: una breve introduzione*, in AA.VV. (a cura di G. PONZANELLI), *Il codice civile. Commentario*, cit., p. 17 a ridimensionare le presunte differenze tra associazioni riconosciute ed associazioni non riconosciute ed in particolare quella (ritenuta comunque marginale) sull'applicazione diretta od analogica delle norme sulle associazioni con personalità giuridica in caso di lacune dell'atto costitutivo o dello statuto dell'associazione non riconosciuta.

⁵³ Per la configurazione del partito politico come "piramide di associazioni non riconosciute", cfr. G.U. RESCIGNO, *Partiti politici, articolazioni interne dei partiti politici, diritto dello Stato*, cit., p. 1419. Sulla soggettività giuridica della sezione del partito e dei suoi rapporti con il partito, cfr. P. RESCIGNO, *La sezione del partito politico*, in ID., *Persona e comunità. Saggi di diritto privato*, Milano, 1966, p. 192 ss.

⁵⁴ L'esiguità della giurisprudenza costituzionale sui partiti politici (attraverso la menzione degli artt. 49 e 67 Cost. come parametro) è sottolineata da G. RIVOSECCHI, *I partiti politici nella giurisprudenza costituzionale*, in *Osservatorio Aic*, n. 3/2016, par. 2. Le categorie, più volte richiamate in questo lavoro, di *riconoscimento* ed *incorporazione*, nella definizione dei rapporti tra Stato e partiti sono elaborate da H. TRIEPEL nel fondamentale studio *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*², Berlin, 1930. Di tale testo è ora disponibile una traduzione in italiano in AA.VV. (a cura di E. GIANFRANCESCO – G. GRASSO), *H. Triepel. La Costituzione dello Stato e i partiti politici*, Napoli, 2015.

associazioni generalmente intese ha già presentato all'attenzione della dottrina e della giurisprudenza italiana⁵⁵.

Ciò che mi pare rilevante sottolineare è che tali problematiche non sembrano assumere una dimensione radicalmente diversa nel momento in cui si pongono per i partiti politici, a dimostrazione della loro natura associativa. Al contempo, tuttavia, come l'esperienza degli ultimi anni evidenzia in modo impressionante, il principio dello stato di diritto comunque penetra all'interno dei partiti politici, conformandoli e condizionandoli⁵⁶.

Le condizioni di ammissione all'associazione e la sindacabilità o meno dell'eventuale rifiuto da parte degli organi sociali ha costituito un primo oggetto rilevante di approfondimento, tanto per le associazioni in generale, quanto per i partiti politici in particolare. Sia in un caso che nell'altro, sembra che la soluzione del problema sia da rinvenire innanzi tutto nelle clausole statutarie, sulla base dell'attribuzione di competenza ex art. 36 c.c.⁵⁷, e conseguentemente del carattere chiuso, semi-chiuso, semi-aperto o aperto che viene conferito all'associazione. Nessun dubbio dovrebbe esservi in via di principio sulla giustiziabilità della pretesa ad essere ammesso, *alla stregua delle prescrizioni statutarie*, con il corollario della necessaria motivazione, rispetto alle prescrizioni medesime, del diniego, ma, allo stesso tempo, una elementare *ratio* di salvaguardia dell'identità dell'associazione che non voglia presentarsi come universale – esigenza tanto più rilevante nel caso dei partiti politici, di fronte al rischio di infiltrazioni esterne – induce a ritenere insussistente un diritto ad associarsi ad un determinato partito politico⁵⁸. Attesa l'ampiezza delle valutazioni, di natura appunto politica, che sono alla base delle decisioni di ammissione o non ammissione, un approccio realistico induce a non attribuire, comunque, eccessiva fiducia sulla tipizzazione delle cause di diniego di ammissione e, quindi, sull'obbligo di motivazione del rigetto della domanda di iscrizione. In realtà, i margini di giustiziabilità delle decisioni in tema sembrano essere confinati alla – comunque non irrilevante – dimensione procedurale⁵⁹, a meno che, lo statuto stesso, quale fonte di autonomia del partito-associazione, non configuri in termini maggiormente articolati il giudizio da svolgere da parte degli organi sociali competenti sulle domande di ammissione.

Sempre alla stregua delle clausole statutarie va risolto il problema dell'organo sociale

⁵⁵ Il carattere criptico dell'associazione non riconosciuta, che "è rimasto istituto intangibile, una formula sacra, un mantra indiscutibile per invocare autonomia, in nome della Costituzione, troppo spesso uno scrigno da cui estrarre ciò che maggiormente, al momento, giova ad ognuno", è peraltro icasticamente sottolineato da M.V. DE GIORGI, *Partiti politici – «E' la politica, bellezza!»*, in *Nuova Giur. Civ.*, 2016, 10, pag. 1337 ss., a commento della decisione n. 2 citata, *infra*, a nota 60.

⁵⁶ Per un esame delle disposizioni degli statuti dei partiti politici in ordine ai profili di seguito considerati, cfr. S. CLINCA, *L'iscrizione ai partiti politici, diritti e doveri degli iscritti, l'esclusione dal partito*, in AA.VV. (a cura di E. ROSSI – L. GORI), *Partiti politici e democrazia. Riflessioni di giovani studiosi sul diritto dei e nei partiti*, Pisa, 2011, p. 33 ss.

⁵⁷ Per la rilevazione che il c.d. principio della porta aperta, che sembrerebbe caratterizzare il contratto associativo, in realtà non si traduca un diritto soggettivo per il terzo all'ingresso nell'associazione, proprio valorizzando le ordinarie dinamiche contrattuali, nelle quali ad una proposta di ingresso deve seguire l'accettazione dell'adesione, cfr., con richiami di giurisprudenza, V. MONTANI, *Art. 36*, cit., p. 96 s., il quale correttamente limita la sindacabilità di eventuali controversie alla mera violazione delle norme procedurali.

⁵⁸ Per l'impossibilità di un sindacato sulle valutazioni politiche sottostanti alla selezione delle domande di ammissione, cfr. P. RIDOLA, *Partiti politici*, cit., p. 92; C. ROSSANO, *Partiti politici*, cit., p. 3 s.; F. RESCIGNO, *I partiti politici²*, in AA.VV. (a cura di R. NANIA – P. RIDOLA), *I diritti costituzionali*, vol. II, Torino, 2006, p. 735. La strumentalità dei partiti al diritto dei cittadini di determinare la politica nazionale induce invece G. GUZZETTA, *La rivincita dell'articolo 49. Partiti e democrazia interna a sessant'anno dall'entrata in vigore della Costituzione*, cit., p. 570 s., nota 71, riprendendo spunti in questa direzione di C. Esposito, a richiedere che i partiti indichino "in modo astratto, preventivo e tassativo, le cause che in futuro potranno giustificare diniego di iscrizioni od espulsioni". Sulla necessaria specificazione statutaria delle procedure di ammissione e dei relativi criteri, cfr., di recente G. VECCHIO, *I partiti. Autonomia associativa e regime europeo di democraticità nella partecipazione politica*, Napoli, 2016, p. 161. In termini ancora più ampi, per un sindacato su eventuali arbitrarie discriminazioni nell'accesso al partito, considerato quale luogo di sviluppo della personalità dell'individuo, cfr. M.A. URCIOLI, *La tutela del singolo nei partiti politici*, cit., p. 74 s. Sulla deducibilità di un "diritto a partecipare" ai partiti politici dalla previsione costituzionale del "metodo democratico"; cfr. G. DEMURO, *Il dibattito sui partiti: per un diritto individuale di partecipazione politica*, in *Quad. cost.*, 2008, p. 146. Con particolare riferimento alla selezione delle candidature da parte del partito, cfr. Id., *Legge sui partiti e giustiziabilità delle candidature*, in *Quad. cost.*, 2011, p. 400 ss.

⁵⁹ Cfr. i richiami svolti a nota n. 57.

competente a deliberare sulle richieste di ammissione. L'idea che l'organo sociale decidente debba rappresentare i diversi orientamenti ideali presenti nell'associazione, ovvero, in termini più consoni alle formazioni politiche, debba includere rappresentanti delle minoranze presenti in seno al partito, può apparire coerente con l'idea del metodo democratico come criterio di organizzazione ed azione interna al partito, ma non sembra imporsi come necessario, se non esplicitamente fatto proprio dallo statuto del partito ed, in genere, dell'associazione.

Maggiormente rilevante, anche nella cronaca politica recente, la problematica del recesso e, soprattutto, dell'espulsione del socio. Anche qui il criterio guida appare rappresentato dalle regole costitutive del partito-associazione, per il modo in cui esse siano state formalizzate dallo statuto e, quindi, dall'autonomia privata del soggetto giuridico.

E' stata, del resto, la mancata adeguata formalizzazione in regole statutarie di una serie di criteri organizzativi e funzionali a determinare la sequenza di pronunce giudiziarie che, negli ultimi anni, hanno colpito il *MoVimento 5 Stelle*, che tale dimensione aveva evidentemente trascurato⁶⁰. In questi casi è stata sufficiente l'utilizzazione delle categorie civilistiche di interpretazione degli atti di autonomia dell'associazione e, quindi, in buona sostanza, l'applicazione del principio di legalità statutaria per risolvere le controversie⁶¹.

Ma anche se adeguatamente "formalizzata" l'autonomia statutaria appare comunque contenuta entro gli argini degli indisponibili diritti fondamentali degli individui, per cui, ad esempio, una rinuncia *tout court* alla tutela giudiziaria appare evidentemente lesiva dell'art. 24 Cost., a differenza del ricorso a clausole compromissorie che affidino ad arbitri *imparziali* la soluzione di possibili controversie⁶², come peraltro è ora in un certo senso "suggerito" dall'art. 3, comma 3, del d. l. n. 149 del 2013, conv. con modificazioni in l. n. 13 del 2014⁶³. Dall'altro lato, va valorizzata la prescrizione dell'art. 24, comma terzo, c.c. sui "gravi motivi" da porre alla base dell'esclusione del socio⁶⁴; clausola che assume un rilievo

⁶⁰ E' divenuto ormai quantitativamente – oltre che qualitativamente - cospicuo il *corpus* giurisprudenziale relativo a controversie tra il *MoVimento 5 Stelle* e suoi iscritti, relativamente a vicende della vita del partito. E' da notare che in queste controversie viene in più di una occasione in rilievo anche l'espulsione dell'iscritto entrato in contrasto con gli organi dirigenti del partito. Cfr.: 1) Tribunale di Roma, Sezione III, ordinanza n. 19678-2/16 del 12 aprile 2016 (scelta del candidato sindaco ed espulsione di alcuni iscritti); 2) Tribunale di Napoli, Sezione VII, ordinanza n. 15161/2016 del 14 luglio 2016 (scelta del candidato sindaco ed espulsione di alcuni iscritti); 3) Tribunale di Roma, Sezione I, ordinanza n. 53473/2016 del 17 gennaio 2017 (sussistenza delle condizioni di eleggibilità del Sindaco di Roma Capitale e valutazione del codice di comportamento per i candidati ed eletti del *MoVimento 5 Stelle* alle elezioni amministrative del 2016); 4) Tribunale di Genova, Sezione I, decreto/ordinanza n. 4036/2017 del 10 aprile 2017 (scelta del candidato sindaco ed esclusione di taluni iscritti dalle liste di candidati del partito alle elezioni amministrative); 5) Tribunale di Palermo, Sezione V, decreto n.13020-1/2017 del 19 settembre 2017 (esclusione dalle primarie per la candidatura alle elezioni regionali ed individuazione delle liste dei candidati).

⁶¹ Ed infatti, cfr. le pungenti osservazioni di R. BIN, "Onestà! Onestà!" *Ma ci può essere onestà senza legalità ? Il Tribunale di Genova dà ragione a Cassimatis*, in www.lacostituzione.info (10 aprile 2017), a commento della decisione n. 4 della nota precedente. Per una considerazione critica, invece, della "riduzione civilistica" e dell'applicazione degli schemi contrattuali alle controversie di cui ai nn. 1 e 2 della nota precedente, trascurando il dato preminente e condizionante degli artt. 2 e 49 Cost., cfr. E. CATERINA, *Le espulsioni del MoVimento 5 stelle davanti al giudice civile*, in *Quad. cost.*, 2016, p. 793 ss.; ID., *Il giudice civile e l'ordinamento interno dei partiti politici: alcune considerazioni sulle recenti ordinanze dei tribunali di Napoli e Roma*, in *Osservatoriosullefonti.it.*, fasc. 3/2016.

⁶² In questo senso già G. PERSICO, *Associazioni non riconosciute*, cit., par. 9. Sui diversi orientamenti giurisprudenziali in materia, cfr. V. MONTANI, *Art. 36*, cit., p. 131 ss., in particolare per quella giurisprudenza che esclude la ricorrenza di vere e proprie clausole compromissorie, in assenza di terzietà ed imparzialità dei soggetti chiamati a decidere, e la conseguente qualificazione delle clausole statutarie alla stregua di arbitrati irrituali o liberi (p. 132). Per la valorizzazione della volontà del gruppo anche con riferimento a queste fattispecie, cfr. M. EROLI, *Le associazioni non riconosciute*, cit., p. 161. La configurazione di un collegio di probiviri provvisto della effettiva caratteristica dell'imparzialità permetterebbe, a parere di chi scrive, di giustificare adeguatamente la deroga alla competenza dell'assemblea dei soci, che non è affatto scontato che operi secondo le modalità garantistiche di un giudice. Manifesta invece una netta sfiducia nei confronti degli organi di giurisdizione interna E. Rossi, *Proposte per una disciplina legislativa dei partiti politici*, cit., pp. 983 e 999. Per un'analisi delle diverse soluzioni accolte negli statuti dei partiti politici italiani, cfr. A.M. PIOTTO, *Organi di garanzia e giustizia interna ai partiti politici*, in AA. VV. (a cura di E. ROSSI – L. GORI), *Partiti politici e democrazia*, cit., p. 127 ss.

⁶³ Su tale previsione, cfr. G. VECCHIO, *I partiti. Autonomia associativa e regime europeo di democraticità nella partecipazione politica*, cit., p. 177, il quale sottolinea come spetti allo statuto l'esplicitazione della soluzione tecnica prescelta.

⁶⁴ Sul carattere univoco della giurisprudenza nel ritenere applicabile tale disposizione alle associazioni non

significativo nel *test* di proporzionalità⁶⁵ avente ad oggetto la delibera di esclusione. La derogabilità, in nome dell'autonomia privata e ad opera dello statuto, di tale requisito rischierebbe di tradursi nella configurazione di un potere arbitrario in capo all'organo sociale chiamato ad esprimere la valutazione di permanenza od esclusione e, quindi, nella configurazione di un *potere privato* di fronte al quale gli associati verserebbero in uno stato di generale soggezione per tutto quello che riguarda la loro vita nell'associazione. Si tratta di una situazione la cui incompatibilità con la salvaguardia dei diritti inviolabili del singolo all'interno delle formazioni sociali non può sfuggire e che da tempo è stata stigmatizzata come incompatibile con la Costituzione⁶⁶.

Il punto più delicato riguarda la posizione degli associati nei reciproci rapporti ed in relazione alla determinazione dei fini perseguiti dall'associazione (nel caso dei partiti politici: degli indirizzi politici di questo) e delle possibili modifiche statutarie. In questo caso il raggiungimento del punto di equilibrio tra autonomia privata, che resta un dato ineliminabile, e rispetto del principio di eguaglianza degli associati può farsi maggiormente problematico ma la salvaguardia dei diritti indisponibili, da un lato, e la consapevole potestà di disposizione dei diritti che tali non sono è in grado di orientare l'interprete, anche nel campo dell'associazione in partiti politici, *all'interno* dei quali il "metodo democratico" – a voler proprio utilizzare tale nozione – finisce per sostanziarsi essenzialmente in quello che a rigore appare un *presupposto* della democrazia, ovvero nel rispetto dell'eguaglianza giuridica e della pari sottoposizione alle regole statutarie degli associati⁶⁷.

riconosciute, cfr. G. PONZANELLI, *Le associazioni non riconosciute: una breve introduzione*, cit., p. 14 e nota 33. Sulla inderogabilità ad opera di accordi tra le parti di tale requisito per l'espulsione, cfr. M.A. URCIUOLI, *La tutela del singolo nei partiti politici*, cit., p. 158 s., nonché, anche per richiami di giurisprudenza, V. MONTANI, *Art. 36*, cit., p. 129, che sottolinea comunque anche come i "gravi motivi" assumano una "particolare pregnanza" nelle organizzazioni di tendenza o finalizzate al perseguimento di determinate ideologie (p. 130 s.). In passato, l'angustia degli spazi di intervento del Giudice e la difficoltà di valorizzare il requisito dei "gravi motivi" ex art. 24 c.c. in questo tipo di controversie, anche alla luce di formule statutarie non rigorose e tassative (ad es. "l'indegnità politica e morale"), era stata evidenziata da P. CARETTI – E. GRASSI, *La «giustizia interna» nei partiti*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1976, p. 1584 ss., i quali osservavano una problematica coincidenza tra funzione sostanzialmente normativa di integrazione della fattispecie in cui si sostanzia l'illecito e di individuazione della sanzione adeguata da parte dell'organo giudicante (p. 1592). Secondo D. RUBINO, *Le associazioni non riconosciute*, cit., "l'atto di esclusione rientra nella competenza dell'assemblea e a nostro avviso, anzi, inderogabilmente" (p. 216).

⁶⁵ La necessità di "una valutazione di proporzionalità tra le conseguenze del comportamento dell'associato e la radicalità del provvedimento espulsivo" è esplicitamente richiamata da Tribunale di Roma, Sezione III, ordinanza n. 19678-2/16 del 12 aprile 2016, p. 21, la quale richiama, a sua volta, Cass. n. 17907/04. Sull'esigenza di rispetto dei principi di *predeterminazione* e *conoscibilità* dell'ordinamento interno del partito, di *proporzionalità* delle sanzioni previste dall'ordinamento medesimo e di *democraticità* "come principio conformatore dell'intero regime dell'associazione partitica", considerato limite di ordine pubblico, cfr. G. VECCHIO, *I partiti. Autonomia associativa e regime europeo di democraticità nella partecipazione politica*, cit., p. 173.

⁶⁶ Cfr., in particolare, P. PERLINGIERI, *Esclusione dall'associazione non riconosciuta ed ordine pubblico costituzionale*, in *Rass. dir. civ.*, 1983, p. 840 ss. Sul punto, cfr. ora G. PONZANELLI, *Le associazioni non riconosciute: una breve introduzione*, cit., p. 19. Sarebbe da sottoporre a verifica quanto osservava nel 1984 D. VINCENZI AMATO, *Associazioni e tutela dei singoli*, cit., p. 130: "l'impressione che deriva da un esame sommario della giurisprudenza è che spesso l'intervento giudiziale abbia finito per conferire maggiore autorità ai provvedimenti delle associazioni, piuttosto che a tutelare le ragioni del singolo, promotore del giudizio".

⁶⁷ Potendosi giungere a ritenere che "i parametri fondamentali della democraticità interna dei partiti siano già delineati dalle stesse norme costituzionali che tutelano il singolo dentro le formazioni sociali ed in generale garantiscono la tutela dei diritti di questo nei confronti degli altri privati": così P. MARSOCCI, *La selezione delle élite politiche: partiti, metodo democratico e "primarie"*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alessandro Pace*, cit., vol. I, p. 731. Che la trasparenza – implicata necessariamente dalla pari sottoposizione alle regole degli associati – sia un concetto differente dalla democraticità è sottolineato da E. CATERINA, *L'attuazione del metodo democratico all'interno dei partiti politici: analisi della normativa vigente e spunti per una legge sui partiti*, in *Dem. Dir.*, 2016, p. 78, il quale osserva "che anche un partito che segua il *Führerprinzip* può essere gestito in modo cristallino". La distinzione è tanto più interessante in quanto adottata da un A. che accoglie una nozione ampia di "metodo democratico" all'interno dei partiti. Sul punto, cfr. *infra* nota 79. Il rapporto di presupposizione tra trasparenza e democraticità nei partiti politici è affermato da G. VECCHIO, *Partiti, autonomia privata, democraticità*, in www.issirfa.cnr.it, *Sez. Studi e interventi* (maggio 2017), par. 3.1.3.2.1.1. Sul nesso tra trasparenza e democraticità, cfr. anche P. FEMIA, *Politica e libertà di contratto. I partiti politici nel pensiero di Francesco Galgano*, in AA.VV. *Partiti politici e ordinamento giuridico. In ricordo di Francesco Galgano*, cit., p. 39, il quale richiama, collegandosi alla riflessione di F. Galgano, la più generale esigenza di salvaguardia del principio di legalità nell'analisi del fenomeno partitico (p. 36 s.). Per la delineazione di una sequenza eguaglianza-libertà-rappresentanza-principio di maggioranza che realizza la garanzia della "democrazia interna" nelle

Sono questi parametri ad imporre che le scelte fondamentali nella vita del partito-associazione siano trasfuse nello statuto e che la modifica di questo non possa, quindi, prescindere da una deliberazione dell'organo associativo che maggiormente valorizza tale principio di eguaglianza, ovvero l'assemblea⁶⁸. Diverse considerazioni sembrano valere per le materie diverse dalla modifica statutaria che l'autonomia statutaria ha deciso di sottrarre alla competenza assembleare. In tali diversi ambiti, l'autonomia dell'associazione-partito espande la sua sfera d'azione, nei limiti, più volte ricordati, posti da altre garanzie costituzionali⁶⁹ a favore degli associati⁷⁰, rappresentando comunque il recesso lo strumento utilizzabile per segnare il dissenso più profondo e radicale tra l'iscritto e l'associazione, per i modi di azione od organizzazione da questa assunti⁷¹.

6. Le nuove prospettive – ed i nuovi problemi - del “diritto dei partiti”

Il quadro giuridico di regolazione dei partiti politici sembra oggi sottoposto a linee evolutive in grado di mettere in discussione molte acquisizioni tradizionali. Sembra, in particolare, in crisi l'equiparazione tra partiti ed associazioni non riconosciute che, come si è visto, per decenni ha costituito la sistemazione giuridica ritenuta soddisfacente in primo luogo dai diretti interessati, ovvero i partiti politici italiani.

In realtà alcuni fraintendimenti sulle conseguenze giuridiche di tale inquadramento si sono manifestati già in passato e continuano, in modo ancora più accentuato, ad evidenziarsi dinanzi ai nostri occhi: in particolare, l'aver (malamente) inteso il riferimento alla disciplina delle associazioni non riconosciute come sostanzialmente equivalente ad un'affermazione di irrilevanza per l'ordinamento dello Stato dell'ordinamento dei partiti (con una scarsa attenzione alla redazione degli statuti dei partiti, dal punto di vista della esplicitazione delle procedure di iscrizione, espulsione e recesso dei soci, nonché delle modalità deliberative

formazioni sociali investite di pubbliche funzioni (ed anche oltre queste), cfr. M. PEDRAZZA GORLERO, *Libertà costituzionale e democrazia interna nelle formazioni sociali*, in *Dir. Soc.*, 1992, ora in *Id.*, *Congetture costituzionali*, Napoli, 2015, p. 265 ss., con una rilevante valorizzazione del principio di maggioranza “che è l'unico in grado di coniugare libertà, eguaglianza e conflitto” (p. 271).

⁶⁸ Cfr. G. VECCHIO, *I partiti. Autonomia associativa e regime europeo di democraticità nella partecipazione politica*, cit., p. 183. “La necessità di un modulo organizzativo imperniato sul metodo assembleare” è richiamata da M.A. URCIUOLI, *La tutela del singolo nei partiti politici*, cit., p. 87, cui si rinvia anche per ulteriori riferimenti dottrinali.

⁶⁹ Dovendosi trattare di specifiche previsioni di garanzia deducibili dalla Costituzione e non di un richiamo complessivo all'art. 2 Cost., in grado di funzionalizzare l'autonomia associativa. Sul punto, condivisibilmente, G. GUZZETTA, *Il diritto costituzionale di associarsi*, cit., p. 179 ss. al quale si rinvia anche per la critica alla tesi della individuazione nell'art. 2 Cost. in questione di un fondamento della protezione dell'associazione nei confronti degli associati, con inevitabile contemperamento tra le due pretese (p. 170 ss.). Per la riconduzione all'art. 2 Cost. della tutela del nome e dell'identità delle associazioni non riconosciute, cfr., invece, la già ricordata sent. Cass. civ., I^a Sez., sent. 16 novembre 2015, n. 23401, p. 10, ed *ivi* ulteriori richiami di giurisprudenza (ma in senso contrario, per l'assenza di una garanzia costituzionale del nome delle associazioni, tranne forse proprio per i partiti politici, cfr. le considerazioni di A. PACE, *Il nome delle associazioni e l'art. 18 della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1971, p. 1458 ss.).

⁷⁰ Sullo “zoccolo minimo di dialettica democratica” che deve, comunque, essere assicurato, cfr. D. VINCENZI AMATO, *Associazioni e tutela dei singoli. Una ricerca comparata*, cit., p. 184, che ne trae la interessante conseguenza della possibilità di un controllo giudiziale “in modo analogo a quello in cui si atteggia il controllo amministrativo”, facendosi probabilmente riferimento alla figura sintomatica di vizio di legittimità dell'eccesso di potere. Una visione molto espansiva della possibilità di intervento del Giudice nella vita interna del partito è presente invece nelle ricostruzioni di E. CATERINA, *L'attuazione del metodo democratico all'interno dei partiti politici*, cit., p. 90, richiamando le clausole civilistiche della buona fede (art. 1375 c.c.) e del buon costume (art. 1343 c.c.) e A. LANZAFAME, *Sui livelli essenziali di democrazia nei partiti*, cit., p. 20.

⁷¹ Sul diritto di recesso dell'associato a fronte di modifiche statutarie non condivise, cfr. D. RUBINO, *Le associazioni non riconosciute*, cit., p. 197. Tanto più l'associazione sarà informata a criteri organizzativi che derogano alla centralità dell'assemblea e la sua azione sarà finalisticamente orientata secondo criteri *lato sensu* ideologici (ed è evidente che entrambe le caratteristiche ricorrono frequentemente nei partiti politici), tanto più il diritto recessivo dovrà essere riconosciuto con maggiore ampiezza. In tema cfr. M.A. URCIUOLI, *La tutela del singolo nei partiti politici*, cit., p. 169 ss. Sulla piena liceità dell'anticipato recesso quando si fondi su di una giusta causa (come il mutamento di opinioni politiche per un iscritto al partito), cfr. A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Lezioni. Parte speciale*², Padova, 1992, p. 379 s. Per gli orientamenti giurisprudenziali che tendono a considerare nulle le clausole statutarie che escludono e rendono oneroso in modo abnorme il diritto di recesso, cfr. V. MONTANI, *Art. 36*, cit., p. 127.

soprattutto per quanto concerne le decisioni fondamentali) non ha giovato alla configurazione privatistica dei partiti politici⁷².

Più in generale, sulla base della già ricordata distinzione tra garanzia costituzionale della libertà (negativa) del fatto materiale di associarsi in associazioni-partiti e rimessione alla discrezionalità del legislatore della disciplina giuridica dell'associazione (del possibile giuridico che la riguarda), non si può non considerare la possibilità di una diversificazione della regolazione dei fenomeni associativi, *ivi* compresi i partiti⁷³. La tendenza alla creazione di molteplici discipline di settore che riguardano tipi specifici di associazioni è, peraltro, sicuramente riscontrabile nell'ordinamento italiano, come dimostrato da ultimo dall'adozione di un *corpus* normativo *ad hoc* per le associazioni del "Terzo settore"⁷⁴. La conseguenza è che la disciplina codicistica delle associazioni non riconosciute tende ad assumere un carattere basilare sì, ma anche residuale.

Per quanto riguarda specificamente i partiti politici è inoltre da segnalare il termine di confronto rappresentato dalla disciplina dei partiti politici europei, dettata dal regolamento n. 1141 del 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, in attuazione delle norme di riconoscimento e di attribuzione di rilevanza nell'ordinamento europeo al fenomeno partitico contenute nell'art. 10, paragrafo, 4 del Trattato sull'Unione europea⁷⁵ e nell'art. 12, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea⁷⁶. Si tratta di una disciplina che adotta un modello di personalità giuridica *ad hoc* (personalità giuridica europea) per i partiti europei (art. 12 del regolamento); istituisce un'Autorità di controllo sul rispetto delle prescrizioni del Regolamento (art. 6) e – circostanza significativa per l'esperienza italiana – penetra all'interno della vita del partito prescrivendo, quale condizione di registrazione presso l'Autorità, che esso "*deve rispettare, in particolare nel suo programma e nelle sue attività, i valori sui quali è fondata l'Unione, enunciati nell'articolo 2 TUE, vale a dire il rispetto della dignità umana, la libertà, la democrazia, l'uguaglianza, lo stato di diritto e il rispetto dei diritti dell'uomo, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze*" (art. 3, comma 1, lett. c)).

Ci troviamo di fronte, peraltro, ad una disciplina che non condiziona, almeno in modo diretto, la disciplina costituzionale dei partiti italiani: il suo rilievo, infatti, è limitato al diritto dell'Unione ed alla disciplina, appunto, dei partiti *europei*. Dal punto di vista contenutistico, poi, le prescrizioni finalistiche dell'appena menzionato art. 3 appaiono abbastanza generali e riconducibili a limiti costituzionali operanti per le associazioni in generale ed i partiti, in particolare, anche nell'esperienza italiana⁷⁷.

⁷² Più radicalmente, F. SCUTO, *Democrazia rappresentativa e partiti politici: la rilevanza dell'organizzazione interna ed il suo impatto sulla rappresentanza politica*, in *Federalismi.it*, n. speciale 1/2017, p. 14. osserva come l'aver affidato alle norme del codice civile sulle associazioni non riconosciute la funzione di disciplinare i partiti "ha favorito la creazione di spazi di immunità giurisdizionale" al loro interno.

⁷³ Il rilievo sistematico di tale circostanza è evidenziato da G. VECCHIO, *I partiti. Autonomia associativa e regime europeo di democraticità nella partecipazione politica*, Napoli, 2016, p. 330, il quale evidenzia anche come si sia in presenza ormai di una costrizione della forma giuridica partito nello schema dell'associazione non riconosciuta, con esigenza di un regime associativo differenziato, (p. 342).

⁷⁴ D. Lgs. 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo settore). Sulla pluralità di discipline legislative che vengono prevedendo il requisito della democraticità della struttura per un'ampia tipologia di associazioni (volontariato; "terzo settore"; consumatori ed utenti; protezione ambientale; promozione sociale), cfr. E. ROSSI, *Proposte per una disciplina legislativa dei partiti politici*, cit., p. 984 s.

⁷⁵ La sottolineatura della circostanza per cui tale disposizione non è limitata ad un particolare modello organizzativo, bensì si apre a tipologie associative diversificate è presente in R. GEIGER, *Art. 10*, in R. GEIGER – D.E. KHAN – M. KOTZUR (Eds.), *European Union Treaties*, München, 2015, p. 70.

⁷⁶ P. CARETTI – P. MILAZZO, *Art. 12*, in AA.VV. (a cura di R. MASTROIANNI – O. POLLICINO – S. ALLEGREZZA – F. PAPPALARDO – O. RAZZOLINI), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2017, p. 254 ricordano come secondo la Corte europea dei Diritti dell'Uomo (il ruolo della Corte di Giustizia dell'Unione europea è, sino ad oggi, marginale in materia: p. 256) solo ragioni concrete particolarmente qualificate, collegate ai mezzi utilizzati ed alle finalità perseguite, consentono interventi compressivi del diritto di associazione in partiti; interventi sostanzialmente fondati sui limiti dell'art. 11, secondo comma, Cedu. Sulla recente giurisprudenza della Corte in tema, cfr. *supra*, nota 25.

⁷⁷ La prudenza del regolamento in tema di requisiti organizzativi interni ai partiti europei è evidenziata da G. GRASSO, *Partiti politici europei e disciplina costituzionale nazionale*, in *Nomos*, n. 1-2017, il quale sottolinea come un originario riferimento alla "democrazia interna", contenuto nella proposta iniziale della Commissione, sia caduto nella formulazione finale che sembra fare riferimento semplicemente alla *governance* dei partiti europei (p. 6).

Il punto sistematico ineludibile resta comunque la possibilità o meno di intervento del legislatore italiano nell'ambito dei suoi poteri di conformazione del possibile giuridico al fine di dettare una disciplina generale regolatrice dei partiti. Si tratta di una prospettiva che, come è noto, assume un rilievo crescente di pari passo con la crisi dei partiti politici tradizionali⁷⁸ e che ha portato alla presentazione di un rilevante numero di proposte di legge nella presente XVII Legislatura innanzi alle Camere del Parlamento, accompagnata da una vivace riflessione dottrinale in tema⁷⁹.

Ciò che più conta, una disciplina *ad hoc* sull'ordinamento interno dei partiti si è già fatta strada, attraverso una serie di prescrizioni in una prima fase di tipo condizionale, ovvero che condizionano benefici di ordine fiscale ad una determinata conformazione giuridica del partito.

In questa prospettiva si è mosso, infatti, l'art. 3 del già ricordato d.l. n. 149 del 2013, convertito con modificazioni nella legge n. 13 del 2014. Si tratta di una disciplina, peraltro, che, per buona parte, impone agli statuti l'esplicitazione di una serie di criteri di organizzazione ed azione i quali, da un punto di vista sostanziale, continuano ad essere rimessi alle determinazioni autonome del partito⁸⁰. Ci si trova di fronte, pertanto, a specificazioni di requisiti di trasparenza e determinazione di parametri di legalità nella vita dell'associazione-partito che non pongono problemi ed anzi sono da vedere con favore e da ritenere auspicabilmente operanti in via generale e non condizionale.

In particolare, per quanto riguarda la *forma* dello statuto, tanto la previsione dell'atto pubblico per la sua adozione, quanto le forme di pubblicità richieste per il medesimo ed in particolare l'iscrizione in un apposito registro, non sembrano in alcun modo implicare condizionamenti sull'autonomia organizzativa del partito.

Alcuni parametri sembrano, invece, impingere la dimensione delle scelte sostanziali di organizzazione dell'associazione-partito e sembrano segnare l'accoglimento di una nozione di "metodo democratico" come riferita alla vita interna del partito. In un caso, questa incidenza sulla dimensione sostanziale sembra trovare una copertura costituzionale: si tratta dell'obbligo per lo statuto di definire "*le modalità per promuovere, attraverso azioni positive, l'obiettivo della parità tra i sessi negli organismi collegiali e per le cariche elettive*" di cui alla lett. f) dell'art. 3 in esame. Come la stessa disposizione ha cura di precisare, si tratta di una attuazione dell'art. 51 Cost., nella formulazione introdotta con la l. cost. n. 1 del 2003, e, quindi, si può ritenere, la limitazione dell'autonomia statutaria ha un ben preciso fondamento costituzionale.

A qualche profilo problematico potrebbe esporsi, invece, a parere di chi scrive, la previsione della lett. e) dell'art. 3 ove lo statuto è chiamato a definire "*i criteri con i quali è promossa la presenza delle minoranze, ove presenti, negli organi collegiali non esecutivi*". Si tratta di una previsione coerente con un'interpretazione del "metodo democratico"

⁷⁸ Presentandosi spesso sulla base di una falsa alternativa tra regolazione legislativa e tutela giurisdizionale. Come avverte C. PINELLI, *Possibilità e limiti di intervento dei giudici nelle controversie interne ai partiti nella recente esperienza italiana*, in *Giur. cost.*, 1991, p. 3002, i due modi di intervento non possono essere comunque intesi come alternativi ma chiamati a combinarsi.

⁷⁹ Traendo spunto dalle previsioni del d.l. 149 del 2013, conv. con modificazioni in legge n. 13 del 2014, un'approfondita ricognizione degli snodi essenziali di una disciplina sui partiti è presente in E. CATERINA, *L'attuazione del metodo democratico all'interno dei partiti politici*, cit., p. 61 ss., che accoglie un'impostazione favorevole a penetranti condizionamenti legislativi dell'organizzazione dei partiti in nome del rispetto del vincolo del "metodo democratico", evidentemente inteso in senso ampio. Con riferimento alle proposte legislative presentate nella XVI Legislatura, cfr. E. ROSSI, *Proposte per una disciplina legislativa dei partiti politici*, cit., p. 987 ss. Per un'analisi della proposta di legge approvata nella XVII Legislatura nel giugno 2016 dalla Camera dei Deputati ed al momento presente all'esame del Senato (AS 2439), cfr. P. MARSOCCI, *La possibile disciplina (legislativa) dei partiti politici ed il suo collegamento con il loro finanziamento*, cit., p. 82 ss.

⁸⁰ Il carattere eminentemente formale di tali regole ed obblighi "che inevitabilmente lasciano la più ampia libertà ai partiti di modularne i contenuti" è sottolineato da R. CALVANO, *Dalla crisi dei partiti alla loro riforma senza fermarsi... Voyage au bout de la nuit*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2015, p. 184. Cfr. anche F. BIONDI, *Finanziamento pubblico e regolazione giuridica dei partiti dopo il decreto-legge n. 149 del 2013*, in AA.VV. (a cura di G. TARLI BARBIERI – F. BIONDI), *Il finanziamento della politica*, Napoli, 2016, p. 64, la quale sottolinea come "resta nella piena libertà di ciascuna forza politica riempire di contenuto queste voci", con apprezzamento di tale soluzione "leggera"; F. SCUTO, *Democrazia rappresentativa e partiti politici*, cit., p. 11.

riferito alla vita interna del partito ma che appare meno giustificabile in base alla diversa lettura che si è accolta nelle pagine precedenti. Va peraltro osservato come, da un lato, la disposizione sembra rimettere allo statuto ampi margini di autodeterminazione, ponendo l'obbligo per tale atto di stabilire criteri di *promozione* della presenza delle minoranze e non preconstituendo la legge stessa uno schema compiuto di organizzazione interna del partito. Dall'altro lato, l'obbligo promozionale sembra in concreto limitato nella sua applicazione all'organo associativo di per sé rappresentativo dei diversi orientamenti degli iscritti, ovvero l'assemblea (centrale e quelle locali): organo per il quale la rappresentazione delle diverse ispirazioni politiche divergenti potenzialmente presenti nel partito è inevitabile, per la specifica natura di organo che riunisce l'insieme degli iscritti.

Alla luce di questa impostazione accolta dal legislatore, non dovrebbe presentare profili di problematicità particolari l'operato della *Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici*, originariamente introdotta dall'art. 9, comma 3, della legge n. 96 del 2012 e ridefinita, nel nome e nelle attribuzioni, dall'art. 4 del d.l. n. 149 del 2013 conv. con modificazioni in l. n. 13 del 2014, con configurazione di Autorità indipendente in materia⁸¹, ma con ruolo prevalentemente "notarile", a meno di – problematici – attivismi interpretativi in relazione alle previsioni sopra ricordate.

E' da segnalare, conclusivamente, ma anche problematicamente, come un salto di qualità rispetto alla natura promozionale delle disposizioni sin qui considerate sia stato operato da una disposizione sulle cui conseguenze sistematiche non si è forse sino ad oggi riflettuto abbastanza⁸²: l'art. 2, comma 7, lett. l) della legge n. 52 del 2015 ha, infatti, modificato l'art. 14 del d.P.R. n. 361 del 1957 (il testo unico per l'elezione della Camera dei Deputati), introducendo quale requisito di presentazione delle liste di candidati da parte dei partiti o dei gruppi politici organizzati il deposito dello statuto di cui all'art. 3 del d. l. n. 149 del 2013, convertito con modificazioni nella legge n. 13 del 2014.

Sembra quindi che la configurazione di uno statuto nel rispetto dei criteri formali e sostanziali sopra considerati passi da onere per il conseguimento di determinati benefici di ordine essenzialmente fiscale ad obbligo per l'ammissione alla competizione elettorale, con un salto sistematico verso un modello di *incorporazione* del partito e del suo modo di essere nel diritto dello Stato che non può essere trascurato.

Nella medesima direzione dell'incorporazione del partito nel diritto dello Stato va l'eventualità, da più parti auspicata, dell'assunzione, da parte del legislatore, del compito di regolare il processo di selezione del *leader* (centrale o locale) del partito attraverso il metodo delle primarie⁸³. A questa ipotesi va affiancata quella del ricorso alle primarie come metodo per la individuazione, in seno al partito, del candidato per l'assunzione di una determinata carica pubblica. Come è noto tale seconda ipotesi ha avuto una attuazione concreta negli ordinamenti delle Regioni Toscana e Calabria per la designazione del candidato Presidente della Regione⁸⁴.

⁸¹ Secondo quanto auspicato da una parte della dottrina costituzionalistica: cfr. E. ROSSI, *La democrazia interna nei partiti politici*, cit., p. 18; ID., *Proposte per una disciplina legislativa dei partiti politici*, cit., p. 999; A. RUGGERI, *Note minime in tema di democrazia interna dei partiti politici*, in *Rivista Aic.*, n. 1/2010 p. 13 (nonché in ID., *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti*, XIV. *Studi dell'anno 2010*, Torino, 2011, p. 341 ss. ed in AA.VV., *Studi in Onore di Aldo Loiodice*, vol. I, Bari, 2012, p. 77 ss.).

⁸² Ma per la chiara individuazione del problema, cfr. invece, R. CALVANO, *Dalla crisi dei partiti alla loro riforma senza fermarsi*, cit., p. 203.

⁸³ Sulla primarie, la loro tipologia e sulla loro regolazione, cfr., tra gli altri, F. DI MASCIO – D.R. PICCIO, *La disciplina della politica*, cit. p. 408 ss.; P. MARSOCCI, *La selezione delle élite politiche*, cit., p. 726 ss.; E. CATERINA, *L'attuazione del metodo democratico all'interno dei partiti politici*, cit., p. 78 ss. Un approfondimento ed una difesa del metodo delle primarie nell'esperienza del Centro-sinistra, ed in particolare nel *Partito Democratico*, è presente in S. CECCANTI, *Primarie: le ragioni italiane (e non solo)*, in *Percorsi cost.*, 2017, p. 149 ss. Sulle primarie del Pd, cfr. ora anche B. DE MARIA, *Elezioni del Segretario del PD e discussione sulle primarie: profili connessi con l'evoluzione della forma di governo*, in *Quad. cost.*, 2017, p. 613 ss. In termini critici sul rendimento di tale istituto nella concreta esperienza italiana, cfr., invece, R. CALVANO, *Le primarie e altri falsi antidoti alla crisi dei partiti in Italia*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017, nonché tra i politologi, specie dal punto di vista dell'impatto di tale tecnica sul *corpus* del partito politico, M. PROSPERO, *Il partito politico*, cit., p. 189 ss.

⁸⁴ Sulle due esperienze cfr. M. RUBECCHI, *La forma di governo regionale fra regole e decisioni*, Roma, 2010, p. 199 ss.;

In questa sede si può solo osservare come la previsione di primarie obbligatorie - ed ancor più di primarie vincolanti - appare una forma rilevante di incorporazione della vita dei partiti nell'ordinamento statale: una conformazione autoritativa dei processi di selezione dei massimi dirigenti del partito, anche nella proiezione verso cariche pubbliche, di dubbia legittimità costituzionale. La previsione, invece, di primarie facoltative ma incentivate da benefici di ordine soprattutto fiscale, sulla falsariga di quanto previsto nella legislazione condizionale degli artt. 11 e 12 del d. l. n. 149 del 2013, conv. con modificazioni nella legge n. 13 del 2014, sembrerebbe esporsi, invece, a minori considerazioni critiche, salvo interrogarsi comunque, nella prospettiva accolta in questo lavoro, sul preciso fondamento costituzionale che autorizza un intervento pubblico nella vita interna dei partiti utilizzando la leva - "soltanto" promozionale ma sicuramente influente - dei benefici fiscali per promuovere un determinato meccanismo di selezione dei *leader* - interni od esterni in quanto proiettati verso cariche pubbliche - piuttosto che un altro.

E' appena il caso di aggiungere che, a parere di chi scrive, l'unica ipotesi di elezione primaria che sarebbe possibile per il legislatore sostenere sarebbe quella di primarie "chiuse", riservate, cioè, agli iscritti ai partiti. L'incentivazione - se non addirittura l'imposizione - di primarie aperte ai non iscritti costituirebbe, infatti, un rilevante ed inammissibile scardinamento dell'identità del partito, nella distinzione tra "interno" ed "esterno" dell'associazione che lo costituisce⁸⁵.

Conclusivamente sul punto, alla luce delle considerazioni sin qui svolte, non si può non convenire con chi osserva che, se un intervento legislativo in tema di partiti politici è possibile, "una disciplina minima è l'unica compatibile con lo spirito dei sistemi liberaldemocratici"⁸⁶. A non pochi problemi si espone, però, il definire il limite di tale disciplina "minima".

7. Il punto di contatto tra partiti e Stato. In particolare, i Gruppi parlamentari.

La presente indagine resterebbe gravemente incompleta se si limitasse al tentativo, sin qui condotto, di valorizzazione della perdurante attualità dell'inquadramento in termini privatistici di libera associazione del partito-in sé e di come tale lettura consenta di soddisfare non poche esigenze garantistiche degli associati nei confronti del partito oggi particolarmente avvertite.

Non vi è dubbio, infatti, che la specificità dell'associazione-partito è quella di venire a

C.S. VIGILANTI, *La forma di governo regionale e gli strumenti di partecipazione politica*, in AA.VV. (a cura di C. SALAZAR - A. SPADARO), *Lineamenti di Diritto costituzionale della Regione Calabria*, Torino, 2013, p. 102 ss.; L. GORI, *L'organizzazione della Regione*, in AA.VV. (a cura di P. CARROZZA - R. ROMBOLI - E. ROSSI), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Toscana*, Torino, 2015, p. 48 ss. Cfr., inoltre, le considerazioni di S. PARISI, *Cinque pezzi (per niente) facili in tema di competenza delle Regioni a disciplinare l'organizzazione interna dei partiti politici*, in *Le Regioni*, 2014, p. 343 ss.

⁸⁵ Per l'illegittimità di primarie obbligatorie "aperte" (ma per la legittimità di primarie obbligatorie "chiuse"), cfr. E. CATERINA, *L'attuazione del metodo democratico all'interno dei partiti politici*, cit., p. 83. P. MARSOCCI, *La possibile disciplina (legislativa) dei partiti politici ed il suo collegamento con il loro finanziamento*, cit., p. 95, distingue nettamente il regime delle primarie finalizzate alla selezione delle cariche interne, per le quali l'eventuale intervento legislativo non potrebbe assumere carattere dettagliato e potrebbe presentarsi come incentivante, e le primarie di selezione dei candidati a cariche pubbliche, nelle quali il legislatore potrebbe dettare una disciplina maggiormente penetrante.

⁸⁶ C. PINELLI, *Possibilità e limiti di intervento dei giudici nelle controversie interne ai partiti nella recente esperienza italiana*, cit., p. 2994. L'esigenza di una "disciplina leggera" è frequente tra gli studiosi: cfr., per tutti, F. BIONDI - G. RIVOSECCHI, *Le forme della rappresentanza e il sistema dei partiti*, cit., p. 237. Con riferimento all'ordinamento costituzionale tedesco, l'enucleazione di un principio di "regolazione minima" dei partiti politici ex art. 21.I e 21.II GG, con conseguente affermazione di uno "status della libertà" e divieto di qualunque inserimento dei partiti nell'organizzazione statale è operata da K. HESSE, *Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien in modernen Staat*, 1959 (tr. it. a cura di G. GRASSO, *La posizione costituzionale dei partiti politici nello Stato moderno*, Seregno, 2012, p. 40 ss.), pur dovendosi, secondo l'A., riconoscere ai partiti uno status di diritto pubblico (p. 61).

contatto con le istituzioni pubbliche⁸⁷, infondendo in esse il proprio indirizzo e concorrendo a determinare, così, la politica nazionale. Ed è proprio sul punto di contatto tra partito e Stato che si vuole svolgere qualche considerazione ulteriore, analizzando quello che appare da sempre il momento principale e sintomatico.

Prima di analizzare il tema dei Gruppi parlamentari, occorre premettere che anche altri istituti appaiono indirizzati a realizzare tale fine. Tra questi il sistema di finanziamento dei partiti da parte dello Stato appare sicuramente il più rilevante⁸⁸. E' vero anche che il discorso ha perso gran parte della sua rilevanza per l'ordinamento italiano in conseguenza dell'abbandono del sistema di finanziamento pubblico⁸⁹ a favore di un modello – non esente da profili problematici⁹⁰ – di finanziamento privato della politica, agevolato dal diritto statale. Tale recessività esonera dal trattare ulteriormente la questione nella presente sede.

Va invece menzionata la crescente tendenza del legislatore a stabilire obblighi e vincoli non già in capo ai partiti bensì ai titolari di cariche elettive. Come è stato evidenziato, “gli interventi del legislatore sembrano modellarsi attorno a quattro principi fondamentali: pubblicità e trasparenza, parità di *chances*; prevenzione e risoluzione di conflitti di interessi; responsabilità”⁹¹. Si tratta di forme di regolazione che indirettamente incidono anche sui partiti politici chiamati a selezionare i titolari delle cariche e che trovano la loro giustificazione con i processi di personalizzazione, se non di leaderizzazione, della politica italiana e non solo italiana.

Ma la forma paradigmatica di contatto tra istituzioni partitiche ed istituzioni statali è da sempre la proiezione dei partiti in Parlamento, attraverso la costituzione di Gruppi politici ad essi corrispondenti. Del resto è noto che la trasformazione dell'istituzione parlamentare e, sullo sfondo, della forma di stato può efficacemente legarsi al passaggio dal modello di organizzazione interna delle Camere (più precisamente della Camera dei Deputati) sulla base degli Uffici a quello basato sui Gruppi, conseguente alla riforma regolamentare del 1920⁹². E non è un caso che i Gruppi-proiezione dei partiti in Parlamento costituiscano un

⁸⁷ Per la sottolineatura di questo posizionamento intermedio, tra società e Stato, dei partiti politici cfr., recentemente, A. RUGGERI, *Note minime in tema di democrazia interna dei partiti politici*, cit., p. 4 e nota 14. Per il collegamento di tale ambivalenza con l'ispirazione pluralistica e dinamica della Costituzione e della società civile e politica da essa delineata, cfr. P. RIDOLA, *Le regole costituzionali del pluralismo politico e le prospettive del diritto dei partiti*, in *Giur. cost.*, 1993, p. 2960. In passato, la difficile convivenza tra una dimensione organizzativa privatistica ed una funzionale pubblicistica era stata sottolineata da T. MARTINES, *Partiti, sistema di partiti, pluralismo*, cit., p. 14, che ne traeva la conclusione della necessità dell'introduzione di controlli statali volti al rispetto del metodo democratico.

⁸⁸ Sull'evoluzione della disciplina legislativa in materia nell'esperienza costituzionale repubblicana, cfr. F. BIONDI, *Il finanziamento dei partiti italiani: dall'introduzione del finanziamento pubblico alla sua “abolizione”*; EAD., *Finanziamento pubblico e regolazione giuridica dei partiti dopo il decreto-legge n. 149 del 2013*, entrambi in AA.VV. (a cura di G. TARLI BARBIERI – F. BIONDI), *Il finanziamento della politica*, cit., rispettivamente pp. 11 ss. e 51 ss.

⁸⁹ Sistema che aveva progressivamente assunto le caratteristiche di un vero e proprio “*Parteienprivileg* su base legislativa”, come osservato da P. RIDOLA, *Le regole costituzionali del pluralismo politico e le prospettive del diritto dei partiti*, cit., p. 2963.

⁹⁰ Evidenziati da una molteplicità di Autori. Cfr., in particolare, A. COSSIRI, *Il «territorio» nell'autoregolamentazione dei partiti politici*, cit., p. 386. A. ALGOSTINO, *Partiti, conflitto e potere: spunti di riflessione sulla trasformazione del partito politico*, in *Nomos*, n. 3-2015, p. 13; R. CALVANO, *Dalla crisi dei partiti alla loro riforma senza fermarsi*, cit., p. 180 che focalizza il punto centrale della “distribuzione del gettito iniqua e probabilmente discriminatoria in ragione delle diverse caratteristiche censitarie delle basi elettorali e di simpatizzanti dei diversi partiti”. Per la sottolineatura dell'esigenza di regole che in un quadro di finanziamento prevalentemente privato riducano le conseguenze che tale sistema può avere “sull'indipendenza degli attori politici e sulla trasparenza dei procedimenti decisionali”, cfr. F. BIONDI, *Verso un finanziamento privato dei partiti: ma con quali regole?*, in *Quad. cost.*, 2017, p. 364 ss. In precedenza, F. BIONDI – G. RIVOCCHI, *Le forme della rappresentanza e il sistema dei partiti*, cit., p. 237. Per una critica all'eliminazione del finanziamento pubblico dei partiti, cfr. anche F. SCUTO, *Democrazia rappresentativa e partiti politici*, cit., p. 9. Il carattere non decisivo ed anzi per più aspetti problematico di un sistema di finanziamento esclusivamente privato dei partiti è stato da tempo evidenziato. Cfr., per tutti, C. PINELLI, *Il punto su disciplina e finanziamento dei partiti*, in *Dir. pubbl.*, 2000, p. 160 ss. G. AMATO, *Nota sul finanziamento della politica*, in *Rass. parl.*, 2012, p. 755, per il quale “una qualche forma di finanziamento pubblico della politica esiste in ogni democrazia” (p. 756), specie con riferimento al momento elettorale (p. 757).

⁹¹ G. RIVOCCHI, *Lo status degli esponenti politici e la crisi dei partiti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, p. 346 ss.

⁹² Sulle conseguenze costituzionali generali derivanti dalla riforma del regolamento della Camera, a sua volta frutto dell'adozione della legge elettorale proporzionale del 1919, cfr., con grande lucidità, G. AMBROSINI, *Partiti politici e gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, Firenze, 1921; Id., *La trasformazione del regime parlamentare e del*

obiettivo immediato dello scardinamento del sistema dei partiti ad opera del Fascismo⁹³, così come nell'ancoraggio costituzionale dei Gruppi parlamentari in Costituzione, ad opera dell'Assemblea costituente, si realizza una precisa reazione ad una intrinseca debolezza del regime statutario che tale scardinamento aveva reso possibile.

Ciò che occorre sottolineare è che se i Gruppi costituiscono la testa di ponte dei partiti politici nelle istituzioni parlamentari⁹⁴, la disciplina di essi è ampiamente rimessa a fonti esterne ai partiti. Per quanto si possa valorizzare la peculiarità dei regolamenti parlamentari quali fonti di autonomia del Parlamento e delle forze politiche in esso presenti (e questo ha un rilievo, come si vedrà subito *infra* per comprendere la logica del divieto di mandato imperativo), resta comunque la circostanza che di fonti del diritto in senso proprio si tratta⁹⁵, chiamate a disciplinare dall'esterno, rispetto alla *singola* formazione politica, aspetti essenziali della proiezione di essa in Parlamento quali i requisiti minimi per la costituzione di un Gruppo; le eventuali deroghe a tali requisiti minimi⁹⁶; i finanziamenti ed i controlli nei confronti del Gruppo medesimo⁹⁷. Si tratta di una disciplina pubblicistica – anche se con le peculiarità rimesse al tipo di fonte – per la quale appare sensato parlare di ingresso nel modello ricostruttivo dell'*incorporazione* nei rapporti tra partiti (e loro proiezioni parlamentari) e Stato⁹⁸.

Proprio perché i regolamenti parlamentari sono fonti espressione dell'autonomia parlamentare e, quindi, dell'accordo delle forze politiche che ad essi danno vita⁹⁹, appare essenziale la previsione dell'art. 67 Cost. e l'accoglimento del divieto di mandato imperativo in esso contenuto, conformemente ai caratteri del costituzionalismo liberale. In questo caso si tratta di evitare che l'incorporazione dei partiti nel diritto dello Stato all'interno dell'ordinamento delle Camere finisca in realtà per sancire il trionfo dello *Stato dei partiti* nell'istituzione parlamentare medesima¹⁰⁰, rendendo possibile l'accoglimento all'interno dei regolamenti parlamentari di soluzioni organizzative e funzionali che assicurino il perdurante controllo delle istituzioni di partito sui *propri* parlamentari. In tale

governo di gabinetto, in *Riv. dir. pubbl. e della P. A. in Italia*, 1922, pt. 1, p. 187 ss.

⁹³ Sul punto sia consentito il rinvio a E. GIANFRANCESCO, *Parlamento e regolamenti parlamentari in epoca fascista*, in *Giornale di st. cost.*, 2008, p. 69 ss. (anche in AA.VV. [a cura di A. D'ATENA], *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, cit., p. 497 ss.).

⁹⁴ Anche se i Gruppi non possono definirsi organi dei partiti, potendosi piuttosto identificare in essi un'unione istituzionale tra il Gruppo parlamentare-organo del partito ed il Gruppo parlamentare-organo dello Stato, secondo quanto sostenuto da P. BISCARETTI DI RUFFIA, *I partiti politici nell'ordinamento costituzionale*, cit., p. 16. La relazione dialettica tra gruppo parlamentare e partito, che può essere anche vivace, è ben evidenziata da G.U. RESCIGNO, *Gruppi parlamentari*, in *Enc. Dir.*, vol. XIX, Milano, 1970, p. 792, in un'epoca in cui *continuum* tra partito e gruppo era ben più evidente e funzionale rispetto al presente... In giurisprudenza, sulla qualificazione del Gruppo parlamentare nei rapporti con i suoi dipendenti, cfr. Cass. Sez. Lavoro, sent. n. 12817 del 2014. Per la definizione del gruppo come organo di partito - ancorché non di organo statale e benché il partito non sia comunque chiamato a rispondere delle obbligazioni assunte dal gruppo - cfr., invece, P. RESCIGNO, *L'attività di diritto privato dei gruppi parlamentari*, in *Id.*, *Persona e comunità. Saggi di diritto privato*, cit., p. 202 ss., sulla base, tuttavia, di una non condivisibile svalutazione del significato prescrittivo del divieto di mandato imperativo (p. 210 ss.).

⁹⁵ Come ormai esplicitamente riconosciuto dalla sent. n. 120 del 2014 della Corte costituzionale: cfr. par. 4.2.

⁹⁶ Aspetto da sempre problematico, per quanto riguarda la funzionalità dell'istituzione parlamentare ed in grado di generare tendenze alla frammentazione della rappresentanza politica nelle due Camere. Sulla opportunità della eliminazione del "gruppo in deroga", rinvio a quanto espresso in E. GIANFRANCESCO, *La riforma dei regolamenti parlamentari all'intersezione tra forma di Stato e forma di governo*, in AA.VV. (a cura di E. GIANFRANCESCO – N. LUPO), *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, Roma, 2009, p. 248 s.

⁹⁷ L'aspetto dei controlli esterni è, invero, sviluppato essenzialmente con riferimento ai Gruppi consiliari nelle Regioni italiane. Sull'asimmetria crescente tra gruppi parlamentari e consiliari, cfr., anche con specifico riferimento alla disciplina dei controlli, E. GRIGLIO, *La natura giuridica dei gruppi consiliari: dal parallelismo all'asimmetria con i gruppi parlamentari*, in *Rass. parl.*, 2015, p. 351 ss.

⁹⁸ Di qui, l'appropriatezza dell'applicazione di taluni istituti garantistici ispirati ai principi dello *Stato di diritto* ai procedimenti di espulsione dei parlamentari dal gruppo di appartenenza. Sul punto, cfr. R. BIFULCO, *Osservazioni in tema di espulsione del parlamentare dal gruppo*, in *Amministrazione in Cammino*, 29 settembre 2017, p. 3 ss.

⁹⁹ Cfr. M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano, 1994, spec. cap. V.

¹⁰⁰ A queste conclusioni giunge per l'esperienza tedesca, a proposito del rapporto tra gli artt. 21 e 38 della Legge fondamentale, G. LEIBOLZ. *La rappresentazione nella democrazia*, Milano, 1989, p. 332 e p. 397. Si tratta di una ricostruzione e di soluzioni che in buona parte possono considerarsi esportabili anche all'ordinamento costituzionale italiano.

prospettiva, vengono in mente il divieto di costituire gruppi parlamentari non corrispondenti ai partiti politici presentatisi alle elezioni che hanno dato vita alla legislatura nella quale il gruppo si costituisce; il divieto per il parlamentare di lasciare il Gruppo di appartenenza originario per trasmigrare in altro Gruppo od anche il divieto o l'imposizione di condizioni particolarmente onerose per costituire un nuovo Gruppo in corso di legislatura¹⁰¹, se non, addirittura, la possibilità di una decadenza dal mandato parlamentare¹⁰².

La previsione dell'art. 67 Cost. assume, come è evidente, una valenza sistematica relevantissima nel rapporto tra partiti e Stato: lungi dal costituire un relitto storico essa introduce un necessario elemento di discontinuità nel processo che dai partiti porta verso il cuore dello Stato democratico rappresentativo, ovvero il Parlamento¹⁰³. Essa realmente si pone come un limite all'incorporazione che, nello Stato democratico contemporaneo, vedrebbe probabilmente capovolti nei reciproci rapporti di forza i protagonisti ai quali pensava Triepel nell'esperienza weimariana e definisce una relazione dialettica partiti-Stato che, come ogni relazione dialettica, può apparire disturbante e foriera di problemi, ma costituisce occasione di evoluzione e progresso¹⁰⁴. Essa, in ultimi analisi, registra

¹⁰¹ Alcune di queste proposte, considerate nel corso della XVII Legislatura repubblicana, sono richiamate da F. FABRIZZI, *Partiti politici e gruppi parlamentari ai tempi delle riforme*, in *Federalismi.it.*, n. 8/2015, p. 11 ss.; S. CURRERI, *Gruppi politici, libertà di mandato e norme anti-transfughismo*, cit., p. 6 ss., specie per la ricerca di una tendenziale corrispondenza tra liste elettorali e gruppi parlamentari e fatta salva la possibilità di costituire gruppi non corrispondenti a partiti che hanno concorso al momento elettorale richiedendosi un numero minimo di componenti più elevato di quello ordinario (p. 8). ID., *Gruppi parlamentari e norme anti-transfughismo*, in AA.VV. (a cura di V. LIPPOLIS – N. LUPO), *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale. Il Filangieri - Quaderno 2015-2016*, Napoli, 2017, p. 135 e p. 139 (pur criticando la soluzione del vincolo di mandato vista con favore da talune forze politiche: p. 122 s.). Analogamente S. CECCANTI, *Parlamentari transfughi da un gruppo all'altro: il rimedio nella modifica dei regolamenti*, in *www.lacostituzione.info* (19 gennaio 2017); ID., *A costituzione invariata (ma non pecchiamo di iper-realismo?). La priorità è la disciplina dei gruppi*, in AA.VV. (a cura di V. LIPPOLIS – N. LUPO), *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, cit., p. 22 s.

¹⁰² Sui recenti tentativi di introdurre, in via surrettizia, forme di revoca dal mandato parlamentare ed in generale con valutazioni critiche su tale possibilità, cfr. C.S. VIGILANTI, *Prove tecniche di recall: la revoca del mandato "intramovimento" (il caso, non riuscito, del M5S)*, in *Forumcostituzionale.it.* (18 maggio 2014), la quale ritiene comunque compatibile con i caratteri dei sistemi rappresentativi l'introduzione di meccanismi di revoca, purché attivabili per precise ragioni giuridiche predeterminate e fatta salve adeguate garanzie giurisdizionali; G. SAVOIA, *Vincolo di mandato e regolazione dei partiti: il caso delle "multe a cinque stelle"*, in *Forumcostituzionale.it.* (19 febbraio 2016); A. PASCARELLI, *Profili costituzionali del Codice di comportamento M5S per Roma Capitale*, cit., p. 10 ss. Allargando la prospettiva d'indagine comparatistica, una notevole varietà di soluzioni è stata rilevata, con riferimento alle ipotesi di decadenza dal mandato parlamentare quale conseguenza di *anti-defection laws*, da R. ORRÙ, *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws: spunti di diritto comparato*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2015, p. 1097 ss., il quale giunge alla conclusione che in tema di decadenza dal mandato del parlamentare "infedele" al partito "*non esista alcuna formula magica o regola aurea*" (corsivo originale), risultando compatibili con assetti costituzionali liberaldemocratici anche soluzioni ispirate al "mandato (imperativo) di partito" (p. 1116). Sull'interessante esperienza portoghese, la quale prevede all'art. 160, terzo comma, della Costituzione la perdita del mandato parlamentare per i deputati che si iscrivono ad un partito diverso rispetto a quello con il quale si sono presentati alle elezioni, cfr. G. DAMELE, *Vincoli di mandato dei parlamentari e carattere democratico dei partiti. Spunti a partire dall'art. 160 della Costituzione portoghese*, in *Forumcostituzionale.it.*, (18 maggio 2017).

¹⁰³ Nella riflessione scientifica italiana, centrale, sul punto, appare V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare in Italia*, cit., p. 157 s. e nota 7 (del testo ripubblicato in *Stato, Popolo, Governo*) e, prima ancora, P. BISCARETTI DI RUFFIA, *I partiti politici nell'ordinamento costituzionale*, cit., p. 17, che, nel 1950, fa riferimento alle "numerose difficoltà che sorgerebbero in seguito all'accettazione del *mandato di partito* nel caso di successiva grave scissione in seno al partito stesso (fenomeno, ad es., che sembra diventato oggi di gran moda in Italia!" (corsivo originale). Sul reciproco condizionamento tra i principi sottesi agli artt. 49 e 67 Cost., cfr. C. ROSSANO, *Partiti e parlamento nello stato contemporaneo*, Napoli, 1972, p. 357. Più di recente, sul valore sistematico centrale della previsione dell'art. 67 Cost., si è soffermato G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in AA.VV. *Annuario 2008. Partiti politici e società civile*, cit., p. 215 ss. ID., *Il rapporto partito-eletto: per un'interpretazione evolutiva dell'art. 67 Cost.*, in AA.VV. *Partiti politici e ordinamento giuridico. In ricordo di Francesco Galgano*, cit., p. 125 ss. Cfr. ora anche C. DE FIORES, *Sulla rappresentazione della nazione. Brevi note sul divieto di mandato imperativo*, in *Dir. soc.*, 2017, p. 19 ss. (specialmente per la negazione che la sanzione adottata dal Gruppo nei confronti del parlamentare possa incidere sullo *status* di questo). Per l'esigenza di riconsiderare, invece, il significato del principio di divieto di mandato imperativo, cfr. A. MANNINO, *L'abuso della mobilità parlamentare: ripensare il divieto del mandato imperativo*, in *Quad. cost.*, 2001, p. 136. Evidenza un *revival* dalle molteplici radici dell'istituto, operato dalla sent. n. 1 del 2014 della Corte costituzionale N. ZANON, *La seconda giovinezza dell'art. 67 della Costituzione*, in *Quad. cost.*, 2014, p. 383 ss.

¹⁰⁴ Anche se *more geometrico* ineccepibile, non può non lasciare sgomenti la raffigurazione della dialettica parlamentare in uno Stato di partiti pienamente razionalizzato tratteggiata da H. KELSEN, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, Tübingen, 1929 (tr. it., *Essenza e valore della democrazia*, in H. KELSEN, *La democrazia*, Bologna, 1995,

efficacemente i termini di una plurisecolare storia dei rapporti tra partiti e Stato che appare destinata a proseguire.

** Ordinario di Diritto costituzionale nel Dipartimento di Giurisprudenza, Economia, Politica e Lingue moderne di Roma dell'Università Lumsa – Associato dell'I.S.Si.R.F.A. del Cnr.

Forum di Quaderni Costituzionali



p. 91 ss), in cui spetterebbe ai partiti delegare "secondo la natura delle leggi da discutere e da votare, gli esperti di cui dispongono, avendo questi una parte nella decisione finale corrispondente alla consistenza del partito rappresentato" (p. 93). Sull'incongruenza necessaria insita nel principio del libero mandato per la vitalità del regime parlamentare, cfr. efficacemente F.S. BERTOLINI, *Rappresentanza parlamentare e attività di governo*, Napoli, 1997, p. 254.

Costituzionali