

## **I partiti politici oggi: una fotografia dal 2023**

a cura di EMANUELE ROSSI e LUCA GORI

---

Il Forum di Quaderni costituzionali è lieto di ospitare la presente sezione speciale, che costituisce l'esito del corso "I partiti politici in Italia tra diritto e prassi", tenuto dal prof. Emanuele Rossi nell'anno accademico 2021/2022 presso la Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento "Sant'Anna" di Pisa

### **Indice**

- EMANUELE ROSSI, LUCA GORI, I partiti politici oggi: una fotografia dal 2023. Presentazione p. 30
- GIULIO SANTINI, Forme di governo "aperte" e "chiuse" negli statuti dei partiti italiani p. 34
- NORA DONELLI, La selezione delle candidature negli statuti e nella prassi dei nuovi partiti politici italiani p. 48
- MILA MALIZIA, Il rapporto centro-periferia negli statuti dei partiti politici p. 62
- VALERIO LORENZO CANCIAN, Il contributo economico ai gruppi parlamentari come ultima forma (indiretta) di finanziamento pubblico ai partiti p. 78
- GABRIELE MOLÈ, I bilanci dei partiti politici dal 2016 al 2021: una prospettiva giuridica ed economica p. 89
- MAURO DE VIRGILIO, Magistratura e politica prima della Riforma Cartabia p. 120
- LORENZO DE CARLO, La partecipazione dei magistrati all'attività politica dopo la Riforma Bonafede-Cartabia p. 134
- MAEL CASSINADRI, Lo statuto di Fratelli d'Italia p. 146
- MARTINA CRISANTI, Storia e sviluppo dello statuto del Movimento 5 Stelle p. 156
- DARIO PIO MUCCILLI, Lo statuto del PD: analisi di uno scollamento tra forma e sostanza p. 171
- LEONARDO RICCI, Il carattere innovativo dello statuto di Forza Italia p. 186
- ANTONIO MICHELE ALBERTO CARIOLA, Le vicende dei "due statuti" della Lega p. 195

## **I partiti politici oggi: una fotografia dal 2023. Presentazione\***

EMANUELE ROSSI, LUCA GORI\*\*

---

**Data della pubblicazione sul sito:** 6 dicembre 2023

### **Suggerimento di citazione**

E. ROSSI, L. GORI, *I partiti politici oggi: una fotografia dal 2023. Presentazione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2023. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

---

\* Il presente contributo costituisce l'esito del corso "I partiti politici in Italia tra diritto e prassi", tenuto dal prof. Emanuele Rossi nell'Anno accademico 2021/2022 presso la Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento "Sant'Anna" di Pisa ed è inserito nella sezione monografica del fascicolo a cura di Emanuele Rossi e Luca Gori.

\*\* Emanuele Rossi è professore ordinario di Diritto costituzionale nella Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento "Sant'Anna" di Pisa. Indirizzo mail: [emanuele.rossi@santannapisa.it](mailto:emanuele.rossi@santannapisa.it).

Luca Gori è ricercatore t.d. in Istituzioni di diritto pubblico nella Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento "Sant'Anna" di Pisa. Indirizzo mail: [luca.gori@santannapisa.it](mailto:luca.gori@santannapisa.it).

Il presente lavoro raccoglie i risultati di un corso svolto alla Scuola superiore Sant'Anna sul tema dei partiti politici, e finalizzato ad analizzare alcuni dei profili di maggiore rilievo che l'attualità politica ed istituzionale pone alla regolazione giuridica di queste formazioni sociali.

Nella prima parte sono esaminati specifici aspetti di carattere di carattere generale, che riguardano il sistema dei partiti nel suo insieme e la cui attualità è data sia da recenti interventi normativi sia da un'analisi della situazione in essere. I profili analizzati possono sintetizzarsi in tre ambiti generali: il primo riguarda l'organizzazione interna dei partiti, con particolare riguardo al rapporto centro-periferia ed alle modalità di selezione delle candidature; il secondo è rivolto al tema del finanziamento (pubblico, ma non solo) del sistema dei partiti, anche con uno studio sui bilanci delle diverse forze politiche negli ultimi anni; il terzo considera un profilo particolare ma di particolare impatto negli ultimi anni, quale la relazione tra partecipazione alla vita politica di magistrati (che investe il più generale ambito dei rapporti tra politica e magistratura).

La seconda parte mira ad indagare gli statuti dei principali partiti oggi rappresentanti in Parlamento, cercando di comprendere come la forma-partito si sia evoluta nel corso degli anni e come questa si conformi (o meno) alle esigenze indotte dalle trasformazioni politiche e sociali (per le quali, come noto, si sono proposte varie definizioni: partiti liquidi, personali, leaderistici, e così via).

Il contesto nel quale questi lavori si collocano è dato, come noto, dall'art. 49 Cost., che costituisce la norma di carattere generale sui partiti e indica le finalità e la natura strumentale di essi rispetto ai diritti individuali (*"Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale"*). A tale norma di carattere generale fa riscontro quanto stabilito dall'art. 98 Cost., che stabilisce una riserva di legge per l'eventuale limitazione al diritto di iscrizione ai partiti (*"Si possono con legge stabilire limitazioni al diritto d'isciversi ai partiti politici per i magistrati, i militari di carriera in servizio attivo, i funzionari ed agenti di polizia, i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero"*). Infine, deve essere richiamata la XII disposizione transitoria e finale, in forza della quale *"è vietata la riorganizzazione, sotto qualsiasi forma, del disciolto partito fascista"*.

In assenza di una legge generale sui partiti (quale possibile attuazione dei contenuti dell'art. 49 Cost.) – malgrado le numerose sollecitazioni in tal senso pervenute dalla dottrina giuridica oltre che dal dibattito pubblico -, non sono tuttavia mancati interventi – anche da parte del legislatore nazionale – con cui sono stati disciplinati specifici ambiti di attività e introdotti limiti alla riconducibilità degli stessi ad ambiti regolatori individuati dal legislatore. Tra questi, e ad esempio, si può ricordare l'esclusione espressamente sancita dal legislatore dei partiti dal novero degli enti del Terzo settore, oggetto di una disciplina promozionale introdotta dal legislatore con il decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117: in forza

dell'art. 4, secondo comma, di esso, infatti, non possono essere considerati enti del Terzo settore "le formazioni e le associazioni politiche": formula ampia della quale devono ricomprendersi anche i partiti politici. E ciò malgrado che i partiti politici possiedano pressoché tutti i criteri che connotano un ente del Terzo settore: essendo essi soggetti privati, senza scopo di lucro, svolgenti attività di interesse generale, con finalità civiche e di utilità sociale.

Più in generale, va ricordato come l'ordinamento abbia da sempre inteso privilegiare la dimensione (prevalentemente o esclusivamente) privatistica del partito, riservando quindi la disciplina a fonti di carattere generale valevole per ogni tipo di associazione (quali le norme del Titolo I del Codice civile) e, soprattutto, alla regolazione interna, costituita in primo luogo dagli statuti: ciò rende particolarmente rilevante l'analisi di questa fonte nella sua concreta realizzazione.

Questa dimensione regolatoria di carattere privatistico è in certa misura discorde rispetto al ruolo che i partiti hanno avuto, ed hanno tuttora, nella vita istituzionale del nostro Paese: nel suo discorso di insediamento pronunciato davanti al Parlamento in seduta comune in occasione dell'inizio del secondo mandato, il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella ha ricordato come "la qualità stessa e il prestigio della rappresentanza dipendono, in misura non marginale, dalla capacità dei partiti di esprimere ciò che emerge nei diversi ambiti della vita economica e sociale, di favorire la partecipazione, di allenare al confronto". Proprio per questo, ha proseguito il Capo dello Stato, "i partiti sono chiamati a rispondere alle domande di apertura che provengono dai cittadini e dalle forze sociali. Senza partiti coinvolgenti, così come senza corpi sociali intermedi, il cittadino si scopre solo e più indifeso. Deve poter far affidamento sulla politica come modalità civile per esprimere le proprie idee e, insieme, la propria appartenenza alla Repubblica". Espressioni che impongono di riflettere, oggi ancora più di prima, sulla effettiva capacità dei partiti politici attuali di essere all'altezza della responsabilità ad essi attribuita: e non soltanto sul versante dell'azione da essi concretamente svolta, quanto ancora prima su quello della struttura organizzativa che essi si danno al fine di perseguire quegli obiettivi. Come è stato affermato, senza partiti politici "il meccanismo democratico stenta a funzionare e la democrazia difetta di ossigeno, determinando una pericolosa miscela potenzialmente populista, giacché rende più agevole esaltare il rapporto diretto tra un popolo indistinto e un leader/capo" (F. Ippolito, *Costituzione. partiti e cultura politica*, in *Questione giustizia*, 13 marzo 2022).

Il presente lavoro si collega idealmente ad un precedente studio, ancora condotto dagli allievi della Scuola Sant'Anna, più di dieci anni fa, e raccolti nel volume "*Partiti politici e democrazia. Riflessioni di giovani studiosi sul diritto dei e nei partiti*", Pisa University Press, Pisa, 2011. Nell'arco temporale che è intercorso dal 2011 ad oggi molto è cambiato: nuovi partiti sono sorti ed altrettanti sono

venuti meno; anche i partiti che a quel momento erano esistenti ed operanti hanno cambiato – e di molto – le proprie modalità operative (si pensi, per fare un esempio, al metodo delle elezioni primarie per la selezione delle candidature: in una determinata fase storica considerato metodo irrinunciabile ed oggi, a quanto sembra, destinato ad un inesorabile declino). Ciò ha suggerito di rivolgere agli studenti la proposta di rifare il punto della situazione: e gli scritti qui contenuti sono un tentativo che, pur nei limiti di una sorta di esercitazione didattica, è in grado di offrire al lettore alcune risposte ed agli operatori (genericamente intesi) spunti da considerare, nell’ottica di consentire ai partiti di svolgere quella funzione ad essi assegnata dall’ordinamento.

## **Forme di governo “aperte” e “chiuse” negli statuti dei partiti italiani\***

GIULIO SANTINI\*\*

---

**Sommario:** 1. Ipotesi di lavoro: forme di governo “aperte” e “chiuse” nei partiti. – 2. I partiti “leggeri” di centrodestra: Lega e Forza Italia. – 3. Fratelli d’Italia: la rigidità come garanzia di verticalismo. – 4. Il Movimento 5 stelle: tra partecipazione e chiusura. – 5. Il Partito democratico: la dissociazione dell’indirizzo politico dal parametro statutario. – 6. Qualche considerazione di sintesi.

**Data della pubblicazione sul sito:** 6 dicembre 2023

### **Suggerimento di citazione**

G. SANTINI, *Forme di governo “aperte” e “chiuse” negli statuti dei partiti italiani*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4 2023. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

---

\* Il presente contributo costituisce l’esito del corso “I partiti politici in Italia tra diritto e prassi”, tenuto dal prof. Emanuele Rossi nell’anno accademico 2021/2022 presso la scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento “Sant’Anna” di Pisa ed è inserito nella sezione monografica del fascicolo a cura di Emanuele Rossi e Luca Gori.

\*\* Allievo del Corso di PhD in Diritto nella Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento “Sant’Anna” di Pisa. Indirizzo mail: [giulio.santini@santannapisa.it](mailto:giulio.santini@santannapisa.it).

## 1. Ipotesi di lavoro: forme di governo “aperte” e “chiuse” nei partiti

L’impatto dei partiti politici e della loro interazione sistemica sulla forma di governo è uno degli elementi più importanti per la caratterizzazione dell’ordinamento, e rappresenta un fattore determinante anche a fini classificatori, come, in Italia, si è chiaramente compreso non solo dai tempi del celebre scritto di Leopoldo Elia<sup>1</sup>, ma già dalla pubblicazione del saggio di Marco Minghetti del 1881<sup>2</sup>. Il loro ruolo fondamentale per la tenuta del regime repubblicano e per l’elaborazione dell’indirizzo politico attraverso la partecipazione, del resto, è riconosciuto a chiare lettere dall’art. 49 della Costituzione, e a questa presa d’atto responsabilizzante si accompagna la prescrizione relativa al “metodo democratico”, oggetto di annose discussioni, tuttavia sempre cariche di nuovo interesse anche per le trasformazioni (non sempre: per i progressi) che il mondo della politica organizzata via via ha presentato<sup>3</sup>.

Si ha, dunque, che l’interesse della riflessione giuspubblicistica deve essere rivolto, necessariamente, non soltanto alla democrazia *dei* partiti o *attraverso* i partiti, ma anche a quella *nei* partiti: e quindi alla comprensione che la forma di governo del Paese si definisce anche a partire dalla forma di governo delle formazioni sociali che ne strutturano la rappresentanza politica. Questo argomento non deve sembrare eccessivo: molte pagine sono state scritte sulla estensione del concetto di forma di governo al di fuori del contesto statuale o comunque di quello degli enti a carattere territoriale<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Il riferimento è ovviamente alla voce L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano, Giuffrè, 1970, che rappresenta uno storico caposaldo metodologico per la scienza del diritto pubblico italiana. Osserva Elia: «ogni forma di governo include oggi un contesto partitico che la qualifica almeno in parte, sia dal punto di vista strutturale, sia, più ancora, da quello funzionale» (p. 640), il che sembra vero all’autore soprattutto nei sistemi parlamentari, laddove, cioè, il modello costituzionale in quanto tale non sembra imporre, di fatto, un solo e determinato assetto delle forze politiche.

<sup>2</sup> In M. MINGHETTI, *I partiti politici e la loro ingerenza nella giustizia e nella pubblica amministrazione*, Bologna, Zanichelli, 1881, p. 64, già si constata, assai lucidamente, che «fra tutti [...] il governo parlamentare più ancora di quello strettamente costituzionale e rappresentativo, sembra non potersi disciogliere dalla condizione di essere un governo di partito».

<sup>3</sup> Sulla riflessione della dottrina italiana e i dati offerti dalla prassi, cfr. complessivamente E. ROSSI, *La democrazia interna nei partiti politici*, in *Rivista AIC*, 1, 2011. Più di recente, *ex pluris*, cfr. S. CURRERI, *La democrazia nei partiti politici: nuovi spunti per un tema vecchio*, in *DPCE online*, 1, 2021, pp. 399 ss.

<sup>4</sup> In questo senso, la forma di governo (qui necessariamente con l’iniziale minuscola) approssima il suo significato all’espressione *governance*. Ed è interessante notare come sia quest’ultimo il termine adoperato dall’art. 4 del regolamento n. 1141/2014 del Parlamento

Il problema e i suoi riflessi condizionanti sono, del resto, ben noti e studiati dalla scienza politica. Uno dei fondatori di questa disciplina, Robert Michels, osservava come assicurare la democrazia interna dei partiti fosse il prerequisito per imporla nell'ordinamento, a discapito della "legge ferrea dell'oligarchia"<sup>5</sup>; per contro, tutto questo presenta naturalmente un contraltare, in termini, soprattutto, di efficienza e capacità di imporsi da parte del vertice politico, che potrebbe anche giovare di una immagine marcatamente decisionista e come tale gradita all'opinione pubblica e profittevole in termini di consenso<sup>6</sup>.

In questo senso, dunque, è possibile formulare una ipotesi di lavoro. L'assetto organizzativo dei partiti politici può determinare una duplice tipologia di forma di governo: da un lato, una forma di governo "aperta", ossia tale per cui il rapporto tra minoranze e maggioranze interne sia caratterizzato da una vera dialettica, che coinvolga sia i profili relativi all'elaborazione ideologica e alle decisioni programmatiche, sia quelli attinenti al comando in senso stretto, e, in sostanza, alla scelta dei dirigenti; dall'altro, e con significato antitetico, una forma di governo "chiusa", la quale rappresenti, in sostanza, nient'altro che il modo di assicurare una efficace trasmissione, in senso evidentemente discendente, della decisione del vertice politico alle strutture subordinate, senza che, in sostanza, il primo possa mai essere messo in discussione, se non da un grave insuccesso personale.

Questa ipotesi si intreccia, evidentemente, con il diverso modo di atteggiarsi dei partiti politici in quanto organizzazioni. Nella storia dell'Italia repubblicana, evidentemente, i due prototipi sono, da un lato, la Democrazia cristiana, un partito politico che, nei fatti, si configurava come raggruppamento di correnti fortemente competitive tra loro, al punto che la riflessione più recente ha potuto identificare nell'eccessiva tensione interna, più che nella crisi di legittimazione popolare, la vera ragione della scomparsa di un partito cattolico-democratico nel Paese<sup>7</sup>; dall'altro,

---

europeo e del Consiglio, relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee. Questa parola sembra rinviare a una idea molto meno rigorosa di quella di democrazia interna garantita dalla forma di governo, come osservano G. GRASSO, *Partiti politici europei e disciplina costituzionale nazionale*, in *Nomos Le attualità nel diritto*, 1, 2017, p. 5 e F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Torino, Giappichelli, 2018, p. 243.

<sup>5</sup> Cfr. R. MICHELS, *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie: Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*, Leipzig, Klinkhardt, 1910.

<sup>6</sup> Questo è uno dei tratti del comando che si esprime attraverso moduli populistici. Lo osserva, tra gli altri, N. MERKER, *Filosofie del populismo*, pp. 136 ss., ricostruendo, sulla scorta di una letteratura anche risalente un vero e proprio ideale del "capotribù che detta il diritto" che dal pensiero di Carl Schmitt si proietta fino ai nostri giorni.

<sup>7</sup> Cfr. L. BARDI, E. PIZZIMENTI, *Perché falliscono i partiti? Dal predominio della DC alla scomparsa dei partiti cattolici*, Roma, Carocci, 2021.



il Partito comunista italiano, il quale, con l'opzione per il “centralismo democratico” di derivazione leniniana, rifuggiva e sanzionava ogni frazionismo<sup>8</sup>.

Senza indugiare in campo storico, per non ampliare oltremisura la trattazione, questo breve scritto si propone di condurre una sintetica analisi delle previsioni statutarie dei cinque maggiori partiti politici italiani (Forza Italia, Fratelli d'Italia, Movimento 5 stelle, Lega per Salvini *premier*, Partito democratico, per come depositati presso la Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici), alla ricerca di una prospettiva classificatoria.

In particolare, rispetto al tema dell'“apertura” contrapposta alla “chiusura”, sarà preso in esame il profilo della fissazione di un quadro ideologico chiaro che si oppone, per norma statutaria, alla possibilità di rideterminare liberamente l'orizzonte politico del partito, da parte di una maggioranza contingente. Infatti, sembra essere indice di maggiore “apertura” un grado più basso di irrigidimento su questo profilo, dal momento che assoggettare scelte di tipo ideologico al procedimento di revisione statutaria significa, logicamente, rimetterle al consenso della minoranza di blocco<sup>9</sup>.

Sono necessarie due ulteriori precisazioni. In primo luogo, si deve chiarire che non c'è alcuna preferenza valutativa che scaturisca immediatamente dalla qualificazione di un partito come “aperto” o “chiuso”, in quanto, naturalmente,

---

<sup>8</sup> Il principio si leggeva in questi termini nello statuto del PCI approvato dal XIII congresso, nel 1972: «ogni compagno ha il diritto di sostenere presso gli organismi del partito le proprie opinioni, anche se divergenti da quelle contenute nelle direttive di orientamento e di lavoro. Deve però, intanto, realizzare le direttive regolarmente adottate secondo il principio di subordinazione della minoranza alla maggioranza, del singolo alla organizzazione, dell'organizzazione inferiore, alla superiore, principio che assicura l'assoluta unità nell'azione» (art. 5, lett. c). Lo statuto della DC, nel testo vigente al 1984, prevedeva invece il rispetto di «norme di convivenza democratica e [...] diritti delle minoranze» come uno dei doveri fondamentali di ciascun socio (art. 3, lett. e). Una comparazione si legge in G. PASQUINO, *La democrazia nei partiti (degli altri)*, in *Il Mulino*, 6, 2019, pp. 908 ss.

<sup>9</sup> In questo senso, se ci trovassimo di fronte a uno Stato, probabilmente sarebbe più opportuno considerare questo aspetto come uno dei tratti che qualificano la forma di Stato, almeno nel significato che a questo termine dà la dottrina italiana («quella configurazione tipica, o generalizzante, che riguarda il modo di essere dello Stato considerato nel suo insieme rispetto ai suoi elementi costitutivi», per G.U. RESCIGNO, *Forme di Stato e forme di governo. Diritto costituzionale*, in *Enciclopedia giuridica*, XVI, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 1989, *ad vocem*). Ma i partiti Stati non sono, sicché, in riferimento a loro, la distinzione tra rapporti assiologici e sociali e relazioni istituzionali di apparato pare affievolirsi molto ed essere segnata da ancor più stringenti profili di intersezione, sì che non sembra incongruo l'impiego dell'unico concetto di *form of government*, almeno nella sua accezione anglosassone, dal valore onnicomprensivo.

potrebbe anche essere un segno di attaccamento nobile la difesa della propria ideologia<sup>10</sup>; e una espressione istituzionale di gratitudine e ossequio per un capo autorevole e amato il consolidamento della sua posizione gerarchica. Anche se, ovviamente, una opzione, come quella che la Costituzione adotta, a favore del “metodo democratico”, per quanto vaga possa essere la nozione, non può mancare di accompagnarsi a un *favor* nel senso dell’apertura<sup>11</sup>.

Inoltre, è necessario rilevare come la scarsa precettività degli statuti, le difficoltà nell’accesso alla giustizia, la sostanziale elusione, da parte dei gruppi dirigenti, delle sentenze eventualmente pronunciate in materia associativa, facciano sì che la ricognizione delle fonti interne offra un quadro non del tutto coincidente con la realtà<sup>12</sup>. Ma questa sola è l’ambizione del presente lavoro: e non sembra uno sforzo inutile, almeno in tanto in quanto riesca a disvelare qualcosa sul modo in cui i partiti hanno deciso di rappresentarsi, il che, a sua volta, rappresenta un indicatore estremamente interessante circa l’autocoscienza delle diverse forze politiche.

## 2. I partiti “leggeri” di centrodestra: Lega e Forza Italia

Rispetto ai profili che si intende prendere in considerazione, una notevole aridità dispositiva può essere sicuramente individuata nello statuto della Lega per Salvini *premier* (apparso sulla *Gazzetta ufficiale* del 22 novembre 2018), il cui art. 1, rubricato “finalità”, reca semplicemente: «Lega per Salvini Premier è un movimento politico confederale costituito in forma di associazione non riconosciuta che ha per finalità la pacifica trasformazione dello Stato italiano in un moderno Stato federale attraverso metodi democratici ed elettorali. Lega per Salvini Premier promuove e sostiene la libertà e la sovranità dei popoli a livello europeo».

---

<sup>10</sup> In questo senso, la questione riecheggia da vicino il problema se una democrazia possa o meno “proteggersi”, limitando le espressioni politiche ammissibili ed escludendo quelle ritenute pericolose per la tenuta assiologica del regime. Si veda sul punto il recente A. GATTI, *La democrazia che si difende. Studio comparato su una pratica costituzionale*, Milano, Cedam-WK, 2023.

<sup>11</sup> È stato osservato che, nella ricostruzione dogmatica (e, sostanzialmente, ancora in assenza di indicazioni discrezionali da parte del diritto positivo), per “metodo democratico” può intendersi vuoi l’azione esterna conforme ai fini e ai vincoli della Costituzione, vuoi la valorizzazione dei diritti di eguaglianza nella partecipazione, vuoi l’impostazione di un ordinamento interno formalizzato e garantito (cfr. E. ROSSI, *Partiti politici*, in *Dizionario di diritto pubblico*, V, Milano, Giuffrè, 2006, spec. pp. 4150 ss.).

<sup>12</sup> Sull’interessante tema della giustiziabilità dell’operato dei dirigenti, cfr. il recente G. DONATO, *Modello costituzionale dei partiti politici e sindacato giurisdizionale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2013, spec. pp. 45 ss.; anche, N. PIGNATELLI, *La giustiziabilità degli atti dei partiti politici tra autonomia privata ed effettività della tutela giurisdizionale: un modello costituzionale*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2, 2019, pp. 84 ss.

Ai soci (*ex art. 28*) non si richiede che di aderire a questa petizione così poco articolata. Requisiti più stringenti sono previsti soltanto in capo ai “soci ordinari militanti”, gli unici che, a differenza dei semplici “sostenitori”, abbiano diritto di elettorato attivo e passivo e il dovere di partecipare alla vita interna: costoro, infatti, devono astenersi dall’«iscrizione o [...] adesione a qualsiasi altro partito o movimento politico, associazione segreta, occulta o massonica, a liste civiche non autorizzati dall’organo competente o ad enti no profit ricompresi tra quelli preclusi dalla Lega per Salvini Premier» (art. 29). Si noti, assai significativamente, che, nonostante il nome della forza politica induca a ritenere ben altro, nessun riferimento particolare alla figura di Matteo Salvini, o al suo pensiero, è espresso in termini espliciti.

Bisogna rilevare che ogni modifica allo Statuto è compiuta, salvo che in adeguamento a norme imperative, da parte del Congresso federale, che si esprime a *maggioranza assoluta dei presenti* (art. 19). In definitiva, il grado di apertura ideologica della Lega sembra davvero larghissimo, tipico di un partito “grande tenda”<sup>13</sup>, mitigato dalla rilevante previsione per cui non è ammessa la cosiddetta “doppia tessera”.

Lo statuto del Movimento politico Forza Italia, se si guarda all’ultima versione, apparsa in *Gazzetta ufficiale* il 15 novembre 2023, manifesta alcuni contenuti peculiari che si devono alla particolare vicenda storica di questa formazione. *In primis*, all’art. 1 si ha un riferimento a Silvio Berlusconi (aggiunto dopo la sua morte): del “presidente fondatore” si intendono invero «insegnamenti», «intuizioni», «guida»; e questo impegno precede le “finalità” di cui all’art. 1-*bis*, che coincidono con gli «ideali propri delle tradizioni democratiche liberali, cattolico liberali, laiche e riformiste europee», da perseguire nel rispetto dei «valori universali di libertà, giustizia e solidarietà concretamente operando a difesa del primato della persona in ogni sua espressione, per lo sviluppo di una moderna economia di mercato e per una corretta applicazione del principio di sussidiarietà».

I soci devono assicurare, all’atto dell’iscrizione, «la condivisione dei principi e dei programmi del Movimento e l’impegno a collaborare alla realizzazione degli

---

<sup>13</sup> Nella definizione classica, un partito “pigliatutto” o “grande tenda” presenta le seguenti caratteristiche: «a) *drastic reduction of the party’s ideological baggage*. [...] b) *further strengthening of top leadership groups, whose actions and omissions are now judged from the viewpoint of their contribution to the efficiency of the entire social system rather than identification with the goals of their particular organisation*. c) *downgrading of the role of the individual party member* [...] d) *deemphasis of the class-gardée, specific social-class or denominational clientele, in favour of recruiting voters among the population at large*. e) *securing access to a variety of interest groups for financial and electoral reasons*» (O. KIRCHEIMER, *The Transformation of Western European Party Systems*, in J. LAPALOMBARA, M. WEINER (eds.), *Political Parties and Political Development*, Princeton, Princeton University Press, p. 190).

scopi associativi» (art. 3), ma, di per sé, una ulteriore militanza non è incompatibile, se approvata dalla Segreteria nazionale. Molto rigide le previsioni circa le modifiche allo Statuto (art. 74), in quanto tale procedura richiede il concorso dei due terzi degli aventi diritto al voto sia in seno al Congresso nazionale che al Consiglio nazionale, i quali, forse contraddittoriamente, sono chiamati dallo stesso articolo a esprimersi a *maggioranza (forse semplice, in assenza di altre specificazioni) dei presenti*. Forza Italia è, dunque, un partito “leggero” e “aperto”, ma questa leggerezza è garantita in modo forte.

### 3. Fratelli d'Italia: la rigidità come garanzia di verticalismo

Completa il quadro del centrodestra Fratelli d'Italia – Alleanza nazionale. Ancora una volta le finalità del partito sono enunciate in apertura di statuto (nel testo vigente, apparso in *Gazzetta ufficiale* il 30 novembre 2019), all'art. 1: «attuare un programma politico che, sulla base dei principi di sovranità popolare, libertà, democrazia, giustizia, solidarietà sociale, merito ed equità fiscale, si ispira a una visione spirituale della vita e ai valori della tradizione nazionale, liberale e popolare, e partecipa alla costruzione dell'Europa dei Popoli», nonché «promuove[re] nel rispetto della sovranità, dell'indipendenza e dell'unità nazionale, la pacifica convivenza di Popoli, Stati, etnie e confessioni religiose».

Questi capisaldi debbono essere accolti da ogni iscritto (art. 5), il quale accetta, in base al disposto dell'art. 3, di «impegnarsi nel proprio ambiente sociale, culturale, territoriale o lavorativo per la crescita del Movimento diffondendo i suoi programmi e le sue idee»; non è, però, tutto, in quanto l'associato è anche tenuto a rifuggire dall'appartenenza a qualsiasi altro partito o movimento politico, e, ancor più significativamente, a «conformarsi alle indicazioni provenienti dagli organi del Movimento» (non essendo, peraltro, dato di conoscere se questa potestà direttiva possa trovare dei confini materiali o una graduazione in base alla preminenza dell'associato all'interno dell'organico di partito). La figura dell'“amico”, un non socio che voglia esprimere vicinanza al movimento (si immagina, con un grado di coinvolgimento minore), è prevista dall'art. 5, con un rinvio al “regolamento adesioni”, il quale, tuttavia, non sembra, in concreto, disciplinarla.

Interessanti le modalità di revisione dello statuto, che, a una riflessione avvertita, sembra pressoché imm modificabile. Si stabilisce infatti che il Congresso nazionale lo «modifica direttamente [...] o delega espressamente a ciò l'Assemblea o la Direzione nazionale» (art. 9). Ebbene, nel caso di Fratelli d'Italia, il Congresso non è una assise pur ampiamente rappresentativa, ma il consesso *di tutti gli iscritti*, chiamati a «discute[re] e determina[re] l'indirizzo politico del Movimento, ed elegge[re] il Presidente nazionale del Movimento e l'Assemblea nazionale».

Evidentemente non tutti gli associati possono convenire in un unico luogo; e, se anche ciò fosse possibile, costoro, in assenza di altre indicazioni, dovrebbero

esprimersi con la maggioranza prescritta dall'art. 21, comma 2 del codice civile, il quale reca: «per modificare l'atto costitutivo e lo statuto, se in essi non è altrimenti disposto, occorrono la presenza di almeno tre quarti degli associati e il voto favorevole della maggioranza dei presenti». La delega sembra, allora, un passaggio obbligato: ma quale maggioranza sia richiesta per deliberarla non è dato conoscere. In assenza di puntualizzazioni provenienti da regolamenti minori interni, sembra ancora una volta doversi guardare al codice civile, per cui «le deliberazioni dell'assemblea sono prese a maggioranza di voti e con la presenza di almeno la metà degli associati. In seconda convocazione la deliberazione è valida qualunque sia il numero degli intervenuti» (art. 21, comma 1)<sup>14</sup>.

Vista la rigidità di cui si è detto, non stupisce che un Congresso in queste modalità non si sia mai tenuto, nonostante la previsione che ne imporrebbe l'indizione almeno ogni tre anni (art. 9). Ed è una rigidità che si riflette su un partito che, malgrado numerose affermazioni di principio sul valore della partecipazione, enumerate all'art. 2, non sembra in grado di disarticolarsi da un inquadramento verticistico e da una forte cristallizzazione ideologica.

#### 4. Il Movimento 5 stelle: tra partecipazione e chiusura

Fuori dal perimetro dei partiti di orientamento conservatore, l'analisi deve ora spostarsi su quanto dispone l'attuale statuto del Movimento 5 stelle, pubblicato nella *Gazzetta ufficiale* del 27 aprile 2022, e oggetto, ben più degli altri, di attenzione giornalistica e anche dottrinale<sup>15</sup>. Dal punto di vista assiologico, in questa formazione l'iscrizione è subordinata all'accettazione non soltanto dello statuto, ma anche di una carta dei valori e di un codice etico (art. 5, lett. d e lett. i); inoltre, non possono associarsi quanti siano «aderenti ad altri partiti politici e/o ad associazioni aventi oggetto o finalità in contrasto o concorrenti con quelli

---

<sup>14</sup> Si è osservato in dottrina che «il legislatore è [...] ben consapevole che l'applicazione generalizzata di questa regola [del *quorum* costitutivo] condurrebbe alla paralisi associativa gli organismi a più larga base personale», donde la mitigazione del principio con le norme sulla seconda convocazione (M. TAMPONI, *Persone giuridiche. Artt. 11-35*, Milano, Giuffrè, 2018, pp. 313 ss.). Ma è possibile immaginare di convocare due volte il Congresso di un partito, ferma restando l'obiettivo difficoltà nello svolgimento di una consultazione dislocata sul territorio nazionale, e questo a meno che non si voglia davvero immaginare che tutti gli iscritti (204.128 nel 2022!) possano essere convocati in una assemblea fisica generale? Resta solo la possibilità di una riunione in rete: non impedita da norme imperative, non esclusa dallo statuto, ma neppure da questo contemplata.

<sup>15</sup> Si veda, ad esempio, D. CODUTI, *L'organizzazione del M5S nel nuovo statuto: equilibrio tra poteri o equilibrio di potere?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 3, 2021, pp. 506 ss., largamente conforme, nel suo pensiero, alle osservazioni più sinteticamente sviluppate in queste pagine.

dell'Associazione» (non essendo facile comprendere se il divieto valga per *tutti* i partiti e *alcune* associazioni, oppure, come sembra suggerire la lettera della disposizione, *solo* per quei partiti e associazioni ritenuti in contrasto o concorrenti).

Le “finalità” del Movimento, elencate all'art. 2, sez. 2, sembrano piuttosto mezzi per realizzare un programma politico, che viene a essere individuabile in una articolata “carta dei valori”, recepita dallo statuto stesso all'art. 2, sez. 1, e riferita a temi quali i beni comuni, l'ecologia integrale, la giustizia sociale, l'innovazione tecnologica, l'economia eco-sociale di mercato (che rappresentano, testualmente, le “cinque stelle”), e numerosi altri. Tale sezione dello statuto è garantita da un procedimento di revisione aggravato, che «richiede il voto favorevole della *maggioranza assoluta degli Iscritti in due successive deliberazioni* ad intervallo non minore di 1 (un) [*sic!*] mese» (corsivo aggiunto). Si noti che, diversamente dal caso di Fratelli d'Italia, l'Assemblea del M5S si può riunire in rete, a norma dell'art. 10, lett. b dello statuto<sup>16</sup>.

Il codice etico, invece, non fa parte dello statuto, che si limita a prevederne l'esistenza e a determinare che l'organo chiamato a esprimersi su di esso sia, di nuovo, l'Assemblea (art. 10, lett. b). Nei fatti, si tratta di un documento che, al momento, regola soprattutto le modalità di condotta cui devono attenersi gli iscritti che siano eletti ai vari livelli del sistema rappresentativo nazionale, assumendo così la carica di “portavoce” (termine che appartiene alla retorica storica del Movimento e che, oggettivamente, stride con l'art. 67 Cost.)<sup>17</sup>.

Volendo esprimere una notazione a commento, sembra che le principali criticità che si riscontrano nell'attuale statuto del M5S siano legate non tanto alla formalizzazione delle procedure e alla definizione di un dettagliatissimo quadro ideale, che rappresenta certamente uno sforzo apprezzabile; ma al fatto che la remissione delle deliberazioni fondamentali a un'Assemblea così numerosa e non necessariamente riunita in un luogo fisico impedisca lo sviluppo di una minima dialettica, riducendo il consesso a un mero organo di ratifica.

Si consideri la prescrizione per cui «le decisioni dell'Assemblea possono essere adottate anche mediante consultazione scritta di tipo referendario<sup>18</sup>, anche

<sup>16</sup> Occorre rilevare, comunque, come, per gli enti collettivi di cui al I libro del codice civile, diversi da quelli che abbiano aderito al Registro unico del Terzo settore, nel silenzio della legge, sembra possibile che tutti gli organi sociali possano riunirsi a distanza, con modalità che assicurino la presenza e l'identità di chi partecipa e vota, anche se questo non sia previsto espressamente dallo statuto; cfr., conforme, la Commissione per il Terzo settore del notariato milanese, massime n. 12 e 13 del 2022.

<sup>17</sup> Come rileva, tra i molti, G. GRASSO, *Mandato imperativo e mandato di partito: il caso del Movimento 5 Stelle*, in *Osservatorio costituzionale*, 2, 2017.

<sup>18</sup> Pare opportuno richiamare una molto risalente pronuncia nella quale la giurisprudenza di merito ha constatato che il carattere meno rigido entro il quale gli schemi codicistici inquadrano la disciplina delle associazioni non riconosciute sembra permettere

telematica *on-line*, ovvero mediante consenso espresso per iscritto, anche in via telematica *on-line*», con l'ordine del giorno stabilito dal presidente dell'Assemblea stessa (da questa eletto): non sembra facile immaginare che siano portate effettivamente al voto degli iscritti le proposte della minoranza, che pure ha il diritto, come lo ha ciascun associato, di rappresentarle nella fase di convocazione (art. 10, lett. c).

Ma non è tutto. L'art. 10, lett. i, dispone che «entro 5 (cinque) giorni, decorrenti dal giorno della pubblicazione dei risultati sul sito dell'Associazione delle votazioni aventi ad oggetto le modifiche del presente Statuto e/o della Carta dei Principi e dei Valori, il Garante può chiedere la ripetizione della votazione che, in tal caso, s'intenderà confermata solo qualora abbiano partecipato alla votazione almeno la metà più uno degli Iscritti aventi diritto al voto». Una procedura, dunque, ancor più aggravata dal fatto di poter essere soggetta, *per le materie di maggiore importanza*, a un vero e proprio veto sospensivo che, peraltro, può essere superato da una votazione valida solo in presenza di un elevatissimo *quorum* costitutivo (se calcolato a partire dai 133.664 iscritti del 2022)<sup>19</sup>.

## 5. Il Partito democratico: la dissociazione dell'indirizzo politico dal parametro statutario

Chiude la rassegna il Partito democratico, il cui statuto è quello pubblicato sulla *Gazzetta ufficiale* del 23 marzo 2023. Si nota che il PD non si definisce per le sue finalità e neppure per il suo quadro ideologico, ma per una serie di scelte di metodo, all'interno delle quali la formazione dispiega il proprio operato: l'antifascismo, l'adesione al PSE e all'Alleanza progressista, la struttura federale, la partecipazione nel rispetto delle pari opportunità, il riconoscimento del pluralismo sociale e culturale (art. 1).

La «scelta dell'indirizzo politico», così, non è cristallizzata, ma neppure totalmente deformalizzata, o rimessa agli organi esecutivi, in quanto essa viene demandata, in linea di principio, ai procedimenti congressuali. In via ordinaria, e prima che, nel corso di essi, si addivenga al voto in fatto di persone, è previsto un confronto articolato su “documenti politici” e “contributi tematici”, presentati da

---

ciò che è si deve escludere per quante abbiano acquisito la personalità giudica, ossia una consultazione degli iscritti tramite *referendum* (cfr. Tribunale di Roma, 24 luglio 1967, in *Giurisprudenza italiana*, 1968, I,II, cc. 464 ss.).

<sup>19</sup> Si tenga presente che il garante, individuato da una norma transitoria (ma a vita) in Beppe Grillo, rappresenta un centro di potere relevantissimo all'interno del M5S, in quanto, sostanzialmente, inamovibile, in carica *sine die* e dotato di notevoli attribuzioni, tra le quali la principale sembra essere «il potere di interpretazione autentica, non sindacabile, delle norme [dello] Statuto» (art. 12, lett. a dello statuto). Sul punto, cfr. D. CODUTI, *L'organizzazione*, cit., pp. 512 ss.

un *quorum* di iscritti o dirigenti, che vengono discussi e votati dagli iscritti nei circoli, «in alternativa fra loro»; successivamente, «l'assemblea nazionale: a) ratifica il voto sui testi espresso dagli iscritti nei circoli; b) assume i documenti politici che abbiano conseguito almeno il 33% dei voti degli iscritti, ovvero almeno il 20% per i contributi tematici; c) discute i documenti politici e i contributi tematici» (art. 12, comma 3). In alternativa, è possibile un “congresso straordinario a tesi”, proposto dal segretario all'Assemblea, che si svolge con una procedura partecipativa e di confronto su un documento di base deliberato dalla Direzione, esaminato prima a livello territoriale e poi dalla stessa Assemblea nazionale (art. 12, comma 4).

Si deve notare, in primo luogo, come, in ogni caso, la regola di approvazione sembra essere sempre la *maggioranza semplice*. In più, nonostante siano chiamati a esprimersi nella fase congressuale che riguarda le persone (segretario e componenti dell'assemblea), gli “elettori registrati” non sono chiamati a prendere parte alla votazione sui documenti di indirizzo politico, sì che sono possibili discrasie nell'esito delle diverse fasi congressuali, similmente a quello che si è verificato nel 2023<sup>20</sup>. La definizione del programma è, sostanzialmente, riservata agli iscritti, i quali aderiscono non solo allo statuto, ma anche al manifesto dei valori e al codice etico, e non possono far parte di altre forze politiche o anche di gruppi parlamentari o consiliari diversi da quelli cui faccia ufficialmente riferimento il PD (art. 4, comma 2 e comma 9). Ai semplici elettori iscritti al relativo albo, invece, pur nel rispetto delle regole sulle incompatibilità, è richiesto solo che «dichiarino di riconoscersi nella proposta politica del partito, [e] di sostenerlo alle elezioni» (art. 4, comma 5). Tutti, comunque, decadono dall'iscrizione o dall'afferenza all'albo in caso di candidatura elettorale in liste diverse da quelle riconosciute dal PD, ed è loro inibito il reingresso per l'anno in corso e per il successivo (art. 4, comma 10)<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Nelle “elezioni primarie” (se è lecito ricorrere a un termine improprio) del 2023, la candidata vincitrice nel voto aperto a tutti gli elettori non era stata la preferita nella fase di votazione riservata agli iscritti, che avevano premiato con i maggiori consensi il suo sfidante. Cfr. L. GORI, *I paradossi della democraticità interna ai partiti politici. Le c.d. elezioni primarie del Partito democratico*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 5, 2023, pp. 5 ss.

<sup>21</sup> È impossibile non rinvenire, in questa disposizione, echi della polemica, datata 2007, sulla candidatura alle prime “primarie” del PD di Marco Pannella e Antonio Di Pietro, che non si sarebbe concretizzata per il diniego opposto alla domanda di iscrizione, evidentemente animata da uno spirito polemico nei confronti dei gruppi dirigenti di DS e DL. Contro questa decisione, Pannella avrebbe anche tentato, senza successo, di adire la giurisdizione civile (cfr. Tribunale di Roma, 11 settembre 2007, in *Foro italiano*, 2007, I, cc. 2922 ss.). Nel 2009, un episodio simile si sarebbe ripetuto in relazione a un tentativo compiuto da Beppe Grillo. Su tutto questo, cfr. F. SCUTO, *La democrazia*, cit., pp. 135 ss.



Il PD sembra, dunque, strutturare in modo molto rigoroso la sua organizzazione, tutelandola più dalla prevalenza schiacciante di una linea di maggioranza che non dal mutamento ideologico. Per quanto riguarda le disposizioni statutarie, la previsione sulla loro modifica è chiara: esse «sono approvate dall’assemblea nazionale con il voto favorevole della *maggioranza assoluta dei componenti*», sulla proposta di almeno cento componenti l’Assemblea (art. 51, comma 1).

Si deve però rilevare come vi siano due ulteriori aspetti meritevoli di speciale attenzione, che riguardano, rispettivamente, il manifesto dei valori e il codice etico. Quest’ultimo, infatti, pur se richiamato più volte nel testo dello statuto, non viene disciplinato quanto al modo di produzione e di eventuale modificazione. Resta in vigore un testo che risale alla prima fase dell’esperienza politica del PD, approvato dall’Assemblea costituente il 16 febbraio 2008. Esso si atteggia, per così dire, come un catalogo dei valori fondamentali che si associano all’esercizio dell’attività politica, anche tramite la rappresentanza, e come tali, dati *a priori* e non suscettibili di variazioni, almeno in circostanze normali.

Un discorso simile vale per il manifesto dei valori, che rappresenta una sintesi politica fondamentale delle principali istanze promosse dal partito, inquadrate nel contesto nazionale ed europeo. Anch’esso esisteva in una versione predisposta dall’Assemblea costituente (datata 16 febbraio 2008), ma è stato soggetto a un profondo ripensamento e a una integrale riscrittura nel corso del percorso congressuale del 2023 (anch’esso qualificato come “costituente”): e questo, in virtù di una disposizione transitoria che, però, ha esaurito i suoi effetti con l’approvazione del nuovo testo (il 21 gennaio 2023), sì che esso è tornato ad essere un documento al di fuori della disposizione degli organi interni, salva la revisione dello statuto.

## 6. Qualche considerazione di sintesi

Dalla sinossi fin qui condotta, sembra possibile trarre alcune valutazioni circa gli assetti dei diversi partiti politici, e qualche considerazione di sintesi riferita, più in generale, ai tratti del sistema politico italiano: un contesto nel quale, come si è visto, non vi è una tendenza chiara circa il carattere “aperto” o “chiuso” della forma di governo dei partiti principali. Infatti, sembra che il tema non sia neppure problematizzato in modo chiaro, essendo, se mai, più rilevante la predisposizione di meccanismi interni volti ad assicurare un certo grado di coesione e trasmissione della decisione, una volta che questa si sia formata.

---

e L. GORI, *Le elezioni primarie nell’ordinamento costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, pp. 161 ss.

Invero, con la parziale eccezione del PD, il quale, almeno idealmente, intende raccogliere e portare avanti il retaggio di *tutte* le grandi tradizioni politiche dell'“arco costituzionale”, le diverse forze politiche sembrano piuttosto poco attente alla fissazione di un quadro ideologico che sia davvero rilevante per la vita interna. Questo emerge in modo estremamente chiaro laddove non vi sono previsioni di particolare significato (ed è il caso di Forza Italia e della Lega), ma non è meno vero nei casi in cui queste siano sottratte a ciò che può essere, nei fatti, oggetto di dibattito interno (e questo avviene in Fratelli d'Italia, che, da un lato, attualizza un impianto particolarmente prossimo a quello del “centralismo democratico”, ma, allo stesso tempo, congela la possibilità di esprimersi, vincolandola a un meccanismo di inusitata complessità e, per conseguenza, di sostanziale inattuazione).

Il caso del Movimento 5 stelle è, almeno in parte, diverso. Qui lo statuto paga lo scotto della sua genesi tormentata, che ha visto l'avvicendamento di un nuovo gruppo dirigente, guidato da Giuseppe Conte, e che non ha potuto evitare qualche compromesso con le istanze di autoconservazione del fondatore del partito, il quale ha mantenuto le sue prerogative di garante. Questo mina *in radice* la possibilità di una reale apertura, se questa è condizionata, in sostanza, al consenso di una singola persona, non facilmente amovibile<sup>22</sup>.

Ma anche a prescindere dal ruolo del garante, che pure è una presenza affatto ingombrante, non si può trascurare il fatto che la sede referendaria può certamente essere un modo apprezzabile per coinvolgere gli iscritti in un processo di revisione ideologica anche profonda, quale, del resto, è stata quella che ha portato alla riscrittura dello statuto e degli altri documenti fondamentali nel corso del 2021, ma la scelta non può essere binaria: a differenza che nella consultazione sull'indirizzo politico rivolta agli iscritti del PD, la possibilità di un voto su mozioni diverse e concorrenti, è del tutto eventuale, e dipende dalla presidenza dell'Assemblea stessa, che sembra incentivata a proporre consultazioni in cui la scelta sia limitata all'approvazione o alla reiezione di una proposta: lo si può credere anche sulla scorta della prassi.

---

<sup>22</sup> In base allo statuto del M5S, «il Garante resta in carica a tempo indeterminato e può essere revocato, in ogni tempo, su proposta deliberata dal Comitato di Garanzia all'unanimità e ratificata da una consultazione in rete degli Iscritti, purché prenda parte alla votazione la maggioranza assoluta degli Iscritti aventi diritto al voto», e, «nell'ipotesi in cui gli Iscritti non confermino la sfiducia al Garante proposta dal Comitato di Garanzia, tale ultimo Organo decade con effetto immediato con conseguente necessità di indizione della consultazione in Rete per la nomina di un nuovo Comitato di Garanzia» (art. 12, lett. c). Si noti che i tre componenti del Comitato di garanzia sono eletti mediante consultazione in rete a partire da una rosa di nomi, che, in numero almeno doppio, sono proposti dallo stesso garante; e che l'ordine del giorno del collegio è adottato sentito quest'ultimo (art. 17, lett. e e lett. f).

Resta infine il tema delle “barriere all’ingresso”. In questo caso, tutti i partiti esaminati sembrano tendenzialmente inclini a volersi dotare di una compagine associativa legata esclusivamente ad essi, e distante da militanze concorrenti. Tutto questo si traduce in scelte diverse: dalle più rigide, come nel caso del PD, alle più blande, specie per FI, ma tutte, essenzialmente, basate su mero dato un dato formale di appartenenza<sup>23</sup>. Il che è certamente ragionevole, nella misura in cui una organizzazione di tendenza, estremamente connotata, deve avere, certamente, la possibilità di resistere a “scalate” ostili dall’esterno<sup>24</sup>. Ma il carattere essenzialmente formale delle incompatibilità sembra suggerire che questo timore non sia troppo acceso: così, si disvela la debolezza dei diritti di partecipazione “dal basso”, che non sembrano tali, in concreto, da compromettere la solidità del posizionamento politico determinato e fatto proprio dal gruppo dirigente.

---

<sup>23</sup> Per confronto (forse estremo), si può ritornare al già citato statuto del PCI del 1972, secondo il quale «il richiedente [l’ammissione] *deve essere presentato da un iscritto* che ne garantisca l’integrità politica e morale» (art. 2).

<sup>24</sup> Per G. AMATO, *Nota su una legge sui partiti in attuazione dell’art. 49 della Costituzione*, in *Rassegna parlamentare*, 4, 2012, pp. 786 ss., «non si può pretendere dai partiti che assicurino l’iscrizione a chiunque. L’iscrizione deve essere garantita, e devono esserci rimedi in caso di diniego, ma sempre sulla base dei requisiti statutariamente richiesti»; significativamente, lo stesso autore afferma che non sembrano illegittime limitazioni in base a fattori che, altrove, sarebbero presupposti di una discriminazione inaccettabile, come la religione: con un dubbio sui sessi (anche in base all’art. 51 Cost.) e su quanto rilevi in base ai «divieti della legge Scelba e della legge Mancino».

## **La selezione delle candidature negli statuti e nella prassi dei nuovi partiti politici italiani\***

NORA DONELLI\*\*

---

**Sommario:** 1. Introduzione. – 2. Democraticità interna ai partiti e selezione delle candidature nell’ordinamento italiano. – 3. Analisi comparata delle regole statutarie. Un confronto fra M5S, LSP, PD, FI e FdI. – 4. Le elezioni primarie: il caso del PD e le “Parlamentarie” del M5S. – 5. Osservazioni conclusive.

**Data della pubblicazione sul sito:** 6 dicembre 2023

### **Suggerimento di citazione**

N. DONELLI, *La selezione delle candidature negli statuti e nella prassi dei nuovi partiti politici italiani*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4 2023. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

---

\* Il presente contributo costituisce l’esito del corso “I partiti politici in Italia tra diritto e prassi”, tenuto dal prof. Emanuele Rossi nell’anno accademico 2021/2022 presso la Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento “Sant’Anna” di Pisa ed è inserito nella sezione monografica del fascicolo a cura di Emanuele Rossi e Luca Gori.

\*\* Allieva ordinaria di Scienze politiche nella Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento “Sant’Anna” di Pisa. Indirizzo mail: [nora.donelli@santannapisa.it](mailto:nora.donelli@santannapisa.it).

## 1. Introduzione

I partiti politici hanno ricoperto un ruolo fondamentale nella storia istituzionale italiana degli ultimi settant'anni, e, a livello normativo, tale rilevanza storica trova diretta espressione nell'ordinamento costituzionale. La Costituzione italiana, infatti, prevede e disciplina i partiti nell'art. 49, in cui si fa riferimento al "metodo democratico" che permette ai cittadini, attraverso l'associazione in partiti, di concorrere alla determinazione dell'indirizzo politico nazionale.

Quest'articolo analizza le modalità in cui, in Italia, si declina una tipica funzione dei partiti nei sistemi di democrazia rappresentativa: la selezione dei candidati per le varie elezioni che caratterizzano la vita politica locale e nazionale.<sup>1</sup> Nello specifico, questo lavoro mira ad analizzare le modalità di selezione delle candidature utilizzate dai principali partiti che compongono l'attuale scenario politico italiano. A tale scopo, esso è suddiviso in tre sezioni.

Nel paragrafo centrale sono trattate le regole statutarie e le pratiche che caratterizzano Movimento 5 Stelle (M5S), Lega per Salvini Premier (LSP)<sup>2</sup>, Partito Democratico (PD), Forza Italia (FI) e Fratelli d'Italia (FdI) nella selezione dei rispettivi candidati; segue nell'ultimo paragrafo un approfondimento sui meccanismi di selezione utilizzati da PD e M5S, due casi di particolare interesse e rilievo nel panorama italiano. La questione della selezione delle candidature è affrontata astrattamente nella sezione iniziale del lavoro, dov'è offerto un inquadramento giuridico-politologico del problema. Si è avvertita, infatti, la necessità di riflettere sulla portata della prescrizione costituzionale del "metodo democratico", sulle contrastanti interpretazioni di tale espressione fornite dalla letteratura e sul ruolo che la modalità di selezione dei candidati può assumere nella valutazione sulla democraticità interna di un partito. L'ambiguità della formula costituzionale dell'art. 49 è messa in relazione alla cornice di dubbia identità entro cui i partiti sono inseriti dall'ordinamento italiano: soggetti associati privati che esercitano funzioni pubbliche di rilievo costituzionale.<sup>3</sup> I profili di criticità che si accompagnano a modalità di selezione dei candidati anti-democratiche e poco partecipative devono difatti fare i conti con i problemi che sorgono, invece, nel constatare che i partiti politici italiani rappresentano associazioni private (ai sensi dell'art. 18 della Costituzione, che garantisce ai cittadini italiani la libertà di

---

<sup>1</sup> ROSSI, E. (2013), "Circa la necessità di una definizione in via legislativa del partito politico", in *Spazio filosofico*, 9, pp. 431-440.

<sup>2</sup> Meglio noto semplicemente come "Lega". Il partito, fondato nel 2017, è diretto erede politico dalla precedente Lega Nord.

<sup>3</sup> GORI, L. (2018), *Le elezioni primarie nell'ordinamento costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica.

associazione),<sup>4</sup> sebbene chiamate a svolgere funzioni essenziali per il funzionamento della democrazia rappresentativa.

Infine, una nota di metodo: quest'articolo si struttura a partire dall'analisi degli statuti dei partiti, considerati sia singolarmente ed in prospettiva comparata. L'esame delle norme statutarie si accompagna all'analisi di alcuni casi significativi di applicazione pratica delle norme citate, per evidenziarne eventuali aspetti critici.

## **2. Democraticità interna ai partiti e selezione delle candidature nell'ordinamento italiano**

La selezione delle candidature rappresenta un tema cruciale, seppur spesso poco indagato, qualora si voglia eseguire un'analisi esauriente dell'attività dei partiti politici in una democrazia. Con un'espressione che ha avuto grande fortuna, Michael Gallagher e Michael Marsh hanno definito la selezione delle candidature il "giardino segreto della politica".<sup>5</sup> Secondo gli studiosi, infatti, essa costituisce un processo preelettorale relativamente poco studiato in ambito accademico e che, nella maggior parte dei casi, elude lo scrutinio dell'opinione pubblica. La concentrazione dei processi decisionali nelle mani dei vertici di partito è un fenomeno di portata crescente e, nel nostro paese, i metodi di selezione dei candidati paiono confermare questa tendenza. Nella maggior parte dei casi, le norme statutarie in materia non si sono democratizzate, contrariamente rispetto a quelle in vigore in altri paesi europei.<sup>6</sup> La complessità del quadro italiano è strettamente legata all'assenza di definizioni costituzionali vere e proprie per i partiti. In aggiunta, tale complessità è imputabile al progressivo affermarsi di un'interpretazione della disposizione dell'art. 49 che sostiene la necessità di bilanciare l'autonomia dei partiti, in conformità con il principio di libertà associativa, e le limitazioni dovute alla loro pubblica funzione di garanzia, per "tutti i cittadini", del diritto di partecipare alla formazione dell'indirizzo politico dello Stato.<sup>7</sup> Il problema di porre freno all'autonomia statutaria dei partiti per mezzo di una legislazione adeguata, volta all'acquisizione, nella loro struttura organizzativa, della garanzia di standard minimi di democraticità interna, è stato sollevato

---

<sup>4</sup> Art. 18 Costituzione italiana: "I cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale. Sono proibite le associazioni (...) che perseguono, anche indirettamente, scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare".

<sup>5</sup> GALLAGHER, M. e MARSH, M. (a cura di) (1988), *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*, London, Sage.

<sup>6</sup> DI VIRGILIO, A. e GIANNETTI, D. (2011), "I nuovi partiti italiani e la selezione dei candidati: gli orientamenti dei delegati congressuali" in *Polis*, fascicolo 2, pp. 205-234.

<sup>7</sup> In merito all'obbligo di standard minimi di democraticità interna espresso a livello costituzionale è interessante confrontare il caso italiano con quello tedesco.

numerose volte. Questa posizione, però, è stata fortemente messa in discussione quando il dibattito si è soffermato sui profili critici che solleverebbe un intervento diretto del legislatore in materia: gli orientamenti prevalenti, di recente, si pronunciano in favore di una disciplina “leggera”, per lasciare ai singoli statuti dei partiti il più ampio margine di indipendenza possibile.<sup>8</sup>

Negli ultimi anni il dibattito accademico si è focalizzato sulle elezioni primarie, individuate come possibile strumento di selezione per i candidati dei partiti alle elezioni politiche nell’ottica di realizzare un’attuazione diffusa del metodo democratico. Le primarie, infatti, sono elezioni interne ai partiti dove un gruppo di individui vota i nomi dei candidati del partito alle politiche (c.d. “elezioni secondarie”).<sup>9</sup> Attraverso di esse, dunque, si realizza una parziale riproduzione delle procedure elettorali democratiche attraverso manifestazioni di voto specifiche e vincolanti per scegliere i futuri candidati del partito.<sup>10</sup> Sono distinte in *primarie pubbliche* (regolate per legge, come negli Stati Uniti) e *private* (organizzate in modo spontaneo da alcuni partiti, come avviene nel caso italiano - coerentemente con lo *status* giuridico dei partiti italiani).<sup>11</sup>

In questo lavoro è tenuto presente lo schema proposto da Rahat e Hazan per la classificazione dei metodi di selezione dei candidati. Gli autori si concentrano su due dimensioni: il grado di inclusività (riferito sia a chi seleziona i candidati - il c.d. selettore - sia all’ampiezza del ventaglio di individui che possono essere candidati) ed il grado di decentramento, in riferimento al luogo in cui avviene la selezione (organismo unico a livello nazionale oppure organismi locali decentrati).<sup>12</sup> Secondo Hazan, il livello di decentramento selettivo, sia territoriale che funzionale, influisce in modo rilevante sul tempo che i parlamentari dedicano

---

<sup>8</sup> DEMURO, G. (2008), “Il dibattito sui partiti: per un diritto individuale di partecipazione politica”, in *Quaderni Costituzionali*, 1, pp. 144-146. Si veda, come esempio di una legislazione più leggera in materia di regolamentazione dei partiti, il decreto-legge n. 149 del 28 dicembre 2013, convertito in legge con modificazioni dalla legge n. 13 del 21 febbraio 2014, che pone l’onere, per i partiti politici, di inserire all’interno dei propri statuti alcuni elementi di democraticità interna e trasparenza nell’organizzazione per poter avere accesso a fonti di finanziamento specifiche (forme di contribuzione volontaria fiscalmente agevolata e contribuzione indiretta, su scelta dei cittadini).

<sup>9</sup> Da [primarie](#), in *Treccani.it – Enciclopedie on line*, Istituto dell’Enciclopedia Italiana.

<sup>10</sup> MARSOCCHI, P. (2011), “Le “primarie”: i partiti italiani alle prese con il metodo democratico”, in *Rivista AIC*, fascicolo n. 2, pp. 1-10.

<sup>11</sup> GRATTERI, A. (2006), “Elezioni primarie e segretezza del voto: elementi pubblicitari ed associazionismo privato”, in *Quaderni dell’Osservatorio elettorale QOE-IJES*, vol. 55, n. 1, pp. 241-254.

<sup>12</sup> RAHAT, G. e HAZAN, R.Y. (2001), “Candidate Selection Methods: An Analytical Framework”, in *Party Politics*, vol. 7, n. 3, pp. 297-322.

alle necessità specifiche dei propri collegi elettorali.<sup>13</sup> Per quanto riguarda l'inclusività, invece, parte della letteratura ipotizza che esista una relazione negativa fra il grado di inclusività del elettorato e la coesione interna del partito.

L'argomento principale a sostegno di quest'ipotesi è che per essere ricandidati e rieletti, gli attori politici eletti in parlamento devono agire rispondendo alle richieste di coloro che decidono delle candidature del loro partito. Secondo quest'ipotesi, l'ampiezza del elettorato dei singoli partiti influenza direttamente la "fedeltà" dell'attore politico in questione. Egli, infatti, la accorda agli uffici centrali del partito in caso di selezione centralizzata; alla base di elettori/iscritti al partito in caso di selezione inclusiva e democratica.<sup>14</sup> Questa lettura è un'utile chiave interpretativa per analizzare le scelte dei partiti italiani contemporanei in merito ai rispettivi processi selettivi.

### **3. Analisi comparata delle regole statutarie. Un confronto fra M5S, LSP, PD, FI e FdI**

Le norme statutarie dei partiti italiani suggeriscono l'esistenza di una pluralità di metodi per regolare la selezione delle candidature. Non esistendo leggi a livello nazionale, sono i singoli partiti ad autoregolamentarsi.<sup>15</sup>

L'attuale Statuto del Partito Fratelli d'Italia – Alleanza Nazionale prevede che il movimento "adotta le elezioni primarie come metodo principale di individuazione delle candidature agli organi istituzionali di ogni livello", con un regolamento proposto dall'Esecutivo Nazionale e approvato dalla Direzione Nazionale.<sup>16</sup> Quest'ultimo organo, costituito dal Presidente del Movimento e da almeno 100 membri eletti dall'Assemblea nazionale del partito, è chiamato ad approvare "le liste dei candidati al Parlamento Europeo, alla Camera e al Senato" e "i programmi e le liste per l'elezione dei Presidenti di Regione e le liste dei

---

<sup>13</sup> HAZAN, R.Y. (1999), "Constituency Interests without Constituencies: The Geographical Impact of Candidate Selection on Party Organization and Legislative Behaviour in the 14<sup>th</sup> Israeli Knesset", 1996-99, in *Political Geography*, vol. 18, pp. 791-811.

<sup>14</sup> PEDRAZZANI, A. e PINTO, L. (2015), "The Study of Political Candidates" in *Italian Political Science*, vol. 10, n. 1, pp. 23-29.

<sup>15</sup> Un'eccezione significativa in questo senso è rappresentata dalla legge sulla selezione delle candidature per le elezioni regionali in Toscana (legge regionale n. 70/2004 del 17/12/2004), esaminata in numerosi studi ed abrogata nel 2014 (legge regionale n. 51/2014). Si vedano in merito FUSARO, C. (2005), "La legge regionale toscana sulle primarie", in *Le regioni*, vol. 33, n. 3, pp. 441-458 e FLORIDIA, A. (2006), "Le primarie in Toscana: la nuova legge, la prima sperimentazione", in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale QOE-IJES*, vol. 55, n. 1, pp. 91-132.

<sup>16</sup> Art. 2 dello Statuto del Partito Fratelli d'Italia – Alleanza Nazionale.



candidati ai Consigli regionali, nonché i candidati sindaco nei comuni capoluogo di Provincia” ai sensi dell’art. 13 dello Statuto. Nella storia di FdI, però, scarseggiano i casi in cui sono state organizzate primarie. Uno dei pochi esempi è costituito dalle primarie aperte del febbraio 2014, quando i simpatizzanti del partito (249.380 votanti)<sup>17</sup> ed i componenti del Congresso nazionale (3.000 componenti) hanno eletto Giorgia Meloni presidente di FdI e selezionato 3150 “grandi elettori” delegati al primo Congresso nazionale del partito, che si è svolto poche settimane dopo a Fiuggi.<sup>18</sup> Con la stessa votazione sono stati approvati il nuovo simbolo e dieci linee d’indirizzo per le posizioni politiche del partito. Visto il tema di quest’indagine, si considera necessario specificare che fra i suddetti dieci punti programmatici figurava la richiesta di “elezioni primarie per la scelta del candidato premier come condizione necessaria per l’alleanza nel centrodestra”. Gli sviluppi più recenti dell’alleanza di centro-destra non sembrerebbero aver sortito l’effetto auspicato da FdI: la coalizione FdI-FI-LSP tende a non servirsi di elezioni primarie. Il dibattito sull’eventuale organizzazione di quest’ultime, seppur presente, ha raramente dato origine ad una realizzazione concreta. Primarie di coalizione sono state istituite per la scelta del candidato sindaco di Latina, storica roccaforte della destra, in occasione delle elezioni amministrative del 2016. Anche per la scelta del candidato sindaco di Roma erano state istituite primarie, sotto la spinta di Matteo Salvini, leader della Lega, ma è stato chiarito in seguito che i vertici di partito le avevano intese come primarie consultive e non elettive.<sup>19</sup> In seguito alle elezioni politiche del 25 settembre 2022, FdI è il partito con il numero più alto di consensi (26%) e la Presidente nazionale, Giorgia Meloni, guida il governo sostenuto dalla coalizione di centro-destra, ma la scelta del candidato premier non è avvenuta attraverso primarie. Meloni ha ricevuto l’incarico in seguito all’ottima *performance* elettorale di FdI, che avrebbe reso impossibile a Lega (8,9% dei voti) e FI (8,3% dei voti) di proporre candidature alternative alla presidenza del Consiglio dei ministri. Si ricordi infine che, in Italia, il metodo delle

---

<sup>17</sup> In questo caso, gli iscritti di FdI hanno votato gratuitamente, mentre i non iscritti hanno dovuto versare un contributo minimo di due euro e sottoscrivere il manifesto politico di FdI. Per poter votare, era necessario essere cittadini dell’Unione Europea ed avere almeno 16 anni. La consultazione si è svolta sia in seggi territoriali che online. Per il Regolamento Congressuale vedere <https://www.fratelli-italia.it/wp-content/uploads/2013/07/regolamento%20congressuale%2010022014.pdf>, da [www.fratelli-italia.it](http://www.fratelli-italia.it), consultato in data 23/10/2022.

<sup>18</sup> Per i risultati della consultazione si è fatto riferimento alle dichiarazioni del sito ufficiale di FdI, visualizzabili al link <https://www.fratelli-italia.it/2014/02/26/primarie-fdi-an-i-risultati-presentati-in-conferenza-stampa/>, consultato in data 23/10/2022.

<sup>19</sup> POMARICO, M-C. (2016), “Verso le amministrative: una panoramica sulle primarie in Italia”, in EMANUELE, V., MAGGINI, N. e PAPARO, A. (a cura di), *Cosa succede in città? Le elezioni comunali 2016*, CISE, Roma.

primarie è stato sperimentato per la prima volta nel 1998 proprio da Alleanza Nazionale (AN), partito a tutti gli effetti predecessore di FdI. La consultazione indetta da AN aveva il fine di stabilire l'elenco delle candidature al Consiglio provinciale di Roma, mentre il nome del candidato alla presidenza della Provincia non fu oggetto di voto (la scelta era già stata fatta insieme agli alleati di coalizione).<sup>20</sup> Questo precedente rappresenta la ragione per cui, almeno a livello di normative statutarie, FdI è l'unico partito nell'attuale coalizione centro-destra a contemplare lo strumento delle primarie come strumento per selezionare i propri candidati.

Lo Statuto di Forza Italia regola la selezione dei candidati con gli artt. 56 e 57, dedicati alla "determinazione e presentazione delle candidature nelle elezioni politiche" e nelle "elezioni regionali, provinciali e comunali". Per i candidati delle elezioni politiche nazionali ed europee, le liste vengono definite dalla segreteria nazionale,<sup>21</sup> che si occupa anche delle candidature per il presidente di regione, presidente di provincia e sindaco nelle grandi città. Le liste di candidati per le elezioni provinciali sono di competenza del coordinatore regionale. Le candidature per le elezioni comunali sono di competenza del coordinatore regionale o dei coordinamenti provinciali preposti, a seconda delle dimensioni del comune.

La LSP (Lega per Salvini Premier), che presenta una struttura organizzativa di tipo confederale, prevede all'art. 6 del suo attuale Statuto che la composizione delle liste relative alle elezioni politiche ed europee sia competenza del Consiglio federale del partito.<sup>22</sup> Le candidature alle cariche elettive relative al sindaco e ai membri del consiglio comunale sono rispettivamente di competenza del Consiglio

---

<sup>20</sup> ROSSI, E. e GORI, L. (2009), "Le "primarie" in Italia: dalla prassi alle regole", in *Quaderni costituzionali*, n. 3, pp. 619-650.

<sup>21</sup> La Segreteria nazionale di FI è un organo costituito dal segretario nazionale del movimento, i vice segretari nazionali, 6 membri eletti dal Congresso nazionale, i capigruppo di Senato, Camera e Parlamento europeo, 6 membri arbitrariamente nominati dal segretario nazionale, l'amministratore nazionale, i responsabili nazionali dei settori di cui all'art. 15 dello Statuto, il segretario della conferenza dei coordinatori regionali; i Presidenti o i Vicepresidenti del Senato della Repubblica, della Camera dei deputati e del Parlamento europeo aderenti a FI, i presidenti delle giunte regionali aderenti a FI, tre coordinatori regionali nominati dal presidente, il segretario nazionale di Forza Italia – Giovani per la Libertà, i responsabili nazionali di Forza Italia Azzurro Donna e Forza Italia Seniores. Si veda per specificazioni ulteriori l'art. 29 dello Statuto di FI sulla composizione della Segreteria nazionale.

<sup>22</sup> Il Consiglio federale è costituito dal Segretario Federale, dall'Amministratore Federale, dal Responsabile Federale Organizzativo e del Territorio, i segretari di ciascuna articolazione territoriale regionale con almeno 50 "soci ordinari militanti" e 22 membri eletti dal Congresso Federale ai sensi dell'art. 11 dello Statuto LSP.

federale per città capoluogo di regione, delle articolazioni territoriali regionali per le città capoluogo di provincia, delle sezioni provinciali relative per gli altri comuni.

Nel caso del M5S, lo Statuto si pronuncia in merito alla scelta dei candidati per cariche elettive nell'art. 5, dove contempla la possibilità per gli iscritti di auto-candidarsi per le elezioni nazionali, europee, regionali e locali secondo le modalità previste da Regolamenti approvati dagli organi di partito conformemente con le norme statutarie. Il Presidente del M5S esprime, sentito il Garante, un parere vincolante e insindacabile sulla candidatura. Si vedrà in seguito il caso del regolamento delle c.d. "Parlamentarie" per la selezione dei candidati del M5S alle recenti elezioni parlamentari.

Il PD, infine, costituisce un caso singolare nel panorama del sistema partitico italiano. Come messo in evidenza da Sandri, Seddone e Venturino, il PD è il partito che ha promosso il maggior livello di inclusività nelle proprie procedure di selezione, all'avanguardia per quanto riguarda l'accrescimento di democraticità interna ai partiti nel sistema italiano.<sup>23</sup> Il suo Statuto sostiene, all'art. 5, che "Il Partito Democratico affida alla partecipazione di tutte le sue elettrici e di tutti i suoi elettori (...) la scelta delle candidature per le principali cariche istituzionali". In sostanza, prevede l'istituzione di primarie antecedentemente alle principali consultazioni elettorali. L'art. 24 disciplina le c.d. primarie di coalizione per le cariche monocratiche istituzionali, ossia le cariche di sindaco e di presidente della regione. In assenza di coalizione, sono organizzate "primarie di partito". Per entrambe, i vincitori devono ottenere la maggioranza relativa. L'art. 25 sulla scelta delle candidature per Camera e Senato recita "La selezione delle candidature per le assemblee rappresentative avviene ad ogni livello con il metodo delle primarie oppure, dove il sistema elettorale preveda l'espressione di preferenze, con altre forme di ampia consultazione democratica". Un regolamento approvato di volta in volta dalla Direzione nazionale del PD elenca le regole per le suddette primarie, ove a seconda del caso hanno diritto di voto tutti gli iscritti o tutti gli elettori del partito.

Confrontando le varie esperienze, si osserva che l'attuale sistema partitico italiano presenta una grande varietà di metodi selettivi. Pur diversificando il grado di decentramento a seconda dell'importanza delle cariche, le deliberazioni sulle candidature tendono ad essere una prerogativa di organismi nazionali e con un numero ristretto di componenti (i casi di FI e LSP sono i più evidenti). Si tratta, nella maggior parte dei casi, di procedure di nomina e non di voto.

---

<sup>23</sup> SANDRI, G., SEDDONE, A. e VENTURINO, F. (a cura di) (2015), *Party Primaries in Comparative Perspective*, Farnham, Ashgate Publishing.

#### 4. Le elezioni primarie: il caso del PD e le “Parlamentarie” del M5S

L'esame degli statuti dei partiti italiani attualmente dotati della maggior consistenza elettorale mette in evidenza modalità tipicamente oligarchiche per la selezione dei candidati. A quest'orientamento, indubbiamente prevalente nell'attuale sistema italiano, il PD costituisce una rilevante eccezione. Lo strumento delle primarie, infatti, attribuisce potere decisionale agli iscritti di partito – talvolta anche ai simpatizzanti - nel momento chiave della selezione delle candidature per le cariche elettive ed incentiva un'accresciuta partecipazione dal basso.<sup>24</sup> Solitamente si parla di primarie “chiuse” quando sono coinvolti nel voto solo gli iscritti al partito e di primarie “aperte” quando possono votare tutti i cittadini.<sup>25</sup> Lo Statuto del PD effettua una singolare distinzione fra elettori e iscritti, i “due soggetti della vita democratica interna” del partito. Gli elettori non sottoscrivono – al contrario degli iscritti - lo Statuto e il Codice etico del partito, ma si limitano a registrarsi “nell'Albo pubblico delle elettrici e degli elettori”.<sup>26</sup> Hanno comunque il diritto di votare alle primarie del PD per la scelta dei candidati di tutte le principali cariche istituzionali.<sup>27</sup> In aggiunta, agli iscritti è riconosciuta la prerogativa ulteriore di “essere consultati sulla scelta delle candidature del Partito Democratico a *qualsiasi* carica istituzionale effettiva”.<sup>28</sup> Il testo sopra citato lascia, indubbiamente, un ampio spazio di manovra alla dirigenza di partito, limitandosi a prevedere una consultazione obbligatoria ma non vincolante degli iscritti, che in più non hanno alcuno *status* privilegiato nel voto alle primarie. I regolamenti delle primarie che il PD ha organizzato finora sono stati approvati di volta in volta, e sono soggetti ad un controllo centralizzato. Per le elezioni politiche del 2013, le primarie organizzate dal partito hanno selezionato il 90% dei candidati, mentre il rimanente 10% era nominato dalla Direzione Nazionale (nei collegi in cui

<sup>24</sup> MARSOCCHI, P. (2011), “Le “primarie”: i partiti italiani alle prese con il metodo democratico”, cit., pp. 1-10.

<sup>25</sup> BASSANINI, F., *Lo statuto democratico dei partiti e le elezioni primarie*, in MERLINI, S. (a cura di) (2009), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, Passigli.

<sup>26</sup> Art. 2, c. 3 dello Statuto del PD.

<sup>27</sup> Secondo una varietà di studi politologici, il coinvolgimento dei membri e la creazione di più modalità di affiliazione al partito sarebbero un tentativo di ampliare la base partecipativa e il consenso del partito stesso. I dirigenti dei partiti difficilmente coinvolgono i membri nelle decisioni politiche più rilevanti; in questo senso la loro inclusione nella scelta di candidature e leader di partito risulta funzionale al mantenimento di un legame con il corpo elettorale. Per ampliare e rafforzare la relazione tra vertice e base del partito, l'accesso al voto è facilitato e include sia gli iscritti che i simpatizzanti, nel caso del PD i c. d. “elettori”. Cfr. MAY, J. (1973), “Opinion Structure of Political Parties: The Special Law of Curvilinear Disparity”, in *Political Studies*, vol. 21, n. 2, pp. 135-151.

<sup>28</sup> Art. 4, c. 5 dello Statuto del PD. Enfasi assente nel testo originale.

l'elezione era più sicura: alla fine, circa il 30% dei parlamentari del PD è stata selezionata dalla Direzione).<sup>29</sup>

Un altro aspetto significativo delle elezioni primarie del PD è il loro utilizzo per la selezione del leader di partito. Secondo lo Statuto del PD, la selezione avviene tramite un processo multistadio che coinvolge tre diversi tipi di elettorato: gli iscritti veri e propri durante la prima fase, gli elettori e le elettrici durante la seconda fase (nella quale i votanti sono chiamati ad esprimere la propria preferenza scegliendo fra i tre candidati più votati dagli iscritti in fase iniziale), ed i membri dell'Assemblea Nazionale del partito nel caso in cui durante la fase precedente nessun candidato sia riuscito ad ottenere la maggioranza assoluta di delegati all'Assemblea stessa.<sup>30</sup>

Un altro interessante caso è quello delle c.d. "Parlamentarie" organizzate dal M5S per la scelta dei candidati alle elezioni politiche. La prima consultazione si è svolta nel dicembre 2012 (in occasione delle imminenti elezioni politiche), si è tenuta su internet, sulla piattaforma ufficiale del Movimento, ed era limitata agli iscritti del partito (con condizioni aggiuntive di "anzianità" piuttosto restrittive).<sup>31</sup> Si è trattato, dunque, di primarie chiuse. Potevano candidarsi soltanto attivisti del partito già presenti nelle liste per le precedenti elezioni regionali, amministrative e comunali; dunque, anche sotto questo aspetto c'è stata una forte limitazione. Tuttavia, si è trattato del primo esperimento di selezione esclusivamente *online* in Italia, e la risonanza mediatica è stata piuttosto significativa.<sup>32</sup> È possibile concludere che le elezioni politiche del 2013 sono state precedute da due forme di selezione delle candidature che, nelle intenzioni di PD e M5S, avevano l'obiettivo di esaltare la dimensione partecipativa e democratica della fase selettiva. È riscontrabile un tentativo di esasperare le differenze con il centro-destra, che ha preferito adottare il tradizionale sistema centralizzato di selezione dei candidati.

---

<sup>29</sup> DE LUCIA, F., CATALDI, M., DE SIO, L., ed EMANUELE, V. (2012), "Le Parlamentarie PD: numeri e regole" le in *Un anno di elezioni verso le Politiche 2013*, Roma, CISE, pp. 125-128.

<sup>30</sup> L'Assemblea nazionale del PD è un organo assembleare con poteri decisionali in materia di indirizzo politico. È composta da seicento eletti mediante liste collegate direttamente alle candidature a Segretario nazionale alle primarie, cento parlamentari aderenti al partito, i sindaci delle città più grandi e i presidenti di regione iscritti e altri individui che ricoprono cariche rilevanti nelle sedi locali del PD. Si veda art. 6 dello Statuto del PD.

<sup>31</sup> LANZONE, L. (2013), "Dai Meetup al Parlamento: candidati ed eletti del Movimento 5 Stelle", in *Il Mulino, Rivista trimestrale di cultura e di politica*, n. 4, pp. 732-738.

<sup>32</sup> LANZONE, M. E. (2013), "Le 'Parlamentarie' dell'M5s: un nuovo metodo di selezione? Uno studio empirico su (s) elettori e candidati" in *XXVII National Congress of SISP*, Firenze, Università di Firenze.

Il M5S ha riproposto le “Parlamentarie” anche per la selezione dei candidati per le elezioni politiche del 2018 e del 2022. In quest’ultimo caso, i partecipanti sono stati oltre 50.000. Il regolamento, che conteneva le modalità di presentazione delle autocandidature da parte degli iscritti, riportava nella pagina d’apertura le parole dello statuto, secondo cui il presidente del Movimento esprime “parere vincolante e insindacabile sulla candidatura” fino a che le liste elettorali non sono depositate. Le Parlamentarie del 2022 presentavano ai votanti anche un quesito, approvato con l’86,54% dei consensi, in cui il Presidente del movimento, Giuseppe Conte, proponeva di inserire “con criterio di priorità” nelle liste 15 candidati da lui selezionati.<sup>33</sup>

## 5. Osservazioni conclusive

La modalità di selezione dei potenziali governanti è un argomento preso in considerazione soltanto di recente in ambito accademico. Da un lato, l’importanza di approfondire il ruolo giocato dai partiti politici pare ormai consolidata: come scrive Pasquino, i partiti sono il “veicolo” attraverso il quale “passa praticamente la quasi totalità dei prescelti per le cariche elettive”.<sup>34</sup> Dall’altro lato, un ostacolo che gli studi in materia faticano ad aggirare è rappresentato dall’insufficienza di informazioni. L’analisi pratica delle procedure di selezione ha dovuto infatti fare i conti con la carenza di informazioni riguardo ai processi interni attraverso cui molti partiti decidono delle proprie candidature, e con la derivante difficoltà nel formulare generalizzazioni e giudizi.

Secondo numerosi studi, inoltre, sarebbe soprattutto la legge elettorale ad influenzare la partecipazione dei cittadini in fase selettiva. I sistemi proporzionali, per esempio, favorirebbero una selezione delle candidature gestita dai dirigenti di partito, a spese di metodi più inclusivi e partecipati. Nel caso italiano, neppure l’introduzione del collegio uninominale è riuscito rafforzare il legame fra candidati ed elettori. Le grandi coalizioni hanno scelto d’inserire nei collegi un’ampia quantità di candidati privi di legami specifici con il territorio, a prescindere dalla loro provenienza, con l’obiettivo di assicurare l’elezione, nei collegi “sicuri”, delle cosiddette “teste di lista”.<sup>35</sup> L’analisi delle candidature alle elezioni politiche del 2022 conferma questa tendenza. La nuova legge elettorale, che prevede il

---

<sup>33</sup> Per i dati si è fatto riferimento a quanto pubblicato sul sito ufficiale del M5S al link <https://www.movimento5stelle.eu/candidature-politiche-2022-risultati/>. Il Regolamento ufficiale delle Parlamentarie 2022 è reperibile al link <https://www.movimento5stelle.eu/wp-content/uploads/2022/08/2022-REGOLAMENTO-AUTOCANDIDATURE.pdf>, data di consultazione 25/10/2022.

<sup>34</sup> PASQUINO, G. (2006), “Democrazia, partiti, primarie” in *Quaderni dell’Osservatorio elettorale QOE-IJES*, vol. 55, n. 1, pp. 21-39.

<sup>35</sup> *Ibidem*.

dimezzamento del numero dei parlamentari, ha costituito nel quadro delle ultime elezioni un ulteriore incentivo al controllo centralizzato da parte delle dirigenze per quanto riguarda composizione ed ordine delle liste di candidati da presentare nei collegi elettorali. Tutti e cinque i partiti esaminati, ad eccezione del M5S (che ha indetto “Parlamentarie” dal risultato non vincolante in rete) rientrano in questa tendenza. Ulteriori spunti di riflessione sorgono dal sistema delle liste bloccate.

Queste considerazioni finali ricordano l'importanza rivestita in questi casi dallo studio del contesto e della prassi. I partiti politici sono strettamente legati allo scenario storico-politico da cui derivano e in cui s'inseriscono. Le prescrizioni statutarie, infatti, vengono interpretate dai dirigenti di partito secondo principi di inclusività e democraticità interna solo in alcuni casi specifici e l'ultima parola sulle candidature rimane competenza di élites selezionate. Queste osservazioni generano numerosi interrogativi in riferimento alla concreta attuazione del “metodo democratico” costituzionalmente previsto per i partiti e sulla relazione tra la selezione candidature e l'effettiva rappresentanza democratica nell'ordinamento italiano.

### Riferimenti bibliografici

BASSANINI, F. (2009), *Lo statuto democratico dei partiti e le elezioni primarie*, in MERLINI, S. (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, Passigli.

DE LUCIA, F., CATALDI, M., DE SIO, L., e EMANUELE, V. (2012), “Le Parlamentarie PD: numeri e regole” in *Un anno di elezioni verso le Politiche 2013*, Roma, CISE, pp. 125-128.

DE MARTINO, F.R. (2013), “La selezione delle candidature attraverso il metodo delle primarie. Partecipazione politica e rappresentatività dei partiti” in *Rivista AIC*, n. 3, pp. 1-15.

DEMURO, G. (2008), “Il dibattito sui partiti: per un diritto individuale di partecipazione politica”, in *Quaderni Costituzionali*, 1, pp. 144-146.

DI VIRGILIO, A. e GIANNETTI, D. (2011), “I nuovi partiti italiani e la selezione dei candidati: gli orientamenti dei delegati congressuali” in *Polis*, fascicolo 2, pp. 205-234.

FASANO, L.M. e SEDDONE, A. (2016), “Selecting the leader, Italian style” in *Contemporary Italian Politics* (2016), vol. 8, n. 1, pp. 83-102.

FLORIDIA, A. (2006), “Le primarie in Toscana: la nuova legge, la prima sperimentazione”, in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale QOE-IJES*, vol. 55, n. 1, pp. 91-132.

FUSARO, C. (2005), “La legge regionale toscana sulle primarie”, in *Le regioni*, vol. 33, n. 3, pp. 441-458.

FUSARO, C. (2006), "Elezioni primarie: prime esperienze e profili costituzionali" in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale QOE-IJES*, vol. 55, n. 1, pp. 41-62.

GALLAGHER, M. e MARSH, M. (a cura di) (1988), *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*, London, Sage.

GORI, L. (2018), *Le elezioni primarie nell'ordinamento costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica.

GRATTARI, A. (2006), "Elezioni primarie e segretezza del voto: elementi pubblicistici ed associazionismo privato", in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale QOE-IJES*, vol. 55, n. 1, pp. 241-254.

HAZAN, R. Y. (1999), "Constituency Interests without Constituencies: The Geographical Impact of Candidate Selection on Party Organization and Legislative Behaviour in the 14<sup>th</sup> Israeli Knesset", 1996-99, in *Political Geography*, vol. 18, pp. 791-811.

LANZONE, L. (2013), "Dai Meetup al Parlamento: candidati ed eletti del Movimento 5 Stelle", in *Il Mulino, Rivista trimestrale di cultura e di politica*, n. 4, pp. 732-738.

LANZONE, L. (2013), "Le 'Parlamentarie' dell'M5s: un nuovo metodo di selezione? Uno studio empirico su (s) elettori e candidati" in *XXVII National Congress of SISP*, Università di Firenze.

MIKOLA, B. (2017), "Online primaries and intra-party democracy: Candidate selection processes in Podemos and the Five Star Movement", in *IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*, n. 24, pp. 37-49.

MAY, J. (1973), "Opinion Structure of Political Parties: The Special Law of Curvilinear Disparity", in *Political Studies*, vol. 21, n. 2, pp. 135-151.

MARSOCCI, P. (2011), "Le "primarie": i partiti italiani alle prese con il metodo democratico", in *Rivista AIC*, n. 2, pp. 1-10.

PANEBIANCO, A. (1988), *Modelli di partito. Organizzazione e potere nei partiti politici*, Bologna, Il Mulino.

PASQUINO, G. (2006), "Democrazia, partiti, primarie" in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale QOE-IJES*, vol. 55, n. 1, pp. 21-39.

PEDRAZZANI, A. e PINTO, L. (2015), "The Study of Political Candidates" in *Italian Political Science*, vol. 10, n. 1, pp. 23-29.

PEDRAZZANI, A., PINTO, L. e SEGATTI, P. (2018), "Italian candidates under the Rosato law", in *Italian Political Science*, vol. 13, n. 1, pp. 19-35.

RAHAT, G. e HAZAN, R.Y. (2001), "Candidate Selection Methods: An Analytical Framework", in *Party Politics*, vol. 7, n. 3, pp. 297-322.

RAHAT, G. e HAZAN, R.Y. (2006), "The influence of candidate selection methods on legislatures and legislators. Theoretical propositions, methodological suggestions and empirical evidence", in *The Journal of Legislative Studies*, vol. 12, n. 3-4, pp. 366-385.



ROSSI, E. e GORI, L. (2009), “Le “primarie” in Italia: dalla prassi alle regole”, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, pp. 619-650.

ROSSI, E. e GORI, L. (a cura di) (2011), *Partiti politici e democrazia*, Pisa, Plus.

ROSSI, E. (2013), “Circa la necessità di una definizione in via legislativa del partito politico”, in *Spazio filosofico*, 9, pp. 431-440.

SANDRI, G., SEDDONE, A. e VENTURINO, F. (a cura di) (2015), *Party Primaries in Comparative Perspective*, Farnham, Ashgate Publishing.

SANDRI, G., SEDDONE, A. e VENTURINO, F. (2013), “The selection of party leaders in Italy, 1989-2012”, in PILET, J.-B. e WEBB, P. (a cura di), *The Selection of Political Party Leaders in Contemporary Parliamentary Democracies. A Comparative Study*, London e New York, Routledge.

### **Statuti dei partiti consultati**

Statuto LSP, G.U. n. 272 del 22 novembre 2018, n. 272°, pp. 17-24.

Statuto FdI – AN, G.U. n. 281 del 30 novembre 2019, serie 160°, pp. 18-27.

Statuto M5S, G.U. n. 97 del 27 aprile 2022, serie 163°, pp. 33-45.

Statuto PD, G.U. n. 260 del 30 ottobre 2021, serie 162°, pp. 65-76.

Statuto FI, sito ufficiale del partito reperibile al link: <http://www.forzaitalia.it/speciali/statutoforzaitalia04.pdf> (ultima consultazione in data 6.12.2023).

(Statuti pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale - G.U. - in seguito all’approvazione della Commissione di garanzia degli statuti per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici. Si segnala che nel momento in cui si scrive lo Statuto di FI, modificato nella versione attuale in data 1° ottobre 2023, non è pubblicato sulla G.U. e rimane in attesa di approvazione).

## **Il rapporto centro-periferia negli statuti dei partiti politici\***

MILA MALIZIA\*\*

---

**Sommario:** 1. Introduzione. – 2. Il centro e la periferia. – 3. L’organizzazione dei partiti nel rapporto tra centro e periferia: il Partito democratico. – 4. segue: il MoVimento 5 Stelle. – 5. segue: Fratelli d’Italia-Alleanza Nazionale. – 6. segue: Forza Italia. – 7. segue: Lega per Salvini Premier. – 8. Riflessioni sul tema: la democrazia interna ai partiti e il rapporto tra elettore e politica alla luce dell’analisi degli statuti.

**Data della pubblicazione sul sito:** 6 dicembre 2023

### **Suggerimento di citazione**

N. DONELLI, *La selezione delle candidature negli statuti e nella prassi dei nuovi partiti politici italiani*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4 2023. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

---

\* Il presente contributo costituisce l’esito del corso “I partiti politici in Italia tra diritto e prassi”, tenuto dal prof. Emanuele Rossi nell’anno accademico 2021/2022 presso la Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento “Sant’Anna” di Pisa ed è inserito nella sezione monografica del fascicolo a cura di Emanuele Rossi e Luca Gori.

\*\* Allieva ordinaria di Scienze politiche nella Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento “Sant’Anna” di Pisa. Indirizzo mail: [mila.malizia@santannapisa.it](mailto:mila.malizia@santannapisa.it).

## 1. Introduzione

L'organizzazione territoriale dei partiti è finalizzata a coordinare, a livello locale, l'impegno degli iscritti nella elaborazione e diffusione dei programmi e delle idee dell'organizzazione. Gli iscritti infatti, mobilitandosi nel loro ambiente culturale, territoriale e lavorativo<sup>1</sup>, contribuiscono alla crescita del partito al quale aderiscono. In questo modo, la struttura dei partiti, così come il rapporto che si instaura tra gli organi nazionali - che rappresentano il "centro" del partito - e le sezioni territoriali - la "periferia" del partito -, contribuisce a realizzare ciò che l'art. 49 Cost. prevede: la possibilità per i cittadini, attraverso i partiti, di concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale.

In questa sede, si procederà ad analizzare il rapporto tra centro e periferia così come emerge negli statuti dei principali partiti politici attualmente rappresentati in Parlamento: Partito Democratico, MoVimento 5 Stelle, Forza Italia, Fratelli d'Italia e Lega Per Salvini Premier. In una prima fase saranno esaminati e posti a raffronto gli organi del livello nazionale, in seguito quelli periferici, e successivamente, si passeranno in rassegna le particolarità strutturali di ciascuno dei sopracitati partiti.

## 2. Il centro e la periferia

Da un punto di vista degli organi dirigenziali nazionali è possibile notare, nei diversi partiti esaminati, una certa omogeneità nella loro composizione: tutti gli statuti prevedono l'istituzione di un'assemblea nazionale o congresso nazionale, di un Presidente o Segretario (al quale, nello statuto del M5S si aggiunge la figura del Garante) e un vicepresidente o vicesegretario; a questi si affianca un consiglio nazionale o segreteria nazionale. Allo stesso modo è prevista l'istituzione di un collegio nazionale di Probiviri e di comitati di garanzia, con il compito di verificare la corretta applicazione delle disposizioni dello Statuto del partito e il rispetto dello stesso.

Per quanto riguarda gli organi periferici, la struttura dei partiti si articola a livello regionale, provinciale e comunale attraverso le rispettive sezioni. Ai circoli locali spesso si aggiungono organizzazioni che aderiscono al partito come club o come associazioni no profit, al fine di coinvolgere determinate categorie di persone (ad esempio: giovani o donne) o di aggregare in base ad una specifica tematica.

Ciò che quindi permette di distinguere le strutture dei partiti è proprio il rapporto che si instaura da un così detto "centro", e la "periferia" dell'organizzazione nazionale.

---

<sup>1</sup> Come verrà illustrato più avanti, alcuni partiti sono dotati di peculiari sezioni territoriali che coinvolgono i lavoratori di una stessa categoria.

Merita precisare, sempre in premessa, che l'estensione territoriale di alcuni dei partiti considerati, in particolare PD, FdI, FI e M5S, non si limita al territorio nazionale: i loro statuti predispongono adeguate modalità per dar luogo a sezioni estere alle quali sono destinati appositi fondi<sup>2</sup>. Queste ultime rappresentano i soci residenti all'Estero, che, al di fuori del territorio nazionale, si riconoscono nei valori del partito e vogliono aderirvi.

### **3. L'organizzazione dei partiti nel rapporto tra centro e periferia: il Partito democratico**

Il PD, fin dal primo articolo del suo statuto<sup>3</sup>, dichiara di essere dotato di una struttura di tipo *federale*, che promuove e sostiene le autonomie regionali. Come si evince dall'articolo 14, il PD adotta uno statuto a livello nazionale, ma prevede che al livello regionale (nonché alle province di Trento e Bolzano) sia garantita autonomia statutaria, a condizione che gli statuti delle sezioni provinciali e regionali siano conformi ai principi fondamentali dello statuto nazionale. Le forme speciali di autonomia che lo statuto garantisce sono dovute alla volontà di rispondere a peculiari esigenze territoriali.

Con l'articolo 15 lo statuto riconosce agli organi locali autonomia politica, programmatica e finanziaria in tutte le materie che non sono riservate all'autorità degli organi nazionali: l'unica ragione per cui la Direzione Nazionale (organo di esecuzione degli indirizzi dell'Assemblea e organo di indirizzo politico) può intervenire negli ambiti riservati ai livelli regionali, e in particolare annullare gli atti da questa emanati, è allorché gli effetti della loro attuazione possano pregiudicare i valori fondamentali del partito, indicati nel Manifesto e nel Codice Etico.

L'altra peculiarità che permette di rilevare un'elevata autonomia a livello locale è la possibilità, garantita dallo statuto, di instaurare una cooperazione rafforzata tra unioni regionali che appartengono alla stessa circoscrizione elettorale per le elezioni del Parlamento Europeo. Lo scopo è, ancora una volta, di rafforzare la capacità che le sezioni regionali hanno di raccogliere efficacemente le istanze dei territori al fine di farle emergere sul piano della politica nazionale e sovranazionale. A questo proposito la Direzione Nazionale è tenuta ad adottare un apposito regolamento per definire gli strumenti e le modalità di questa cooperazione.

Un altro strumento mediante il quale il PD intende valorizzare le istanze locali e la politica delle organizzazioni regionali democratiche è previsto nell'articolo 16: la possibilità di accordi confederativi tra il Partito Democratico e un'altra forza

---

<sup>2</sup> Articolo 13, *Statuto del Partito Democratico* (2021, settembre 3); Articolo 16, *Statuto di Forza Italia* (2023, ottobre); Articolo 6.a, *Statuto del MoVimento 5 Stelle* (2021); Articolo 39, *Statuto di Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale* (2019, settembre).

<sup>3</sup> *Statuto del Partito Democratico*, cit. Tratto il giorno 25 giugno 2022 da <https://www.partitodemocratico.it/statuto/>.

politica nata sul territorio e “capace di rappresentare l’elettorato di orientamento democratico”. Tali accordi possono realizzarsi alla condizione che vi sia una comprovata adesione della comunità locale al progetto politico dell’associazione. Una volta concluso, l’accordo dà la possibilità al partito locale di presentare liste elettorali comuni con il PD per il Parlamento nazionale e per il Parlamento Europeo<sup>4</sup>.

A livello nazionale questa sensibilità, indirizzata a valorizzare gli interessi delle generazioni più giovani e rinnovare l’immagine del partito, si è manifestata, ad esempio, nel 2023 con l’elezione a segretaria nazionale inclusione di un membro di un altro movimento politico<sup>5</sup>. A seguito delle dimissioni di Enrico Letta, originate dall’insoddisfacente risultato ottenuto dal partito alle elezioni politiche del 25 settembre 2022<sup>6</sup>, le elezioni per la Segreteria nazionale hanno portato alla vittoria di Elly Schlein. L’attuale Segretaria del partito, ex vicepresidente dell’Emilia-Romagna, al tempo della candidatura non risultava tesserata al PD ed era (come è tutt’ora) membro dell’ufficio di presidenza dell’associazione Green Italia<sup>7</sup>. In base all’articolo 12, comma 5, dello statuto, è possibile tuttavia presentare la candidatura a Segretario nazionale e componente dell’Assemblea nazionale solo se si è iscritti regolarmente al partito alla data entro la quale viene deliberata la convocazione delle elezioni e se si risulta firmatari dei documenti politici presentati nella prima fase del congresso. Il congresso è infatti distinto in due fasi: nella prima gli iscritti votano i documenti politici e i contributi tematici, nella seconda fase gli iscritti votano i candidati alla Segreteria; i due candidati che hanno ottenuto il numero più alto di voti si confrontano alle primarie. Anche l’articolo 4 comma 9

---

<sup>5</sup> La Segretaria del PD eletta nel 2023 si caratterizza per un profilo assai diverso rispetto ai precedenti dirigenti del partito. Per questa ragione è stata ritenuta una figura adatta alla fase di ricostruzione in cui il partito vorrebbe impegnarsi a seguito delle sconfitte elettorali degli ultimi anni. In particolare, Schlein si distingue per la sua giovane età (trentasette anni) e per le sue posizioni di sinistra, come quelle legate alla lotta alla povertà e alle disuguaglianze, alla giustizia sociale e ambientale. Vedi: MISCULIN L. *Cosa sarà il PD di Elly Schlein*, in *Il Post*, 1 marzo 2023, <<https://www.ilpost.it/2023/03/01/pd-futuro-elly-schlein/>>; *Chi è Elly Schlein, la nuova segretaria del PD*, in *Il Post*, 26 febbraio 2023, <<https://www.ilpost.it/2023/02/26/elly-schlein-nuova-segretaria-pd/>> .

<sup>6</sup> Il 26 settembre il segretario Enrico Letta comunica che non si sarebbe ricandidato nuovamente alla segreteria del PD, dopo che il partito aveva ottenuto alle elezioni il 19% dei voti. Letta dichiarò quindi di voler rimanere in carica solo fino alla convocazione del congresso per l’elezione di un nuovo segretario. Vedi: *Il Post*, 26 settembre 2022, *Letta non si ricandiderà alla segreteria del PD*. <<https://www.ilpost.it/2022/09/26/letta-non-si-ricandida-segreteria-pd/>>

<sup>7</sup> *Chi siamo* | *Greenitalia.org*. Tratto il giorno 30 ottobre 2022 da: <<https://greenitalia.org/chisiamo/>>.

vieta l'iscrizione agli appartenenti ad altri movimenti o partiti politici (come Green Italia).

L'apertura alla collaborazione con personalità esterne, che ha dato al partito la possibilità di rinnovare la sua immagine e il suo spirito dopo la sconfitta alle elezioni politiche, ha portato il partito a modificare l'articolo 55 dello statuto (Disposizioni transitorie e finali), in modo da permettere a Elena Ethel Schlein di candidarsi a Segretaria nazionale e di aprire il partito a "contributi" esterni attraverso la realizzazione di un processo costituente. La novità è rappresentata dal comma 1.5 dell'art. 55, secondo cui "i partecipanti al processo costituente [...] acquisiscono lo status di iscritti al Partito nel momento in cui partecipano alle operazioni di voto nella prima fase congressuale [...] ovvero all'atto della presentazione o della sottoscrizione di candidature al congresso".<sup>8</sup>

Per concludere, così come nei partiti tradizionali, una grande importanza è data ai *circoli*, che l'articolo 17 definisce "unità organizzative di base", mezzo attraverso il quale gli iscritti partecipano alla vita del partito, sedi permanenti di confronto ed elaborazione politica per gli iscritti e luogo deputato all'elezione di cariche interne al partito.

La conformazione di tipo federale prevede che più circoli siano uniti sotto un'unione comunale che li dirige e che uniforma la rappresentanza politica. Queste articolazioni sono a loro volta coordinate da federazioni provinciali e territoriali, il cui funzionamento è, ad ogni modo, definito dallo statuto dell'unione regionale che le comprende. L'articolo 21 dello statuto nazionale, contenente "Principi

---

<sup>8</sup> L'apertura verso l'esterno del PD, anche se in linea con gli obiettivi di valorizzazione delle istanze locali e di rinnovazione dei valori del partito, potrebbe portare a pensare che lo statuto del PD compia un'eccessiva equiparazione dello status di iscritto a quello di semplice elettore. Infatti, le primarie che hanno portato all'elezione dell'attuale Segretaria del partito sono distinte in una prima fase, in cui solo gli iscritti partecipano alla votazione, e in una seconda fase, aperta agli "elettori" non iscritti al PD (ovvero a cittadini e cittadine italiani e dell'UE o di altri Paesi ma con permesso di soggiorno, di età superiore ai 16 anni). Questo pone il problema di quale possa essere l'incentivo alla partecipazione all'associazione in quanto iscritti, visto che i cosiddetti "esterni" possono esercitare un peso così influente nella vita del partito. Infatti, in questa occasione, la seconda fase delle primarie (quella aperta) ha ribaltato il risultato ottenuto nella prima fase (quella chiusa), in cui la percentuale di voti più alta era stata ottenuta dal candidato Bonaccini. Vedi: GORI L., *I paradossi della democraticità interna ai partiti politici. Le c.d. elezioni primarie del Partito democratico*, in *Osservatorio AIC*, Fasc. 5, 2023, p. 19.

Tuttavia, è necessario considerare che il PD costituisce al momento il principale partito di centro-sinistra in Italia, ed è dunque naturale che il suo interesse sia quello di farsi carico anche dei numerosi elettori di sinistra non iscritti che alle elezioni comunque lo voterebbero. Si tratta quindi di una scelta che permette di consolidare la legittimazione politica dell'elezione a Segretario del PD.

inderogabili per gli statuti regionali”, stabilisce che l’elezione del segretario dell’assemblea regionale e provinciale avvenga con voto diretto e segreto degli iscritti.

Anche da un punto di vista della gestione dei fondi, l’articolo 40 stabilisce il principio del “federalismo delle risorse”, per cui ciascuna struttura organizzativa risponde esclusivamente degli atti e dei rapporti giuridici da essa compiuti.

L’autonomia della “periferia”, intesa come rappresentanza del livello locale, è ulteriormente accentuata dall’assemblea dei sindaci (articolo 7) e dalla conferenza dei segretari regionali (articolo 22). Un altro mezzo riservato agli iscritti per determinare la politica del partito è costituito dalle primarie di coalizione e di partito, per le quali l’articolo 24 indica la percentuale minima di componenti dell’Assemblea territoriale che deve sostenere la candidatura affinché questa sia valida.

La presenza sul territorio, poi, non è garantita soltanto dai circoli, ma anche dalla Rete dei Volontari e dalla componente giovanile del partito, denominata Giovani Democratici. Queste articolazioni si occupano rispettivamente della tutela dei beni comuni sul territorio e della promozione della partecipazione politica dei giovani. Oltre a queste organizzazioni, la partecipazione degli iscritti è resa possibile anche attraverso Forum tematici online sul sito del PD, con i quali i cittadini sono coinvolti nell’elaborazione di proposte programmatiche.

#### **4. segue: il MoVimento 5 Stelle**

Un partito nel quale l’utilizzo di piattaforme digitali è considerato strumento fondamentale per il coinvolgimento dei cittadini e che contribuisce fortemente a definire il rapporto tra il “centro” del partito e i suoi organismi periferici, è sicuramente il MoVimento 5 Stelle. Secondo quanto stabilito dallo statuto, gli iscritti, nella loro totalità, contribuiscono a costituire una sezione “in uno spazio territoriale altro”, in quanto, nello spazio virtuale, hanno la possibilità di pesare nelle deliberazioni come componente autonoma rispetto al partito centrale, facendo diventare la piattaforma digitale un’alternativa alla spazialità di un circolo.

Secondo quanto previsto dallo statuto<sup>9</sup>, gli iscritti svolgono un ruolo effettivo di indirizzo e determinazione delle scelte fondamentali, attraverso lo svolgimento in modalità telematica delle consultazioni proposte dagli organi associativi. A questo si unisce la possibilità di forum tematici che, secondo quanto previsto dall’articolo 8, costituiscono spazi di confronto e di scambio di idee politiche. La

---

<sup>9</sup> *Statuto del MoVimento 5 Stelle*, cit. Tratto il giorno 14 ottobre 2023 da < <https://www.movimento5stelle.eu/wp-content/uploads/2021/07/NUOVO-STATUTO-TESTO-DEFINITIVO.pdf> >.

costituzione dei Forum può essere deliberata dal Consiglio Nazionale o da un Comitato territoriale, a seconda che riguardi un ambito nazionale o territoriale

Questo tipo di struttura ha la sua ragion d'essere nell'applicazione dei principi presenti nello statuto, nel quale la grande importanza data alle piattaforme internet è giustificata dal fatto che esse permettono di uniformare la possibilità di partecipazione politica di comunità appartenenti a territori diversi<sup>10</sup>. A questo si aggiunge la volontà di strutturare un partito in modo che il rapporto tra cittadini e rappresentanti sia alimentato costantemente e assiduo sia il dialogo con la società civile, i gruppi e le associazioni.<sup>11</sup> La struttura del Movimento, e quindi anche il rapporto tra centro e periferia, ha la finalità di garantire lo spazio più ampio possibile al confronto democratico e allo scambio di idee, opinioni e valutazioni degli iscritti. La consultazione in Rete ha quindi come presupposto la volontà di instaurare un sistema di democrazia diretta e partecipata<sup>12</sup>, mediante la quale gli iscritti possano eleggere i seguenti organi fondamentali e confermarne un'eventuale sfiducia: il Presidente, il Garante, i componenti del Comitato di Garanzia e del collegio dei Proviviri. Allo stesso modo possono essere votate le autocandidature degli iscritti ed approvati il programma politico del MoVimento 5 Stelle e le proposte di legge di iscritti e di gruppi territoriali.

Per quanto riguarda la collocazione sul territorio in senso stretto, è stabilito che un apposito Comitato per i Gruppi territoriali approvi un Regolamento per i rapporti territoriali<sup>13</sup>. Il comitato è l'organo deputato a coordinare le attività determinate dai rapporti che si instaurano tra i territori e gli organi nazionali e, su delega del Presidente, a coordinare le campagne elettorali locali. Anche in ambito territoriale è possibile costituire Forum tematici proprio attraverso il Comitato<sup>14</sup>.

Le assemblee possono svolgersi a livello nazionale e a livello territoriale e, secondo quanto previsto dall'articolo 6 dello statuto, è possibile costituire Gruppi territoriali con minimo di trenta iscritti. Questi possono essere legati a realtà comunali, infra-comunali o intercomunali purché uniformi all'indirizzo politico

---

<sup>10</sup> *Ivi*, articolo 2.1.3.

<sup>11</sup> *Ivi*, articolo 2.2.a.

<sup>12</sup> *Ivi*, articolo 7. La soluzione della consultazione in rete si verifica, tuttavia, non senza problemi: talvolta è stato necessario l'intervento del Garante della privacy in quanto la piattaforma (gestita per altro da un'associazione distinta dal M5S) si è dimostrata vulnerabile ad attacchi hacker che hanno sottratto gli elenchi degli aventi diritto al voto, con possibilità di alterare le forme di registrazione e il computo dei voti. Per altro, la perizia tecnica ha permesso di verificare che i voti restano imputabili ad uno specifico elettore in quanto non è stato predisposto un meccanismo che li rendesse anonimi in seguito alla votazione o un termine oltre il quale le informazioni personali fossero rimosse dalla piattaforma. Vedi: GORI, L., *I paradossi della democraticità interna ai partiti politici*, cit.

<sup>13</sup> *Statuto del MoVimento 5 Stelle*, cit., articolo 6.

<sup>14</sup> *Ivi*, articolo 14.c.



del M5S a livello nazionale. Il Gruppo territoriale svolge un ruolo importante nella definizione dell'indirizzo politico stesso del movimento, in quanto ha la facoltà di presentare proposte progettuali e iniziative legislative al Comitato Nazionale Progetti; in questo modo le proposte possono essere inserite nel programma politico del M5S ed è garantita una certa influenza della politica e delle istanze territoriali nella politica nazionale.

### **5. segue: Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale**

Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale risponde invece ad un'organizzazione piuttosto tradizionale del partito: nello statuto<sup>15</sup> è attribuita molta importanza all'organizzazione territoriale del movimento tramite i circoli, i quali sono definiti come unità organizzative fondamentali del movimento<sup>16</sup>. Possono essere di tipo territoriale o ambientale<sup>17</sup>: nel secondo caso, gli iscritti partecipanti al circolo possono riunirsi in base al settore professionale o all'impegno per una causa determinata, invece che in base al luogo di residenza. I circoli ambientali, seppur presenti sul territorio, non si esprimono sulla linea politica territoriale. I circoli costituiscono, secondo quanto previsto dall'articolo 6, gli unici titolari della rappresentanza sul territorio e godono di capacità organizzativa interna.

Anche in questo caso le articolazioni territoriali si avvalgono di autonomia organizzativa e rispondono esclusivamente agli atti e ai rapporti giuridici da esse realizzati. Inoltre, la commissione di garanzia e disciplina non è prevista unicamente a livello nazionale, in quanto è prevista anche una commissione a livello regionale e provinciale.

Per gli organi periferici sono previsti un presidente e un coordinamento a livello regionale, provinciale e comunale; a questi si aggiungono, nelle Città metropolitane, un presidente e un coordinamento della Città metropolitana.

La presenza sul territorio del movimento è integrata attraverso l'adesione di associazioni autonome<sup>18</sup> che si riconoscono in principi e finalità del Partito e possono aderirvi mantenendo una piena autonomia contabile. Parallelamente, il movimento giovanile Gioventù Nazionale permette la partecipazione politica giovanile nel territorio.

---

<sup>15</sup> *Statuto di Fratelli d'Italia - Alleanza Nazionale*, cit. Tratto il giorno 26 giugno 2022 da [https://www.fratelli-italia.it/wp-content/uploads/2019/11/Statuto\\_registrato\\_il\\_31.10.19.pdf](https://www.fratelli-italia.it/wp-content/uploads/2019/11/Statuto_registrato_il_31.10.19.pdf) >.

<sup>16</sup> *Ivi*, articolo 6.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> *Statuto di Fratelli d'Italia*, cit., articolo 7.

## 6. segue: Forza Italia

Il partito che si distingue maggiormente in relazione alle associazioni presenti sul territorio è probabilmente Forza Italia: esso prevede una “periferia” ricca di diverse organizzazioni riconosciute. Innanzitutto, del movimento fanno parte i Club di Forza Italia, incrementati nel 2014, a seguito delle dichiarazioni di Silvio Berlusconi, il quale riteneva che il partito potesse essere rivitalizzato proprio attraverso l’esperienza dei Club<sup>19</sup>, attribuendo ad essi l’obiettivo di radicare la presenza del partito a livello locale, con l’intento di occuparsi anche di temi legati al sociale.

Ai Club si aggiungono alcune organizzazioni interne al movimento, secondo quanto previsto dalla Parte X dello statuto<sup>20</sup>: l’organizzazione giovanile Giovani per la Libertà, Forza Italia Azzurro Donna, Forza Italia Seniores.

Il coordinamento della struttura nazionale del partito avviene attraverso un apposito organo<sup>21</sup> composto dai Responsabili Nazionali dei Settori dell’Organizzazione, degli Enti Locali, dei Dipartimenti, della Comunicazione ed Immagine e della Formazione, la cui funzione è di far sì che l’attività dei numerosi organi regionali e periferici sia coerente con l’operato degli Organi nazionali. Per la medesima ragione, fa parte degli organi nazionali anche la Conferenza dei Coordinatori Regionali, che ha il compito di coordinare l’attività politica del Movimento a livello regionale, provinciale e locale, sentite le direttive del Presidente e le indicazioni del Responsabile Nazionale dell’Organizzazione (articolo 35). Gli organi periferici sono costituiti da un Coordinatore, un Comitato, un Consiglio ed un Collegio dei Probiviri a livello regionale e, parallelamente, un Congresso, un Coordinatore, un Comitato a livello provinciale, comunale e uno per le Grandi città. A livello comunale è prevista anche un’Assemblea, mentre per le Grandi Città sono previste un’Assemblea di Circoscrizione e i Coordinatori di Circoscrizione. In città grandi come Torino e Milano (articolo 35) è stabilito che vi sia un Coordinamento per ogni Circoscrizione e un Coordinamento Cittadino con competenza sul territorio comunale della città. Resta invece al Coordinamento Provinciale la competenza sul restante territorio della Provincia. Il coordinamento a livello nazionale è soltanto politico: l’articolo 61 dello statuto garantisce autonomia amministrativa e negoziale per le organizzazioni periferiche che sono

---

<sup>19</sup> *Il Sole 24 ore Italia*, 23 settembre 2014, *Forza Italia, Berlusconi: avanti con progetto fusione tra partito e club*. <<https://st.ilssole24ore.com/art/notizie/2014-09-23/forza-italia-berlusconi-avanti-progetto-fusione-partito-e-club-182753.shtml?uuiid=ABYcJWwB>>.

<sup>20</sup> *Statuto di Forza Italia* (2023, ottobre). Tratto il giorno dicembre 2023 da <<http://www.forzaitalia.it/speciali/statutoforzaitalia04.pdf>>.

<sup>21</sup> *Ivi*, articolo 15 dello Statuto.

legalmente responsabili; mentre i fondi regionali sono gestiti dal tesoriere regionale tramite procura da parte dell'amministrazione nazionale.

### 7. segue: Lega per Salvini Premier

Rispetto ad un partito come il PD o Forza Italia, nei quali la sensibilità al decentramento è sicuramente molto forte - come si evince dalla grande autonomia lasciata a livello territoriale-, nello statuto della Lega per Salvini Premier<sup>22</sup>, molto spazio è riservato alla disciplina del controllo da parte dell'autorità degli organismi centrali su quelli periferici. Il primo articolo dello statuto descrive la Lega come un movimento politico di tipo "confederale". Presenta dunque alcuni organi nazionali, i così detti "organi federali", dei quali fanno parte diversi organi di coordinamento e controllo: l'organo federale di controllo sull'amministrazione, il responsabile federale organizzativo del territorio, la commissione statuto regolamenti e tesseramento e il coordinamento federale del movimento giovanile<sup>23</sup>. Lo stesso congresso federale, l'organo che secondo l'articolo 8 stabilisce la linea politica e programmatica del Partito, ha il dovere di valutare le attività svolte dalle articolazioni territoriali regionali; similmente, il consiglio federale, che delibera determinando l'azione generale della Lega, ha tra i suoi compiti quello di "vigilare sul comportamento politico delle articolazioni territoriali regionali" (articolo 12). Per questo, tra i suoi membri è compreso anche il Responsabile federale organizzativo per il territorio, così come i segretari di ciascuna articolazione territoriale regionale composta da almeno cinquanta soci. Dall'altra parte, le istanze territoriali sono rappresentate a livello nazionale nel Congresso federale attraverso i segretari regionali e provinciali, che ne fanno parte di diritto come membri votanti<sup>24</sup>. Per altro, nonostante si tratti di un'organizzazione di tipo confederale, nella quale ogni articolazione territoriale regionale deve dotarsi di un proprio statuto, il testo degli statuti territoriali è predisposto da un'apposita commissione: la Commissione statuto, regolamenti e tesseramento.

Per quanto riguarda la gestione delle risorse, le sezioni periferiche beneficiano di fondi erogati dalla Lega per Salvini Premier. Tuttavia, il comitato amministrativo federale deve ricevere semestralmente una rendicontazione, con la possibilità di richiedere informazioni aggiuntive ove lo ritenga necessario (articolo 14).

Infine, l'articolo 31 stabilisce il sistema di controllo sugli organi e sulle articolazioni territoriali del partito: il controllo avviene in modo che l'organo di

---

<sup>22</sup> *Statuto della Lega per Salvini Premier* (2018, gennaio). Tratto il giorno 22 giugno 2022 da [https://static.legapersalvinipremier.it/files/Lega\\_per\\_Salvini\\_Premier\\_Pubbl\\_Statuto\\_GU\\_n.272\\_del\\_22\\_11\\_2018.pdf](https://static.legapersalvinipremier.it/files/Lega_per_Salvini_Premier_Pubbl_Statuto_GU_n.272_del_22_11_2018.pdf).

<sup>23</sup> *Ivi*, articolo 11 dello Statuto.

<sup>24</sup> *Ivi*, articolo 12 dello Statuto.

livello superiore verifichi l'operato di quelli di livello inferiore, in particolare per quanto riguarda l'annullamento e la modificazione degli atti assunti dalle articolazioni. Del resto, a partire dal nome scelto per il partito e da una propaganda dallo stile piuttosto personalistico, è facile immaginare la Lega per Salvini Premier come un partito in cui la tendenza all'accentramento sia abbastanza elevata<sup>25</sup>

Così come gli altri partiti, la presenza sul territorio è garantita da scuole quadri permanenti, predisposte dalle stesse articolazioni territoriali, che hanno la funzione di garantire la formazione politica dei militanti.

## **8. Riflessioni sul tema: la democrazia interna ai partiti e il rapporto tra elettore e politica alla luce dell'analisi degli statuti**

Il rapporto tra centro e periferia negli statuti dei partiti chiama a sé due questioni molto importanti. La prima riguarda il fatto che la legge elettorale<sup>26</sup> che disciplina l'elezione alla Camera dei deputati e del Senato della Repubblica prevede liste corte bloccate e l'impossibilità dell'elettore di poter esprimere un voto di preferenza nei collegi plurinominali. In mancanza, dunque, della possibilità per l'elettore di esprimere la propria preferenza, laddove manchi un'adeguata interazione tra gli organi periferici del partito e quelli centrali, è molto facile che si creino distorsioni a livello di rappresentanza. Infatti, la legge elettorale attualmente vigente contribuisce a garantire un forte potere alle leadership di partito, potendo stabilire chi ed in che collegio candidare. Non sono infatti mancate, nell'ambito delle ultime elezioni tenutesi il 25 settembre del 2022, discussioni tra alcune sezioni locali e la dirigenza dei partiti, come nel caso di Forza Italia e del Partito Democratico<sup>27</sup>, proprio per quanto riguarda la compilazione delle liste. Questo

---

<sup>25</sup> La comunicazione della Lega, come è possibile evincere sia dalla retorica sul sito ufficiale (<<https://legapersalvinipremier.it/>>) sia sui diversi canali social (ad esempio: <<https://www.instagram.com/matteosalviniofficial/>>), si basa sull'immagine del suo leader, spesso impegnato in dirette su Instagram o nella pubblicazione di post sulle diverse piattaforme.

Un discorso simile potrebbe essere fatto per la propaganda di Forza Italia, che proprio a seguito della morte del suo storico leader, Silvio Berlusconi, ha inserito – da statuto – “Berlusconi Presidente” nel simbolo del partito (articolo 3). Tuttavia, come è stato sottolineato nel paragrafo precedente, club, sezioni territoriali e coordinamenti cittadini rendono la “periferia” del partito piuttosto ricca.

<sup>26</sup> Legge 26 ottobre 2017, n. 165, c. d. *Rosatellum*.

<sup>27</sup> *Il Post*, 23 agosto 2023, *Perché le liste elettorali hanno creato tanti problemi*. <<https://www.ilpost.it/2022/08/23/liste-elettorali-posti-problemi/>>.

È particolare notare come, proprio lo statuto del PD, analizzato in precedenza, sia lo statuto che più di tutti mostra una sensibilità particolare per la valorizzazione della politica territoriale, presentando l'associazione, fin dal primo articolo, come un'associazione di tipo federale. L'interesse per tali propositi sembra ancora più

perché l'ordine delle candidature, e, soprattutto, la decisione di assegnare un candidato ad un determinato collegio costituiscono scelte di considerevole importanza affidate alla responsabilità degli organi dirigenti del partito. Permettono, con adeguati calcoli, di stabilire *a priori* chi ha la possibilità di essere eletto e chi no, sulla base di una discreta precisione delle previsioni degli istituti statistici che riguardano i collegi cosiddetti "blindati" e quelli contendibili. Una delle conseguenze più eclatanti è stata quella delle candidature in collegi diversi da quelli in cui il candidato aveva svolto storicamente la propria attività politica, con l'esplicito obiettivo di garantire al candidato un "seggio sicuro". Questi fenomeni, che ad un primo sguardo possono sembrare legati unicamente ai rapporti interni all'organizzazione dei partiti, hanno importanti conseguenze che riguardano la relazione dei cittadini con la politica e con le organizzazioni partitiche, ormai difficilmente percepibili come qualcosa di vicino al proprio territorio o alla propria quotidianità. Assicurare, come previsto da statuto, un'adeguata rappresentanza delle istanze degli organi periferici, che spesso si trovano ad instaurare un contatto diretto con gli elettori, diventa, alla luce di questo, ancora più importante. Per altro, i partiti sono costituiti nella forma giuridica di associazioni private, la cui unica trasposizione a livello istituzionale è costituita dai gruppi parlamentari. Si potrebbe pertanto prospettare il dubbio della congruità sul piano costituzionale dell'attribuzione ad un ristretto gruppo dirigenziale del partito di un potere così forte quale quello di stabilire, attraverso i calcoli strategici legati alle previsioni elettorali e alla possibile distribuzione dei voti dei collegi nei seggi, la rappresentanza istituzionale dell'intero paese. Sulla base di queste considerazioni, sarebbe invece preferibile valorizzare al massimo gli articoli degli statuti dei partiti nelle parti in cui garantiscono la rappresentanza delle istanze e dell'attività politica svolta dalle sezioni periferiche, anche a livello nazionale; e ciò proprio perché, come già specificato, questi dovrebbero essere gli organi preposti a garantire il coinvolgimento diretto degli elettori ai vari livelli territoriali; a maggior ragione in un contesto storico in cui il rapporto tra elettore e partito sembra via via indebolirsi.<sup>28</sup>

---

rilevante alla luce del fatto che è l'unico statuto che non si limita a stabilire rapporti con le sezioni territoriali, ma prevedere addirittura la possibilità di accordi confederativi tra il Partito Democratico e un'altra forza politica nata sul territorio "capace di rappresentare l'elettorato di orientamento Democratico", che possa presentare congiuntamente al PD la propria candidatura nelle elezioni europee e nazionali (art 16 dello statuto).

<sup>28</sup> È tuttavia necessario tener presente che la legge non può in alcun modo stabilire una forma di "statuto-tipo", così come procedimenti determinati per selezionare la dirigenza. Infatti, sono diverse le tecniche compatibili, non solo con il metodo democratico in sé, ma anche con il "principio di democraticità interna" dei partiti. Vedi: GORILL., *I paradossi della democraticità interna ai partiti politici*, cit.

Ed è proprio questo il secondo aspetto da considerare, strettamente legato al primo. L'importanza dei circoli dei partiti e del partito stesso come istituzione presente nella quotidianità politica degli elettori sembra essersi ridotta in Italia rispetto agli anni della c.d. Prima Repubblica. Ciò ha comportato fenomeni come un numero sempre minore di circoli e sezioni territoriali dei partiti (che un tempo costituivano un importante punto di riferimento per la comunità locale), la crescita dell'astensionismo elettorale e la perdita di fiducia dei cittadini nei confronti dei partiti<sup>29</sup>. A partire degli anni Novanta, i partiti andarono incontro a un processo di trasformazione, con conseguente abbandono di molte di quelle forme di partecipazione che avevano caratterizzato i partiti di massa fin dai loro esordi<sup>30</sup>. In particolare, la personalizzazione della politica ha portato alla progressiva chiusura degli spazi di discussione ed elaborazione esistenti tra le diverse correnti del partito, allo scopo di evitare il rischio di ridimensionare la figura del leader di partito, che nel processo di personalizzazione della politica assumeva via via importanza. Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto è necessario tener conto del particolare contesto in cui avviene la gran parte del dibattito politico nei nostri giorni, con il forte sviluppo delle piattaforme offerte dai social media, che si rivelano il mezzo più efficace per coinvolgere l'elettore. Così che la chiusura di spazi di discussione tradizionale va quasi di pari passo al debutto del partito sulle piattaforme online, le quali permettono di attuare un confronto che per profondità e dimensione non può sicuramente essere paragonato alla qualità dei dibattiti che un tempo interessavano circoli e sezioni territoriali. Allo stesso modo, anche la chiusura dei giornali di partito ha contribuito a limitare contesti in cui le posizioni contrastanti potevano raggiungere un raccordo e quelle dominanti potevano essere messe in discussione; opportunità difficilmente presenti in piattaforme in cui il grande numero di interazioni e commenti porta all'espressione di una pluralità di

---

<sup>29</sup> Il "XXIV Rapporto gli italiani e lo stato" dell'Istituto di ricerca Demos & Pi mostra come, in base alla percentuale di fiducia da parte dei cittadini, i partiti vengano dopo le forze dell'ordine, il Papa, il Presidente della Repubblica, la Scuola, il Comune, la Chiesa, l'Unione Europea, la regione, la magistratura, lo Stato, le associazioni di imprenditori, i sindacati, le banche e il Parlamento (solo il 13% degli intervistati ha affermato di avere "molta o moltissima" fiducia nei partiti).

*Demos & Pi*, 2021, XXIV RAPPORTO GLI ITALIANI E LO STATO. Tratto il giorno ottobre 2022 da <<http://www.demos.it/rapporto.php>>.

<sup>30</sup> A tal proposito, è possibile far riferimento all'affermarsi dei *cartel party* (o *partito del cartello*) descritto da R.S. Katz e P. Mair, secondo i quali i partiti avrebbero perso la legittimità sociale che caratterizzava i partiti di massa, finendo per minimizzare il rapporto diretto con la società, che fino ad allora aveva costituito la loro principale fonte di legittimazione. Si veda: KATZ R.S., MAIR P., *Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party*, in *Party Politics*, Volume I, Issue 1, 1995, pp. 5-28.

posizioni disgiunte e incomplete. L'unico che, sulla piattaforma ha abbastanza potere da poter instaurare un rapporto diretto con gli elettori è appunto il leader, che esprime quella che finisce per essere intesa come la posizione predominante nel partito.

La difficoltà nel garantire un rapporto efficace tra i diversi livelli territoriali degli organi e tra le diverse correnti pone importanti questioni di democrazia interna ai partiti. Non sono mancate infatti, negli ultimi anni, scissioni e secessioni anche all'interno di grandi partiti, quale diretta conseguenza dell'impossibilità di contestare la leadership e della mancanza di spazi di confronto, nei quali le posizioni delle diverse correnti, così come le istanze territoriali, potessero trovare ascolto e mediazione.

Il rapporto<sup>31</sup> del 2014 di Fabrizio Barca, esponente del PD ed ex Ministro per il Sud e la coesione territoriale, sui 110 circoli allora presenti a Roma, aveva come obiettivo quello di "valutare uno ad uno i circoli romani del Pd [...] nella loro capacità di rappresentare bisogni e idee dei cittadini, ovvero il loro soccombere a interessi particolari o semplicemente la loro inerzia". Secondo il rapporto, su 110 circoli, erano 17 quelli considerati inattivi; 40 quelli nella cui attività si riscontrava un forte prevalere di interessi particolari e un confronto pressoché nullo sulle posizioni; 25 i circoli che, seppur producendo iniziativa politica, non rappresentavano adeguatamente gli interessi dei cittadini e 2 quelli a "presidio chiuso" (contesti di forte degrado sociale e istituzionale caratterizzati da una modesta capacità di mobilitazione e limiti organizzativi). Tener conto di questo esempio permette di constatare la perdita di capitale politico degli organi territoriali, che, come abbiamo sottolineato, più di tutti avrebbero la potenzialità di generare fiducia nel rapporto con l'elettore, perché direttamente a contatto con esso e capaci di dimostrarsi fisicamente presenti nella sua vita quotidiana.

Dunque, le considerazioni relative all'organizzazione interna dei partiti ed al rapporto tra i suoi organi, alla scelta delle candidature, così come al rapporto tra le sezioni periferiche e i cittadini, inducono a ritenere esistente una forte connessione tra tali fenomeni e gli altissimi tassi di astensionismo che caratterizzano il nostro paese. Il contesto descritto sembra chiarire le ragioni per cui l'elettore si trova a percepire la politica come lontana, sorda, e non dialogante. Le elezioni del 25 settembre 2022 per il rinnovo della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica sono state caratterizzate da una percentuale di affluenza pari 63,9%, il dato più basso di sempre, con un calo del 9% rispetto alle elezioni

---

<sup>31</sup> PD Roma, 2015, *Rapporto conclusivo di Mappa il PD Roma*, <<http://www.luoghideali.it/mappailpdroma/rapporto/>>.

politiche del 2018<sup>32</sup>, riscontrando un astensionismo pari a più di un terzo della popolazione<sup>33</sup>. Un dato che, come detto, dovrebbe indurre a riflettere sui profili di democraticità interna dei partiti ed anche, in particolare, sui rapporti tra il loro centro e la periferia.

In conclusione, l'analisi del rapporto tra centro e periferia dei partiti non pone solo questioni che riguardano l'organizzazione dei partiti in Italia, ma mette altresì in luce importanti aspetti relativi alla democrazia interna dell'organizzazione. Allo stesso modo, chiarisce i meccanismi che contribuiscono a determinare il rapporto che lega cittadini e politica, in particolare per quanto riguarda le aspettative dell'elettore nei confronti del mondo politico.

### Riferimenti bibliografici

*Chi siamo* | *Greenitalia.org*. Tratto il giorno ottobre 2022 da: <<https://greenitalia.org/chisiamo/>>.

*Demos & Pi*, 2021, XXIV RAPPORTO GLI ITALIANI E LO STATO. Tratto il giorno ottobre 2022 da <<http://www.demos.it/rapporto.php>>.

*Elezioni Politiche 2022* | *Ministero dell'Interno*. (2022, settembre). Tratto il giorno ottobre 2022 da [interno.gov.it: <https://www.interno.gov.it/it/speciali/elezioni-politiche-2022>](https://www.interno.gov.it/it/speciali/elezioni-politiche-2022).

Franzini M., Levi E., *Exit, voice e declino dei partiti tradizionali in Italia*, in *Parolechiave*, Fasc. 2, 2018, pp. 185-198.

Gori L., *I paradossi della democraticità interna ai partiti politici. Le c.d. elezioni primarie del Partito democratico*, in *Osservatorio AIC*, Fasc. 5, 2023.

---

<sup>32</sup> *Elezioni Politiche 2022* | *Ministero dell'Interno*. (2022, settembre). Tratto il giorno ottobre 2022 da [interno.gov.it: <https://www.interno.gov.it/it/speciali/elezioni-politiche-2022>](https://www.interno.gov.it/it/speciali/elezioni-politiche-2022).

<sup>33</sup> Nell'analizzare le cause dell'astensionismo che ha interessato le ultime elezioni, il *Sole 24 Ore* riporta parte di un'intervista rivolta a Roberto D'Alimonte, docente di Sistema politico italiano all'Università Luiss ed esperto di sistemi elettorali. Egli sottolinea come non solo aspetti come il maltempo, il sistema elettorale che non prevede il voto di preferenza, (e - opinione di chi scrive - la difficoltà per soggetti come gli studenti fuorisede di raggiungere il proprio luogo di residenza per votare) hanno contribuito all'aumento dell'astensionismo, ma, in particolare "la debolezza dei partiti. I giovani non hanno l'abitudine a votare, non ci sono partiti che li accompagnano al voto". *Il Sole 24 Ore*, settembre 2022, *L'affluenza crolla al minimo storico (63,9 %)*. In *Calabria ha votato solo il 50,8%*, di SALVIOLI L. Tratto il giorno ottobre 2022 da <<https://www.ilsole24ore.com/art/l-affluenza-crolla-minimo-storico-64percento-d-alimonte-italia-i-paesi-europei-dove-si-vota-meno-AEQ9DJ3B>>.



*Il Post*, 23 agosto 2023, *Perché le liste elettorali hanno creato tanti problemi*. <<https://www.ilpost.it/2022/08/23/liste-elettorali-posti-problemi/>>.

*Il Post*, 26 febbraio 2023, *Chi è Elly Schlein, la nuova segretaria del PD*, <<https://www.ilpost.it/2023/02/26/elly-schlein-nuova-segretaria-pd/>>

*Il Post*, 26 settembre 2022, *Letta non si ricandiderà alla segreteria del PD*. <<https://www.ilpost.it/2022/09/26/letta-non-si-ricandida-segreteria-pd/>>.

*Il Sole 24 ore Italia*, 23 settembre 2014, *Forza Italia, Berlusconi: avanti con progetto fusione tra partito e club*. <<https://st.ilssole24ore.com/art/notizie/2014-09-23/forza-italia-berlusconi-avanti-progetto-fusione-partito-e-club-182753.shtml?uuid=ABYcJWwB>>.

Misculin L., *Cosa sarà il PD di Elly Schlein*, in *Il Post*, 1 marzo 2023, <<https://www.ilpost.it/2023/03/01/pd-futuro-elly-schlein/>>.

Salvioli L., *L'affluenza crolla al minimo storico (63,9 %). In Calabria ha votato solo il 50,8%*, in *Il Sole 24 Ore*, 26 settembre 2022, tratto il giorno 4 ottobre 2022 da <<https://www.ilssole24ore.com/art/1-affluenza-crolla-minimo-storico-64percento-d-alimonte-italia-i-paesi-europei-dove-si-vota-meno-AEQ9DJ3B>>.

*Statuto di Forza Italia* (2023, ottobre). Tratto il giorno dicembre 2023 da <<http://www.forzaitalia.it/speciali/statutoforzaitalia04.pdf>>.

*Statuto di Fratelli d'Italia - Alleanza Nazionale* (2019, settembre). Tratto il giorno giugno 2022 da <[https://www.fratelli-italia.it/wp-content/uploads/2019/11/Statuto\\_registrato\\_il\\_31.10.19.pdf](https://www.fratelli-italia.it/wp-content/uploads/2019/11/Statuto_registrato_il_31.10.19.pdf)>.

*Statuto della Lega per Salvini Premier* (2018, gennaio). Tratto il giorno giugno 2022 da <[https://static.legapersalvinipremier.it/files/Lega\\_per\\_Salvini\\_Premier\\_Pubbl\\_Statuto\\_GU\\_n.272\\_del\\_22\\_11\\_2018.pdf](https://static.legapersalvinipremier.it/files/Lega_per_Salvini_Premier_Pubbl_Statuto_GU_n.272_del_22_11_2018.pdf)>.

*Statuto del MoVimento 5 Stelle* (2021). Tratto il giorno giugno 2022 da <<https://www.movimento5stelle.eu/wp-content/uploads/2021/07/NUOVO-STATUTO-TESTODEFINITIVO.pdf>>.

*Statuto del Partito Democratico* (2021, settembre 3). Tratto il giorno giugno 2022 da <<https://www.partitodemocratico.it/statuto/>>.

## **Il contributo economico ai gruppi parlamentari come ultima forma (indiretta) di finanziamento pubblico ai partiti\***

VALERIO LORENZO CANCIAN\*\*

---

**Sommario:** 1. Dall'introduzione all'abolizione del finanziamento pubblico ai partiti: alcuni cenni storici. – 2. Il contributo economico ai gruppi parlamentari: la disciplina di Camera e Senato. – 3. I versamenti degli eletti e il caso particolare del Movimento 5 Stelle. – 4. La riforma del regolamento del Senato e le proposte della Giunta per il regolamento della Camera. – 5. Conclusioni.

**Data della pubblicazione sul sito:** 6 dicembre 2023

### **Suggerimento di citazione**

V.L. CANCIAN, *Il contributo economico ai gruppi parlamentari come ultima forma (indiretta) di finanziamento pubblico ai partiti*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2023. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

---

\* Il presente contributo costituisce l'esito del corso "I partiti politici in Italia tra diritto e prassi", tenuto dal prof. Emanuele Rossi nell'Anno Accademico 2021/2022 presso la Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento "Sant'Anna" di Pisa ed è inserito nella sezione monografica del fascicolo a cura di Emanuele Rossi e Luca Gori.

\*\* Allievo ordinario di Scienze giuridiche nella Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento "Sant'Anna" di Pisa. Indirizzo mail: [valeriolorenzo.cancian@santannapisa.it](mailto:valeriolorenzo.cancian@santannapisa.it).

### **1. Dall'introduzione all'abolizione del finanziamento pubblico ai partiti: alcuni cenni storici**

Introdotta con la legge 2 maggio 1974, n. 195 (c.d. "legge Piccoli"), il finanziamento pubblico ai partiti politici ha conosciuto nel corso degli anni numerose riforme e battute d'arresto. In origine, il finanziamento veniva erogato, da un lato, ai gruppi parlamentari, peraltro obbligati a versare il 95% delle somme ai partiti di appartenenza, dall'altro, in forma di rimborso delle spese sostenute nell'attività elettorale. In questo modo si riteneva che il sostegno economico diretto dello Stato potesse ridurre al minimo i casi di collusione e corruzione con enti privati esterni al circuito parlamentare. Dopo qualche riforma intervenuta negli anni Ottanta, soprattutto nell'ottica di aumentare la trasparenza della procedura, il sistema di finanziamento pubblico ai partiti è stato ridimensionato a seguito di un referendum abrogativo promosso dal Partito Radicale nel 1993, comportando il mantenimento del solo regime di rimborsi delle spese sostenute nell'attività elettorale. Nonostante ciò, prima con la legge 10 dicembre 1993, n. 515 e poi con la legge 3 giugno 1999, n. 157 il sistema ha subito un nuovo ampliamento, portando alla ricostituzione di una legislazione simile a quella precedente al referendum del 1993. Un provvedimento del 1997<sup>1</sup> ha inoltre introdotto per la prima volta la possibilità di destinare, al momento della dichiarazione dei redditi, il 4 per mille dell'imposta sul reddito al finanziamento di partiti, introducendo, peraltro, anche l'obbligo di redigere annualmente un rendiconto, composto dallo stato patrimoniale e dal conto economico, da trasmettere alla Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici.

Dopo una prima riduzione dell'entità del contributo pubblico ad opera del Governo Monti nel 2012<sup>2</sup>, è stato il Governo Letta ad abolire definitivamente il sistema di finanziamento pubblico ai partiti politici, con decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito in legge 21 febbraio 2014, n. 13. I soggetti politici hanno dunque dovuto sopperire alle molteplici spese facendo ricorso a due strumenti ulteriori per finanziare la propria attività: la destinazione volontaria del 2 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (c.d. *Irpef*) e le detrazioni per le erogazioni liberali in denaro in favore dei partiti politici. Il primo non corrisponde più ad una cifra fissa, spartita in base ai risultati elettorali, ma ad una quota dell'*Irpef* che ogni contribuente può scegliere di destinare ad una forza politica

---

<sup>1</sup> Legge 2 gennaio 1997, n. 2.

<sup>2</sup> Legge 6 luglio 2012, n. 96. Sul punto, si veda R. DICKMANN, *Note sulla nuova disciplina sul finanziamento dei partiti e dei movimenti politici e dei gruppi parlamentari*, in *Forum di Quaderni costituzionali – Rassegna*, n. 12/2012, disponibile su [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

iscritta nell'apposito registro nazionale. Il secondo, senz'altro più significativo per le casse dei partiti, risulta sempre più importante negli ultimi anni, ma va detto che gran parte dell'incremento è dovuto alle quote di indennità che ciascun soggetto politico richiede ai propri rappresentanti<sup>3</sup>.

D'altro canto, va segnalato che l'abolizione del finanziamento pubblico ai partiti vero e proprio ha dato una spinta alla proliferazione di strutture e attori, quali fondazioni e associazioni, a sostegno delle formazioni politiche. Si sono posti, dunque, problemi di trasparenza dei proventi dei singoli partiti, cui le ultime riforme non sono riuscite a porre un rimedio definitivo. In particolare, l'art. 9 della già citata legge 6 luglio 2012, n. 96 prescrive a tutte le forze politiche che abbiano conseguito almeno il 2 per cento dei voti validi espressi nelle elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati oppure che abbiano almeno un rappresentante tra Parlamento italiano, Parlamento europeo e consigli regionali, due obblighi diversi. Il primo è quello di trasmettere entro il 15 giugno il rendiconto e i relativi allegati previsti dall'art. 8, legge 2 gennaio 1997, n. 2 all'apposita commissione di garanzia, il secondo, conseguente al controllo di regolarità e conformità di quest'organo, dispone che i partiti debbano pubblicare il bilancio e i documenti allegati sul proprio sito internet. Anche in questo caso, le pratiche in termini di trasparenza variano molto. Richiamando un report realizzato da *openpolis*<sup>4</sup>, può essere utile soffermarsi sul formato di pubblicazione dei bilanci. Sedici formazioni politiche su ventitré hanno rilasciato un *file pdf* non riutilizzabile, contenente un'immagine statica del bilancio. Soltanto le restanti hanno pubblicato un file riutilizzabile su cui possano essere condotte le attività necessarie. Come viene giustamente osservato, buone pratiche di trasparenza potrebbero essere imposte soltanto attraverso un organismo che vigili e sanzioni i comportamenti meno virtuosi, ma i compiti che attualmente ricadono sulla commissione di garanzia vanno già oltre la dotazione di quest'organo.

Inoltre, si osserva che il vero finanziamento privato tende a dirigersi verso fondazioni, comitati elettorali e singoli candidati in modo preponderante rispetto ai partiti politici. È anche questo il motivo per cui la legge 9 gennaio 2019, n. 3 (c.d. *legge anticorruzione*, nota alla stampa come legge "*spazzacorrotti*"), oltre ad abbassare la soglia per la pubblicità delle donazioni da 5.000 a 500 euro, ha esteso l'obbligo di annotazione mensile dei contributi ricevuti e di rendiconto annuale, nonché di pubblicazione sul sito internet del soggetto politico, anche alle liste e ai candidati alla carica di sindaco nei comuni sopra i 15 mila abitanti, oltre che a

---

<sup>3</sup> Secondo uno studio condotto da *Openpolis* sui bilanci presentati dai partiti nel 2018, in media l'80% delle donazioni da persone fisiche deriva dagli eletti, andando a costituire il 40% delle entrate dei partiti. Cfr. *Partiti deboli, democrazia fragile – Come si finanziano oggi i partiti*, 31 luglio 2019. Disponibile su [www.openpolis.it](http://www.openpolis.it).

<sup>4</sup> *Ibidem*.

fondazioni, associazioni e comitati che presentino indici di collegamento con partiti o politici eletti. *A fortiori*, la questione è ancora più delicata se si considera che il numero stimato di realtà associative potenzialmente da monitorare ai sensi della *legge anticorruzione* si aggira intorno alle seimila unità. Peraltro, a riprova della centralità di tali soggetti nel contesto politico, si può menzionare una modifica della legge 9 gennaio 2019, n. 3 apportata con il c.d. *decreto crescita* (decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 convertito in legge 28 giugno 2019, n. 58). In particolare, mentre la *legge anticorruzione* introduceva il divieto per partiti, fondazioni e associazioni di ricevere contributi da governi, enti pubblici di Stati esteri o persone giuridiche aventi sede all'estero e non assoggettate ad obblighi fiscali in Italia, qualche mese dopo il *decreto crescita* escludeva fondazioni, associazioni e comitati da tale divieto, riaccendendo i riflettori su un tema tanto delicato quanto fondamentale.

## **2. Il contributo economico ai gruppi parlamentari: la disciplina di Camera e Senato**

Se, come si è visto, l'esistenza dei partiti è sempre più legata a finanziamenti di tipo privato, va comunque detto che sopravvive tuttora un'ultima forma di finanziamento pubblico, seppur indiretto, alle formazioni partitiche, sotto forma di contributo economico erogato dalla Camera e dal Senato nei confronti dei rispettivi gruppi parlamentari. In questo senso, la consistenza parlamentare di un gruppo diventa un tema centrale, comportando notevoli conseguenze decisive anche all'interno del sistema partitico italiano. Avere tanti eletti, infatti, non significa soltanto poter contare su più quote di indennità versate al partito di appartenenza, ma, allo stesso tempo, significa anche avere a disposizione più contributi ai propri gruppi parlamentari da parte dei due rami del Parlamento.

Tra i benefici riservati ai gruppi parlamentari da parte della Camera di appartenenza, infatti, si nota come entrambi i regolamenti prevedano l'erogazione a favore di ciascun gruppo di un contributo finanziario, «unico e onnicomprensivo», da destinarsi «esclusivamente agli scopi istituzionali riferiti all'attività parlamentare e alle funzioni di studio, editoria e comunicazione ad essa ricollegabili, nonché alle spese per il funzionamento degli organi e delle strutture dei Gruppi, ivi comprese quelle relative ai trattamenti economici»<sup>5</sup>. Se il disposto

---

<sup>5</sup> Art. 15, commi 3 e 4, regolamento della Camera dei deputati, aggiunto con Del. Camera 25 settembre 2012. Il regolamento del Senato della Repubblica prevede una disciplina analoga, riformulata con Del. Senato 21 novembre 2012, all'art. 16, commi 1 e 2. Da notare in quest'ultima disposizione l'aggiunta dell'espressione «attività politiche» tra gli scopi istituzionali per i quali possono essere utilizzati i contributi a carico del bilancio del Senato. Come viene osservato in F. BIONDI, *Disciplina dei gruppi parlamentari e controlli sui bilanci: osservazioni alle recenti modifiche ai regolamenti di Camera e Senato*, in

regolamentare sembra puntualizzare che le risorse finanziarie destinate ai gruppi parlamentari debbano essere vincolate all'attività istituzionale degli stessi, in modo da consentire loro di mettere i propri componenti nelle condizioni di esercitare al meglio le funzioni parlamentari, tuttavia in letteratura si è osservato che il riferimento alle funzioni di studio, editoria e comunicazione potrebbe aprire la porta a possibili iniziative politico-parlamentari più ampie e che, anzi, sulla formulazione di tale disposizione possa aver influito il timore di non riuscire a consentire ai gruppi parlamentari nati in corso di legislatura, e privi di un partito politico di riferimento, un certo grado di libertà nel finanziare la propria attività politica<sup>6</sup>. Ancora una volta, dunque, si nota la grande rilevanza della costituzione di un gruppo parlamentare all'interno del sistema politico.

Il contributo è parametrato alla consistenza numerica di ciascun gruppo e, quanto al gruppo misto, il regolamento della Camera specifica che «le dotazioni ed i contributi assegnati al Gruppo misto sono determinati avendo riguardo al numero e alla consistenza delle componenti politiche in esso costituite, in modo tale da poter essere ripartite fra le stesse in ragione delle esigenze di base comuni e della consistenza numerica di ciascuna componente»<sup>7</sup>. In un'ottica di maggiore trasparenza e correttezza nella gestione contabile e finanziaria, la riforma della disciplina intervenuta alla Camera nel 2012, e subito dopo in modo speculare al Senato, ha previsto, in primo luogo, l'obbligo di pubblicazione degli statuti o regolamenti dei gruppi sui siti internet delle rispettive Camere<sup>8</sup> e, in secondo luogo, che ciascun gruppo debba approvare un rendiconto di esercizio annuale, secondo le modalità previste dall'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati o dal Consiglio di Presidenza del Senato della Repubblica. Più in particolare, allo scopo di garantire una maggiore trasparenza, la riforma regolamentare del 2012 ha anche previsto l'intervento di una società di revisione legale selezionata dall'Ufficio di Presidenza (o dal Consiglio di Presidenza, nel caso del Senato) con procedura ad evidenza pubblica per verificare «la regolare tenuta della contabilità e la corretta rilevazione dei fatti di gestione nelle scritture contabili»<sup>9</sup> ed esprimere un giudizio

---

*Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2012, p. 9 ss., una tale specificazione sembrerebbe ammettere l'utilizzo dei fondi anche per l'attività politica extraparlamentare, purché connessa con gli scopi istituzionali del gruppo.

<sup>6</sup> Si veda F. BIONDI, *Disciplina dei gruppi parlamentari e controlli sui bilanci*, cit., pp. 5 ss.

<sup>7</sup> Art. 15, comma 3, regolamento della Camera dei deputati.

<sup>8</sup> Art. 15, comma 2-ter, regolamento della Camera dei deputati; art. 15, comma 3-bis, regolamento del Senato della Repubblica.

<sup>9</sup> Art. 15-ter, comma 2, regolamento della Camera dei deputati. Una disciplina analoga è prevista all'art. 16-bis, comma 2, regolamento del Senato della Repubblica.

sul rendiconto, il quale sarà comunque oggetto di un controllo di conformità da parte dei Questori della Camera di appartenenza.

A margine, è interessante notare come, nel caso di scioglimento di un gruppo, il regolamento della Camera si limiti a legittimare l'Ufficio di Presidenza ad adottare una disciplina adeguata<sup>10</sup>. Al contrario, la già citata riforma del regolamento del Senato del 2017 ha introdotto delle modifiche significative all'art. 16-*bis*, comma 10, prevedendo che, in caso di scioglimento o non ricostituzione di un gruppo, la quota residua di contributi erogati non sia più accantonata in appositi fondi separati in ordine alla liquidazione di spese pregresse o per far fronte ad altre esigenze, ma, al contrario, venga restituita al bilancio del Senato, fatti salvi gli accantonamenti «per far fronte ad eventuali spese o contenziosi». In modo del tutto particolare, si prevede, inoltre, che sia da considerarsi «ricostituito» anche il gruppo che assuma una denominazione parzialmente diversa da quella assunta nella precedente legislatura, «previa intesa tra i rispettivi Presidenti dei Gruppi interessati»<sup>11</sup>, determinando in tal modo «un singolare profilo di rilevanza del presidente uscente anche una volta che si sia esaurito il suo mandato (non solo nell'incarico di vertice, ma anche, in ipotesi, da parlamentare)»<sup>12</sup>.

### 3. I versamenti degli eletti e il caso particolare del Movimento 5 Stelle

Tornando ai versamenti effettuati mensilmente dai parlamentari nei confronti del partito per il quale sono stati eletti, può essere utile presentare alcune osservazioni a partire dai registri dei contributi economici pubblicati sui siti internet dei partiti ai sensi dell'art. 1, comma 11, legge 9 gennaio 2019, n. 3, ma anche dagli statuti delle principali formazioni politiche italiane. In primo luogo, si nota che la maggior parte degli statuti contiene un riferimento esplicito a tale forma di contribuzione all'interno dei doveri degli eletti, in una misura variabile a seconda della statuizione degli organi di vertice dei partiti (si va dai 500 euro richiesti da Italia Viva ai 3000 previsti dalla Lega). Inoltre, in occasione delle elezioni politiche dello scorso 25 settembre, era in molti casi prevista anche l'erogazione di una quota *una tantum* da parte dei parlamentari ricandidati e/o dei parlamentari candidati in posizione favorevole. Anche in questo caso il contributo economico variava da formazione a

---

<sup>10</sup> Art. 15-*ter*, comma 8, regolamento della Camera dei deputati.

<sup>11</sup> Art. 16-*bis*, comma 10, regolamento del Senato della Repubblica. Nel periodo successivo si prevede, inoltre, che «ove il Gruppo ricostituito intenda subentrare nel patrimonio del Gruppo della precedente legislatura, è tenuto, a cura del suo Presidente e del suo tesoriere, ad istituire un idoneo accantonamento a copertura di eventuali oneri a carico del Gruppo della precedente legislatura».

<sup>12</sup> G. SANTINI, *I gruppi parlamentari all'esordio della XVIII legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2018, p. 13.

formazione, andando dai 15 mila euro previsti da Partito Democratico, Movimento 5 Stelle e Azione/Italia Viva ai 30 mila richiesti da Fratelli d'Italia e Forza Italia.

Un caso interessante da approfondire nell'ambito della legislatura che si è da poco conclusa è quello del Movimento 5 Stelle<sup>13</sup>. Anzitutto, va osservato che l'associazione omonima ha presentato un bilancio pari a zero fino al 2020. Questo anche perché per ogni elezione si è proceduto con la creazione di un comitato *ad hoc* che, da un lato, risultasse utile in termini di *fundraising* e, dall'altro, potesse finanziare eventi e materiali per la campagna elettorale. Come è stato osservato da *openpolis*, si tratta di comitati di scopo che si sciolgono al termine di ogni evento elettorale. Parallelamente all'associazione "Movimento 5 Stelle" hanno operato l'associazione "Rousseau" e l'associazione "Gianroberto Casaleggio". La prima ha avuto un ruolo fondamentale nella gestione delle votazioni *online* riguardanti la vita del movimento e le entrate rendicontate nel 2020 ammontavano a 1,2 milioni di euro, derivanti in gran parte dal contributo dei parlamentari e consiglieri regionali pentastellati, la cui doverosità è stata peraltro esclusa a partire dall'aprile 2021, contestualmente alla rottura definitiva tra il presidente dell'associazione Davide Casaleggio e il Movimento 5 Stelle. La seconda, invece, si è posta come *think-tank* promotore di attività culturali, di studio e di sviluppo delle relazioni<sup>14</sup>. In realtà, il finanziamento più consistente è derivato proprio dai fondi destinati dalle Camere ai rispettivi gruppi parlamentari. Come ciascun gruppo, infatti, anche quelli del Movimento 5 Stelle hanno ricevuto un contributo pubblico variabile in base al numero di parlamentari e, più in particolare, una somma annua di circa 13,7 milioni di euro<sup>15</sup>, diminuita poi di quasi due milioni e mezzo di euro a seguito del passaggio di circa sessanta parlamentari pentastellati al gruppo "Insieme per il Futuro" dell'On. Luigi Di Maio.

Il caso del Movimento 5 Stelle è particolarmente interessante anche perché il relativo statuto richiama il "Regolamento relativo al trattamento economico degli

---

<sup>13</sup> Cfr. *Partiti deboli, democrazia fragile – La proliferazione dei soggetti politici e la difficoltà di monitorare*, 31 luglio 2019. Disponibile su [www.openpolis.it](http://www.openpolis.it).

<sup>14</sup> Sul sito [www.gianrobertocasaleggio.com](http://www.gianrobertocasaleggio.com) si legge: «L'Associazione "Gianroberto Casaleggio" promuove attività culturali, sociali, digitali, artistiche, ricreative che contribuiscano alla crescita culturale dei propri soci, allo sviluppo del dibattito libero e indipendente sul futuro dell'uomo e di ogni forma di comunicazione, aggregazione, relazione umana, sociale e imprenditoriale, alla formazione di una rete connettiva e culturale [...]». Anche questa realtà associativa, al pari dell'associazione "Rousseau", si è via via allontanata dalla vita del Movimento 5 Stelle a causa dell'incrinamento dei rapporti tra i rispettivi vertici.

<sup>15</sup> Il contributo pubblico che ogni anno viene erogato dalla Camera dei deputati e dal Senato della Repubblica in favore dei gruppi parlamentari è pari a circa 53 milioni di euro (circa 31 dalla Camera e 22 dal Senato). Si consultino i bilanci delle Camere per maggiori informazioni.



eletti del Movimento 5 Stelle”, secondo cui ciascun parlamentare, oltre a dover versare una quota mensile pari ad almeno 1000 euro «per il mantenimento delle piattaforme tecnologiche, Scudo della Rete, comunicazione e altre spese generali di funzionamento», è tenuto a «restituire una quota mensile forfettaria pari a minimo euro 1500 mediante versamento ad un conto dedicato». A tal proposito, è stato costituito il “Comitato per le rendicontazioni/rimborsi del Movimento 5 Stelle”, che, composto dal presidente del Movimento e dai capigruppo alla Camera e al Senato, «ha lo scopo, senza il perseguimento di alcuna finalità di lucro, di curare attivamente l'organizzazione, l'amministrazione, il coordinamento, la disciplina, la rendicontazione e la gestione delle restituzioni degli stipendi e dei rimborsi percepiti dai Parlamentari di Camera e Senato del Movimento 5 Stelle, nonché dagli Europarlamentari del Movimento 5 Stelle e, ove del caso, dai portavoce regionali»<sup>16</sup>.

#### **4. La riforma del regolamento del Senato e le proposte della Giunta per il regolamento della Camera**

In definitiva, la grande rilevanza del finanziamento pubblico ai gruppi parlamentari si coglie bene soprattutto dal confronto tra le entrate dei partiti politici, costituite principalmente dal 2 per mille e da donazioni private, e quelle dei rispettivi gruppi, composte dai finanziamenti erogati dalle Camere. In particolare, facendo riferimento ai dati riportati da *openpolis*<sup>17</sup>, si nota come i proventi maggiori derivino proprio dai gruppi, in una misura comparabile, e talvolta addirittura preponderante, alla somma tra entrate derivanti dal 2 per mille e da donazioni private. In questo senso, se si analizzano i rendiconti pubblicati sui siti *web* della Camera e del Senato, non sorprende la nuova tendenza dei gruppi parlamentari a finanziare quelle attività che tradizionalmente erano gestite dai partiti politici, quali le spese per il personale amministrativo, le spese postali, le attività di comunicazione, l'organizzazione di eventi, per citare alcuni esempi. Per questa ragione, oltre a motivazioni più squisitamente politiche, pare chiaro che la possibilità di costituire un gruppo parlamentare significhi avere accesso ad una ingente fonte di finanziamento. Si spiega anche in questi termini, dunque, la notevole rilevanza della consistenza numerica dei gruppi parlamentari e,

---

<sup>16</sup> Art. 4, *Statuto del Comitato per le rendicontazioni/rimborsi del Movimento 5 Stelle*, disponibile su [www.movimento5stelle.eu](http://www.movimento5stelle.eu).

<sup>17</sup> Cfr. *Partiti deboli, democrazia fragile – La vera cassa sono i gruppi parlamentari*, 31 luglio 2019. Disponibile su [www.openpolis.it](http://www.openpolis.it).

conseguentemente, l'alta frequenza di cambi di gruppo verificatisi nel corso della XVIII legislatura<sup>18</sup>.

Da ultimo, a seguito dell'approvazione definitiva da parte del corpo elettorale, in sede referendaria, della riforma costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari, le Giunte per il regolamento di entrambi i rami del Parlamento hanno avviato una discussione interna per giungere ad una proposta di riforma dei relativi regolamenti parlamentari e una parte del dibattito si è concentrata anche in materia di contribuzioni ai gruppi. In particolare, il testo-base di riforma del regolamento della Camera, rimasto tale a causa di una mancata intesa tra i gruppi parlamentari nelle ultime settimane della XVIII legislatura<sup>19</sup>, ha proposto di introdurre alcune modifiche in relazione al regime di contribuzione economica destinata ai gruppi. Da un lato, ha previsto che lo stanziamento finanziario annuale venga ripartito «per un decimo in misura uguale tra i Gruppi e per la restante parte in misura proporzionale alla consistenza numerica degli stessi all'inizio di ciascuna legislatura». Dall'altro lato, al fine di ridurre sensibilmente gli effetti finanziari della mobilità parlamentare, si chiarisce che la quota può essere rideterminata nel corso della legislatura «esclusivamente in caso di cessazione o nuova costituzione di un Gruppo o, per la sola parte proporzionale, soltanto in caso di variazione della consistenza numerica di un Gruppo in misura non inferiore ad un terzo sempre che, in caso di aumento della consistenza, questo sia scaturito dall'iscrizione di almeno dieci ulteriori deputati»<sup>20</sup>. Allo stesso modo, si intendeva penalizzare i singoli deputati appartenenti al Gruppo misto ma non aderenti ad alcuna componente politica, prevedendo che il contributo economico assegnato al Misto venisse ripartito esclusivamente tra le componenti politiche, senza considerare i deputati non iscritti ad alcuna componente<sup>21</sup>.

Al Senato, invece, è stata approvata una riforma del relativo regolamento che, tra le altre cose, ha previsto anche una rimodulazione dell'importo del contributo economico in caso di cambi di gruppo parlamentare. Più in particolare, al fine di disincentivare i trasferimenti ad altro gruppo parlamentare, «il Consiglio di

---

<sup>18</sup> In particolare, secondo quanto riportato da *openpolis*, i cambi di gruppo parlamentare dell'ultima legislatura sarebbero stati ben 456. Si veda *I cambi di gruppo parlamentare nella XVIII legislatura*, 7 settembre 2022. Disponibile su [www.openpolis.it](http://www.openpolis.it).

<sup>19</sup> Si veda il resoconto sommario della seduta della Giunta per il regolamento della Camera del 9 agosto 2022.

<sup>20</sup> Testo proposto dell'art. 15, comma 3-bis, regolamento della Camera dei deputati.

<sup>21</sup> Sulla problematicità del Gruppo misto si vedano M. VOLPI, *Crisi della rappresentanza politica e partecipazione popolare*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica: atti del convegno*, Milano, 16-17 marzo 2000, Giuffrè, Milano, 2001; G. MAESTRI, *Patologie nella genesi delle componenti politiche interne al gruppo misto (e dei gruppi): riflessioni dopo la riduzione dei parlamentari*, in *Rivista AIC*, n. 2/2021.

Presidenza stabilisce la riduzione del 50 per cento del contributo proporzionale, determinato ai sensi dell'articolo 16, comma 1, primo periodo, del Regolamento, nei confronti del Gruppo del quale il Senatore cessa di far parte, attribuendo il 30 per cento del contributo proporzionale iniziale al Gruppo di destinazione»<sup>22</sup>.

## 5. Conclusioni

Da ultimo, l'approfondimento del meccanismo di contribuzione finanziaria ai gruppi parlamentari ci permette di formulare ancora qualche osservazione sul dibattuto rapporto intercorrente tra partiti politici e gruppi parlamentari. Se inizialmente i gruppi apparivano come l'istituzionalizzazione in sede parlamentare del sistema politico incentrato sui partiti di massa, a partire dai primi anni Novanta il rapporto si è in qualche modo invertito, rendendo sempre più frequente la nascita di raggruppamenti politici in Parlamento, prima ancora che nel Paese<sup>23</sup>. In questo senso, il Parlamento è diventato la sede di elaborazione di nuove formazioni politiche organizzate, nonché di veri e propri "partiti parlamentari", protagonisti nell'aumento esponenziale della mobilità parlamentare e dell'ipertrofia del gruppo misto. Il tema del finanziamento e dei contributi pubblici all'attività politica pone bene in rilievo lo stretto legame intercorrente tra partiti e rispettivi gruppi, ma, allo stesso tempo, ha determinato anche «una evidente "promiscuità" tra i fondi del gruppo e i fondi del partito, coerentemente con una concezione, allora dominante, di piena corrispondenza tra partiti e gruppi»<sup>24</sup>. Proprio per tale motivo non stupiva, dunque, la già citata legge 2 maggio 1974, n. 195, nella parte in cui prevedeva che una quota pari al 75 per cento del finanziamento, conferita «a titolo di contributo per l'esplicazione dei propri compiti e per l'attività funzionale dei relativi partiti», fosse formalmente attribuita ai gruppi parlamentari, i quali ne dovevano poi versare almeno il 95 per cento al proprio partito.

Oggi, al contrario, la sovrapposizione tra i due soggetti è disincentivata dai regolamenti parlamentari stessi, i quali stabiliscono le tipologie di attività istituzionali che possono essere finanziate con il contributo erogato dai due rami del Parlamento. Come si è visto, dunque, risulta sempre più importante poter accedere anche ad altre tipologie di finanziamento, provenienti, per esempio, da

---

<sup>22</sup> Art. 7 delle disposizioni finali alle modificazioni approvate dal Senato il 27 luglio 2022 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* 5 agosto 2022, n. 182.

<sup>23</sup> Cfr. R. BIN, *Rappresentanza e Parlamento. I gruppi parlamentari e i partiti*, in S. MERLINI (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Passigli, Firenze, 2009, pp. 254 ss.

<sup>24</sup> T. GIUPPONI, *Finanziamento dei gruppi parlamentari, autonomia contabile e regime dei controlli interni nella riforma dei regolamenti di Camera e Senato*, in G. TARLI BARBIERI, F. BIONDI (a cura di), *Il finanziamento della politica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, p. 297.

soggetti quali fondazioni e associazioni, spesso create *ad hoc* per sostenere alcune spese legate all'attività extraparlamentare dei partiti.

Infine si è notato come, a seguito dell'abolizione del finanziamento pubblico ai partiti, il contributo economico erogato da Camera e Senato nei confronti dei rispettivi gruppi parlamentari abbia assunto un peso estremamente rilevante, da un lato perché supera di gran lunga l'entità delle altre forme di finanziamento, e dall'altro perché è entrato a pieno titolo tra le concause di alcune dinamiche tipiche del circuito parlamentare, quali, per esempio, la costituzione di nuovi gruppi e la mobilità parlamentare.

In definitiva, l'interrogativo che rimane aperto alla luce di questi aspetti critici riguarda l'opportunità o meno che una parte dell'attività politica dei partiti venga finanziata, soprattutto se extraparlamentare, da soggetti privati e dagli stessi rappresentanti nelle assemblee elettive nazionali e regionali e, conseguentemente, la possibile reintroduzione di una qualche forma di finanziamento pubblico ai partiti, senza l'intermediazione dei gruppi parlamentari. La risposta, soprattutto in uno scenario parlamentare rinnovato come quello attuale, non potrà che dipendere dagli sviluppi del nostro sistema istituzionale e politico.

## **I bilanci dei partiti politici dal 2016 al 2021: una prospettiva giuridica ed economica\***

GABRIELE MOLÈ\*\*

---

**Sommario:** 1. Introduzione. – 2. La commissione: il quadro legislativo. – 3. Indici di bilancio. – 3.1. Forza Italia. – 3.2. Fratelli d’Italia. – 3.3. Leghe. – 3.4. Movimento 5 Stelle. – 3.5. Partito Democratico. – 3.6. Uno sguardo complessivo. – 4. Analisi di correlazione. – 4.1. Forza Italia. – 4.2. Fratelli d’Italia. – 4.3. Leghe. – 4.4. Movimento 5 Stelle. – 4.5. Partito Democratico. – 4.6. Uno sguardo complessivo. – 5. Evoluzione dei pesi delle fonti di finanziamento (2016-2020). – 5.1. Forza Italia. – 5.2. Fratelli d’Italia. – 5.3. Leghe. – 5.4. Movimento 5 Stelle. – 5.5. Partito Democratico. – 5.6. Uno sguardo complessivo. – 6. Conclusioni.

**Data della pubblicazione sul sito:** 6 dicembre 2023

### **Suggerimento di citazione**

G. MOLÈ, *I bilanci dei partiti politici dal 2016 al 2021: una prospettiva giuridica ed economica*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2023. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

---

\* Il presente contributo costituisce l’esito del corso “I partiti politici in Italia tra diritto e prassi”, tenuto dal prof. Emanuele Rossi nell’anno accademico 2021/2022 presso la Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento “Sant’Anna” di Pisa ed è inserito nella sezione monografica del fascicolo a cura di Emanuele Rossi e Luca Gori.

\*\* Allievo ordinario di Scienze economiche e manageriali nella Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento “Sant’Anna” di Pisa. Indirizzo mail: [gabriele.mole@santannapisa.it](mailto:gabriele.mole@santannapisa.it).

## 1. Introduzione

In una società che ormai è senza dubbio definibile di massa<sup>1</sup> (nel senso neutrale del termine) i partiti politici rappresentano la costola della democrazia, il mezzo di esercizio, della tutela e delle espressioni d'indirizzo politico degli interessi popolari. Per questo ruolo cruciale nell'assetto istituzionale italiano l'Assemblea costituente ha ritenuto necessario la formalizzazione, seppur controversa, del ruolo giuridico del partito<sup>2</sup> considerata anche la transizione da un modello di società totalitaria ad una democratico-pluralista. In particolare, è da segnalare la rottura con la tradizione precedente, che assumeva una concezione tipicamente individualistica della vita politica<sup>3</sup>, a cui si va sostituendo una visione del partito come ente che diviene vero e proprio "*dominus*" della rappresentanza. Questo aspetto diventa rilevante anche nella questione del finanziamento ai partiti stessi: data questa loro centralità nell'assetto politico istituzionale, tanto che si è parlato di nesso indissolubile tra esistenza di partiti e democrazia<sup>4</sup>, il costo per il funzionamento di tali enti è da considerarsi necessario per il funzionamento della democrazia stessa<sup>5</sup>. I risultati, tuttavia, hanno dato a due grandi tradizioni, che a grandi linee possono essere definite "liberale-anglosassone" e "istituzionale-occidentale", prevedendo la prima un approccio tendenzialmente volto a evitare la tendenza plutocratica del finanziamento privato con interventi pubblici piuttosto limitati a livello finanziario volti ai singoli e circoscritti al periodo elettorale<sup>6</sup> attuando la seconda, invece, una regolamentazione più sistematica della vita sia elettorale che infra-elettorale a livello non più del singolo individuo ma partitico. Senza pretendere di aver tratteggiato un quadro esauriente né tantomeno esaustivo del complesso quadro del ruolo dei partiti politici nella giurisprudenza costituzionale, presentiamo ora quello che sarà, in breve, l'obiettivo del nostro lavoro. Introdotto il quadro normativo della "Commissione di garanzia degli

---

<sup>1</sup> M.S. GIANNINI, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, il Mulino, Bologna, 1986.

<sup>2</sup> P. AVRIL, *Saggio sui partiti* (1985), traduzione italiana, Giappichelli, Torino, 1990.

<sup>3</sup> Come ben sottolineato da Merlin in Assemblea costituente, nella seduta del 22 maggio 1947, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, III, Roma, 1970, p.1884.

<sup>4</sup> J. BRYCE, *Modern Democracies*, vol. I, The MacMillan Co, London, 1921, p. 119; H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, 1929, trad. it. in ID., *La democrazia*, il Mulino, Bologna, 1998, p. 62.

<sup>5</sup> E. MELCHIONDA, *Il finanziamento della politica*, Editori Riuniti, Roma, 1997, cap. VIII e p. 46.

<sup>6</sup> C. PINELLI, *Le spese elettorali: limiti, controlli, rimborsi, sanzioni*, in R. D'ALIMONTE, C. FUSARO (a cura di), *Legislazione elettorale italiana*, il Mulino, Bologna, 2008, p. 252.

statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici" e delle sue funzioni di controllo assieme ad alcuni cenni ai principi che regolano la redazione del bilancio, verranno analizzati i bilanci nazionali dei principali partiti politici italiani (Partito Democratico, Movimento 5 Stelle<sup>7</sup>, Fratelli d'Italia, Forza Italia, Lega per Salvini Premier<sup>8</sup>) nel periodo 2016-2020. Accanto ai tradizionali indici di bilancio, quali gli indici di struttura, indebitamento, liquidità corrente, liquidità immediata<sup>9</sup> verranno proposte alcune analisi di correlazioni statistiche, su base nazionale, tra i proventi derivanti dal due per mille e i consensi rilevati nel periodo corrispondente. Verranno poi studiate le evoluzioni delle quote di ogni tipologia di finanziamento nel tempo.

## 2. La commissione: il quadro legislativo

Risale al 1974 la cosiddetta legge Piccoli<sup>10</sup>, la legge che, attingendo idealmente alle proposte di Luigi Sturzo del 1958<sup>11</sup>, introduceva con il fine di "moralizzare la vita pubblica"<sup>12</sup> il finanziamento pubblico ai partiti. Esso era concepito come un finanziamento pubblico diretto con una cifra prefissata dalla legge<sup>13</sup> divise in due voci di importo: la prima "a titolo di concorso nelle spese elettorali sostenute per il rinnovo delle due Camere" e la seconda "a titolo di contributo per l'esplicazione dei propri compiti e per l'attività funzionale dei relativi partiti". Era prevista una quota minima di trasferimento dai gruppi ai partiti pari al 95 per cento. Erano vietati i finanziamenti o i contributi, sotto qualsiasi forma e in qualsiasi modo erogati, da parte di organi della Pubblica Amministrazione, di enti pubblici, di società con partecipazione di capitale pubblico superiore al 20 per cento o di società controllate da queste ultime, ferma restando la loro natura privatistica.

<sup>7</sup> Per ovvie ragioni verranno ignorate le scissioni di "L'alternativa c'è" e la più recente di "Insieme per il futuro".

<sup>8</sup> Per l'anno 2016 verrà preso come riferimento il partito "LEGA NORD", a scopo indicativo e per una più agevole comprensione di alcune dinamiche concernenti il bilancio del futuro partito "LEGA PER SALVINI PREMIER. Nel caso del 2017, anno di fondazione di quest'ultimo, trattandosi evidentemente di un anno di transizione, si è scelto di analizzare la situazione patrimoniale ed economica di entrambi i partiti. Ma seguiranno riferimenti più puntuali ogniqualvolta possano sorgere ambiguità.

<sup>9</sup> Pare evidente come nel caso dei partiti perdano di significato gli indici di redditività.

<sup>10</sup> Legge n. 195 del 1974

<sup>11</sup> S. VALITUTTI, *Il finanziamento dei partiti*, in *Il Giornale d'Italia*, 25 agosto 1965, p. 1; A. ALBONETTI, *Lo Stato e i partiti. Il finanziamento della politica*, Gruppo Albatros Il filo, Roma, 2013, pp. 257-270.

<sup>12</sup> P. RIDOLA, *Finanziamento della politica ed eguaglianza delle chances*, in *Nomos Le attualità nel diritto*, fasc. 1, 1999, p. 8.

<sup>13</sup> 15 miliardi di lire quelli «elettorali» e 45 miliardi di lire quelli annuali o «ordinari» (15 miliardi per i gruppi del Senato, 30 miliardi per i gruppi della Camera).

Erano previsti, poi, la pubblicazione dei bilanci e la sottoposizione degli stessi ad un controllo da parte dei Presidenti di Assemblea. La legge fu in seguito modificata per imporre maggiori regole di responsabilità e di trasparenza finanziaria. Si arriva, dunque alla legge n. 659 del 1981 che prevedeva importanti disposizioni volte a definire meglio e rafforzare le fattispecie penali di finanziamento illecito dei partiti, gli obblighi di pubblicità del finanziamento privato, gli obblighi relativi alla redazione e pubblicazione dei bilanci consuntivi e i poteri di controllo dei Presidenti delle Camere sulla regolarità dei bilanci, prevedendo anche un controllo esterno da parte di revisori esterni iscritti all'albo da almeno cinque anni. È importante sottolineare che la legge prevedeva alcuni elementi, come la pubblicazione sul giornale ufficiale di partito e su un quotidiano nazionale entro il 31 gennaio, la necessità di allegare documentazione dettagliata, la segnalazione di ricezione di importi da libere contribuzioni superiori ad una certa soglia (cinque milioni di Lire), lo stesso controllo esterno e da parte della Camera, che costituiscono evidenti rielaborazioni della legge Piccoli ma al contempo contengono le componenti strutturali e fondanti di quelle che saranno poi le modifiche successive.

Altre importanti modifiche, anche se in sostanziale continuità con la legge n. 195 del 1974, sono l'aumento dell'entità del finanziamento statale a titolo di contributo ordinario dei partiti e di concorso nelle spese sostenute per le elezioni politiche, con la destinazione di una quota maggiore dei contributi alle minoranze e l'introduzione di un contributo a titolo di concorso nelle spese per la elezione dei rappresentanti italiani al Parlamento europeo<sup>14</sup> e per le elezioni dei consigli delle regioni a statuto ordinario o speciale<sup>15</sup> e la diminuzione della quota minima del trasferimento dai gruppi ai partiti dal 95 al 90 per cento. È il 1993 l'anno fondamentale di svolta della nostra storia del finanziamento pubblico ai partiti: sono i Radicali, già tradizionalmente impegnati in una lotta di ostruzionismo piuttosto forte negli anni precedenti a promuovere una proposta di referendum, poi ammessa dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 30 del 1993, "diretto alla abrogazione delle norme che prevedono l'erogazione di contributi pubblici ai gruppi parlamentari per l'esplicazione dei loro compiti e per l'attività funzionale dei relativi partiti" che, come il lettore ben saprà, era da inserirsi nel contesto del profondo mutamento del quadro politico dovuto a "Tangentopoli". L'esito fu netto: il 90,3% dei votanti, con un'affluenza del 77% degli aventi diritto di voto, votarono per il sì, che portò all'abrogazione degli artt. 3 e 9 della legge n. 195 del 1974, cioè quelli che prevedevano il finanziamento pubblico per l'attività ordinaria dei partiti, lasciando però in vigore le disposizioni che concedevano un contributo per le spese elettorali. Il risultato fu la n. 515 del 1993, da inserirsi nel quadro della

---

<sup>14</sup> art. 3, comma 2.

<sup>15</sup> art. 1, comma 1.



normativa di risulta, che prevedeva una serie di regole sulla definizione delle spese relative alle campagne elettorali e sugli organismi di controllo. Quest'ultimo era previsto tramite l'istituzione di un Collegio regionale di garanzia elettorale presso la corte d'appello o, in mancanza, presso il tribunale del capoluogo di ciascuna regione, Collegio composto dal presidente della corte d'appello o del tribunale (che lo presiedeva) e da altri sei membri, di cui tre magistrati ordinari e tre iscritti da almeno dieci anni all'albo dei dottori commercialisti o professori universitari di ruolo in materie giuridiche, amministrative o economiche, nominati dal presidente stesso per un periodo di quattro anni (rinnovabile una sola volta). Tra i suoi compiti vi era anche quello di verificare la regolarità delle dichiarazioni e dei rendiconti presentati dai candidati e di comminare sanzioni. Si è spesso discusso<sup>16</sup> dell'effettiva sostenibilità dei partiti di un tale sistema: sovente essi dovettero ricorrere a logiche di breve periodo pur di garantirsi la sopravvivenza, non riuscendo in maniera efficace a far leva solo su finanziamenti privati ma contando solamente sulle frequenti consultazioni elettorali. Si pensò, dunque, ad un finanziamento pubblico subordinato al rispetto delle regole di democraticità interna ai partiti e di controlli esterni.<sup>17</sup> Si escogitò, invece una forma di contributo pubblico che mantenesse in qualche modo la parvenza di volontarietà: con la legge n. 2 del 1997 si introdusse per la prima volta il finanziamento tramite il 4 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. Tuttavia, non era contemplata la scelta del partito ma la possibilità di contribuire al finanziamento del sistema partitico nel suo complesso. Un'altra importante introduzione fu la disciplina delle erogazioni liberali da parte delle persone fisiche e di società di capitale o di enti commerciali. Dopo la legge n. 157 del 1999, che tornò quasi ad un finanziamento ordinario *de facto* e successive modifiche, la vera svolta si ebbe con la legge n. 96 del 2012, con cui venne ridotto, fino alla sua quasi scomparsa, il contributo diretto da parte dello Stato ai partiti a cui veniva imposto un tetto, mentre si promuoveva l'autofinanziamento mediante erogazioni liberali. Veniva poi previsto un cofinanziamento per i partiti che avessero un effettivo legame sociale con il paese.

Ma la novità più importante è stata l'introduzione della Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici, composta da cinque alti magistrati che sono designati, rispettivamente, uno dal Primo Presidente della Corte di cassazione, uno dal Presidente del

---

<sup>16</sup> Si vedano ad esempio G. TARLI BARBIERI, *Il finanziamento dei partiti e il costo della politica in Italia: esiste un'anomalia italiana?*, in S. MERLINI (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Passigli, Firenze, 2009, pp. 104-105; F. LANCHESTER, *Introduzione. Il finanziamento della politica tra forma di stato e vincoli sistemici*, in ID. (a cura di), *Finanziamento della politica e corruzione*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 16.

<sup>17</sup> G. TROCCOLI, *La XIII legislatura ed il finanziamento pubblico dei partiti*, in *Rassegna Parlamentare*, 1996.

Consiglio di Stato e tre dal Presidente della Corte dei conti. Il Presidente della Commissione è invece scelto dai presidenti delle Assemblee parlamentari. La commissione, come anche evidente dalla denominazione, è incaricata di due principali ruoli che si inseriscono nel solco di due esigenze diverse. Il ruolo di garanzia degli Statuti fa riferimento al ruolo delineato dal legislatore di dover garantire la democraticità del metodo dei partiti prevista dall'articolo 49 della Costituzione e sul quale si è originato un dibattito a cui si può solo accennare in questa sede. Quello che però è bene sottolineare è che il controllo della Commissione si traduce nella possibilità di negare l'accesso ai finanziamenti pubblici qualora invenga in irregolarità<sup>18</sup> non modificate dopo una prima richiesta di sanatoria.<sup>19</sup>

La seconda funzione è, invece, quella di controllo dei rendiconti di esercizio dei partiti politici: tale ruolo, tuttavia, è di fatti realizzato avvalendosi di società di revisione contabile iscritte all'albo speciale tenuto dalla Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB), a cui può essere affidata anche il controllo della gestione contabile e finanziaria, per un massimo di tre esercizi consecutivi e rinnovabile per un massimo di ulteriori tre esercizi consecutivi. Tale società di

---

<sup>18</sup> In particolare, ogni partito, per essere iscritto nel "registro dei partiti politici" e dunque accedere al finanziamento, deve presentare al vaglio della Commissione uno statuto che presenti chiaramente la composizione e le funzioni degli organi decisionali del partito e la partecipazione degli iscritti alle sue attività.

<sup>19</sup> *In particolare, i rappresentanti legali o i tesoriери di ciascuna di tali formazioni politiche devono trasmettere alla*

*Commissione, entro il 15 giugno di ogni anno: il rendiconto e i relativi allegati previsti dall'art. 8 della legge n. 2 del 1997; la relazione contenente il giudizio sul rendiconto espresso dalla società di revisione; e il verbale di approvazione del rendiconto da parte del competente organo di partito o movimento politico. La Commissione effettua quindi il controllo, «anche verificando la conformità delle spese effettivamente sostenute e delle entrate percepite alla documentazione prodotta a prova delle stesse», e se individua eventuali irregolarità o inottemperanze, entro il 15 febbraio dell'anno successivo a quello di presentazione del rendiconto, invita il partito a sanarle, entro il 31 marzo. Entro il 30 aprile dello stesso anno la Commissione deve infatti approvare una relazione in cui esprime il giudizio di regolarità e di conformità alla legge, che deve trasmettere ai Presidenti di Camera e Senato, che ne curano la pubblicazione nei siti internet delle rispettive Assemblee. Entro il 15 luglio di ogni anno la Commissione deve inoltre trasmettere agli stessi Presidenti anche gli elenchi dei partiti e movimenti politici che risultino, rispettivamente, ottemperanti e inottemperanti agli obblighi di rendicontazione e contestare i casi di inottemperanza ai partiti interessati. Conseguentemente i Presidenti delle Camere dovevano sospendere l'erogazione del contributo pubblico ai partiti inottemperanti, in attesa della definizione da parte della Commissione della sanzione da infliggere, qualora l'inottemperanza non fosse sanata entro il successivo 31 ottobre» (A. GISFREDI, A. SPERTI. *Il finanziamento pubblico dei partiti politici*. [Tesi di laurea, Università di Pisa, 2014])*

revisione ha il compito di esprimere con apposita relazione, un giudizio sul rendiconto di esercizio dei partiti e dei movimenti politici secondo quanto previsto dalla normativa vigente in materia. Trattandosi di un bilancio del tutto assimilabile ad uno aziendale<sup>20</sup>, il bilancio di un partito è soggetto a tutti gli standard e ai vincoli legislativi del codice civile. In brevissimo, esso è, come previsto dall'articolo 2423 ss. c.c., costituito indivisibilmente da quattro documenti indivisibili, Stato Patrimoniale, Conto Economico, Rendiconto Finanziario e Nota Integrativa. I principi che lo regolano sono quelli della rappresentazione chiara, veritiera e corretta ma che nel contesto di un'attività tipicamente politica assumono un significato di trasparenza che si inserisce pienamente nella necessità di una democraticità della politica che si concretizza nella trasparenza.

Ma l'ultimo deciso cambiamento alla normativa viene, infine, dal decreto-legge n. 149 del 28 dicembre 2013, convertito successivamente con modificazioni dalla legge n. 13 del 21 febbraio del 2014. Una delle cruciali migliorie è stata sicuramente l'introduzione del due per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche che sopperiva ai problemi tecnici e pratici originatisi dalla precedente contribuzione tramite il quattro per mille. Rispetto a quest'ultimo il contributo tramite il due per mille prevedeva la volontarietà dell'assegnazione in sede di dichiarazione annuale dei redditi. Anche in questo caso l'accesso a tale fonte è subordinato al vaglio della Commissione che, infatti, ha più volte negato, dietro opportune motivazioni, la possibilità di fruire delle pubbliche provvigioni finanziarie.

Dopo questa rapida e parziale panoramica sull'evoluzione della normativa, tracciamo dunque quelli che sono gli strumenti principali a disposizione dei partiti per poter sopperire alle loro necessità finanziarie. Una delle forme di finanziamento storico rimane quello del tesseramento, seppure, si vedrà, costituisca una parte effimera sul totale delle fonti. I mezzi in realtà più usati sono quindi il due per mille e le erogazioni liberali, ma anche i contributi da Camera e Senato che vengono, in realtà, destinati ai gruppi parlamentari e che, tuttavia, giungono in maniera indiretta nelle tesorerie nazionali dei partiti.

### 3. Indici di bilancio<sup>21</sup>

In questa sezione verranno analizzati nel dettaglio i bilanci dei partiti politici relativi all'anno 2021 e contestualizzati nel periodo 2016-2020. Ma prima di procedere è necessario chiarire il significato di alcuni termini. Per gestione caratteristica intendiamo quello che in dottrina aziendalistica è definita come il

---

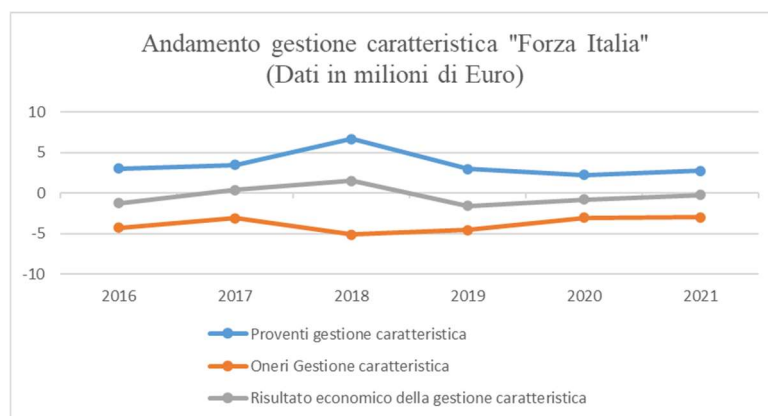
<sup>20</sup>A. DONATINI, L. GRAZINI, *Il ruolo dei gruppi di pressione nel finanziamento dei partiti: approcci teorici e un'analisi empirica del caso italiano*, in *Economia politica*, fasc. 2, 1999, pp. 119-120.

<sup>21</sup> Vengono qui presentati secondo ordine alfabetico i rendiconti di esercizio dei partiti politici relativi all'anno 2021.

complesso di operazioni che, con continuità, sono riferibili alle attività di gestione proprie del soggetto economico preso in considerazione e che rappresentano al contempo la finalità di esso. Tuttavia è chiaro che nel caso di un partito politico, anche per la sua evidente connotazione strettamente politica, la finalità che in campo aziendalistico è economica non sia ovviamente concepibile come suo fine ultimo quanto mezzo per la realizzazione di suddetti fini politici. Il fine ultimo del partito è pertanto configurabile come strettamente politico in quanto mezzo della rappresentanza popolare e al contempo *dominus* della rappresentanza, come si accennava in precedenza.<sup>22</sup>

Quel che, in summa, serve sapere per la nostra analisi è che i proventi della gestione caratteristica altro non sono che la sommatoria delle entrate economiche del partito, da cui sono quindi esclusi i proventi e oneri finanziari così come le rettifiche dei valori delle attività finanziarie ed oneri straordinari, che si è scelto di escludere in quanto non rilevanti per il fine ultimo di questo lavoro, non solo perché spesso quantitativamente non significativi, ma anche perché non davvero pertinente nel considerare il rapporto tra partito e realtà politica a cui fa riferimento. Gli oneri, invece, sono tutte le spese a cui il partito ha dovuto far fronte nel sostenere le sue attività. Il risultato economico, infine, rappresenta la differenza tra proventi ed oneri, che prende il nome di avanzo di esercizio, qualora il risultato sia positivo, o di disavanzo di esercizio, in caso contrario.

### 3.1. Forza Italia



Nel 2021 Forza Italia ha registrato un disavanzo di esercizio di € 274.348, che segna una diminuzione delle perdite rispetto agli anni precedenti (€823.651 nel 2020 e €1.616.900 nel 2019) con i proventi che ammontano a €2.738.862 e gli oneri a €3.034.374. Come si evince anche dal grafico, Forza Italia in 6 anni ha chiuso in negativo nel 2016 e per tre anni di seguito dal 2019 al 2021. Con l'eccezione del

<sup>22</sup> Si veda il paragrafo §1.

2018, proventi e oneri non hanno visto sostanziali e bruschi cambiamenti di tendenza. Andando invece a considerare nel dettaglio il bilancio del 2021 si evince chiaramente che, tendenza tipica di tutti i partiti politici, la maggior parte degli impieghi sia concentrata in attività di breve periodo, sotto forma di crediti in scadenza entro l'esercizio e disponibilità liquida in cassa e banca (€157.097), conferendo un'elevata elasticità degli impieghi stessi (0,92)<sup>23</sup> a cui è conseguentemente associata una bassa rigidità (0,08). Il patrimonio netto presenta un disavanzo di €100.898.395 (unico caso tra i partiti di un patrimonio con valori negativi) che pertanto, oltre a non costituire una fonte su cui far leva, rappresenta soprattutto un fardello economico che grava pesantemente sul bilancio del partito e che è compensato da €99.755.066 di debiti, tutti a breve, che costituiscono al contempo la quota maggiore sul totale delle fonti. Il partito si trova perciò con un'indipendenza e autonomia finanziaria<sup>24</sup> che rasenta lo zero e con un indebitamento a breve esorbitante.<sup>25</sup> Il grave disavanzo non riesce pertanto a coprire le immobilizzazioni, neanche tramite l'apporto del passivo consolidato.<sup>26</sup> Andando invece ad analizzare la liquidità del partito, si osserva allo stesso modo una situazione non eccelsa. Il capitale circolante netto è nettamente negativo (99 milioni di euro circa), l'indice di struttura corrente è molto minore di 1, il che implica un grave rischio di illiquidità.<sup>27</sup>

---

<sup>23</sup> Si consiglia la preventiva lettura dell'Appendice dove sono elencati e spiegati i vari indici utilizzati.

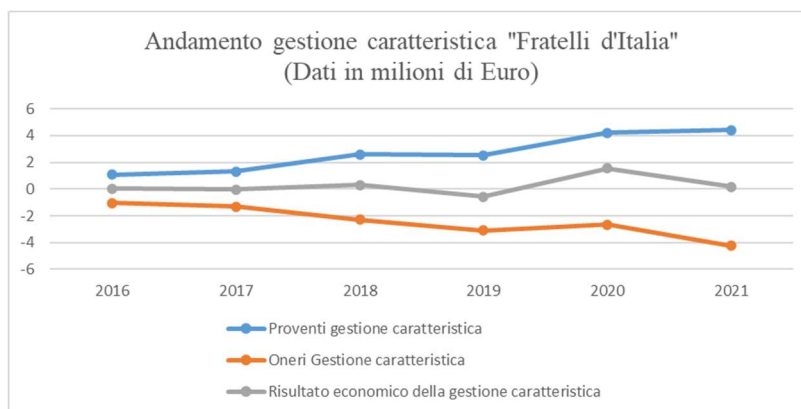
<sup>24</sup> Chiaramente si fa riferimento all'indipendenza finanziaria tramite i mezzi economici appartenenti all'ente partito.

<sup>25</sup> Non è possibile quantificarli a causa della presenza di un patrimonio netto negativo che altera i valori degli indici, in quanto risultano alcune fonti (i debiti a breve) maggiori del totale delle stesse.

<sup>26</sup> Vale quanto detto nella nota precedente per il calcolo degli indici di autocopertura e di copertura delle immobilizzazioni.

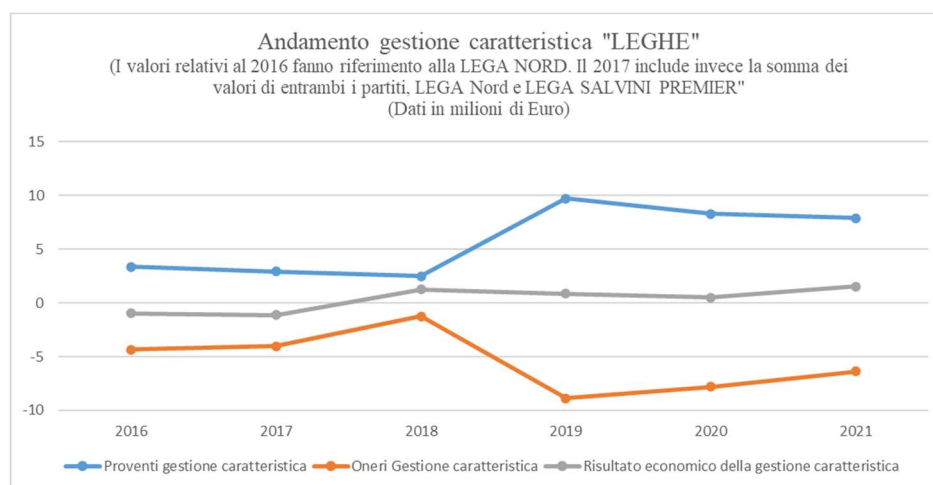
<sup>27</sup> Per tale "buco" nel bilancio è dovuto intervenire lo stesso Berlusconi tramite Fininvest <https://www.adnkronos.com/berlusconi-salva-conti-in-rosso-di-forza-italia-con-92-milioni-euro-resta-unico-proprietario-del-partito-44oIsoJi8iHqEONrAOrPOK> (consultato il 29/10/2022).

## 3.2. Fratelli d'Italia



Il 2021 ha visto Fratelli d'Italia ricavare €4.415.781 che rappresentano i proventi della gestione caratteristica, con oneri che invece ammontano a €4.246.937 e un risultato di €168.844, non lontano dal pareggio. Il 2019 rappresenta l'unico vero caso negli ultimi 6 anni di conti in negativo, con un disavanzo di €561.769 (nel 2017 aveva perso "solo" €14.517), con una decisa crescita tanto delle entrate quanto delle uscite, passando le prime da €1.069.069 a €4.415.781 e da €1.048.288 a €4.246.937 le seconde. Come evidenziato anche per Fratelli d'Italia, le immobilizzazioni costituiscono una frazione decisamente inferiore rispetto all'attivo di breve periodo: non meravigliano valori di 0.98 per l'indice di elasticità degli impieghi (con conseguente 0.02 per l'indice di rigidità degli impieghi). Spicca in particolare la disponibilità liquida del partito, che ammonta a €2.500.898. Il patrimonio netto ammonta invece a €2.141.339, costituito principalmente da avanzo patrimoniale il che garantisce una buona indipendenza finanziaria (0.80): l'80% delle fonti è costituito proprio dal patrimonio netto. L'indebitamento a breve ammonta invece al 18%, l'indebitamento a medio lungo al 2% (indici di indebitamento a breve e medio lungo rispettivamente di 0.18 e 0.02). Ammontando i debiti totali a €120.906, l'autonomia finanziaria è eccellente: l'indice segna valore 17.7, il che implica che il peso del capitale proprio è quasi 18 volte quello di terzi. La situazione positiva è riscontrabile anche negli indici di autocopertura e di copertura, con valori che ammontano a 48.3 e 49.6. Ma come detto, le immobilizzazioni non sono davvero la principale preoccupazione economica dei bilanci nazionali dei partiti politici. Anche a livello di liquidità il bilancio di Fratelli d'Italia si dimostra molto solido: il capitale circolante netto ammonta a più di due milioni di euro con un indice di struttura corrente pari a circa 5.5.

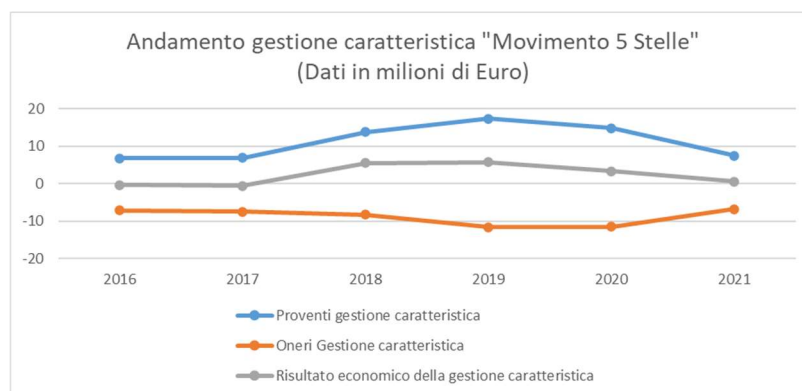
## 3.3. Leghe



La “Lega per Salvini Premier” ha chiuso il bilancio nel 2021 con un avanzo di €1.540.857, registrando proventi per €7.909.078 e oneri per €6.368.220. Come si accennava nell’introduzione, prima di allargare l’orizzonte temporale, sono necessarie e doverose alcune precisazioni: essendo stato ufficialmente fondato il 14 dicembre 2017, i valori riferiti strettamente al partito “Lega Salvini Premier” sono quelli a partire dal 2018. Nel 2016, invece, il grafico riporta l’andamento della gestione caratteristica del partito “Lega Nord”, per così dire, capostipite del secondo. Nel 2017 è, infine, rappresentata la somma dei proventi di entrambi i partiti: così, ad esempio, i proventi della gestione caratteristica sono la somma dei proventi di “Lega Nord” e “Lega Salvini Premier”, anche se questi ultimi, dato l’orizzonte di azione fortemente limitato (appena una quindicina di giorni dal 14 al 31 dicembre) sono davvero irrisori. Chiarita la questione, procediamo finalmente a studiare l’evoluzione nel tempo della gestione leghista. Sono evidenti i miglioramenti sia nei proventi che, mantenendosi inizialmente in leggera flessione, hanno un forte incremento a partire dal 2019, passando nel complesso dai €3.353.823 del 2016 ai €7.909.078 del 2021, sia nel risultato complessivo che, dai valori negativi del 2016 e 2017 (in entrambi casi un disavanzo di circa un milione di euro), arriva ad ottime prestazioni che culminano proprio del 2021 in cui, come detto, sono apprezzabili €1.540.857 di risultato. È interessante notare come il bilancio sembri non aver risentito del passaggio di testimoni da un partito all’altro mantenendo nel complesso le stesse cifre viste in precedenza fino alla svolta delle elezioni del 2018. Ma torniamo al 2021. La Lega presenta un valore relativamente alto di immobilizzazioni (€325.801) ma che consta di valori nettamente più bassi rispetto all’attivo circolante, in cui è osservabile la presenza di ingenti risorse liquide (€4.251.031) ma anche di non pochi crediti a breve (€317.231): nel complesso anche il bilancio leghista è caratterizzato da notevole

elasticità (0.93 circa), a cui, come ormai il lettore si aspetterà, è accostata una bassa rigidità (0.07). Passando alle fonti, si nota un'ottima indipendenza finanziaria (0.80), dovuta ad un copioso patrimonio netto pari a €3.957.686, basso indebitamento sia sul breve (0.16) che sul lungo (0.04). Ne consegue una buona prestazione anche nell'indice di autonomia finanziaria (6.77) da dove si evince che il rapporto capitale proprio su capitale di terzi sia nettamente sbilanciato sul primo. Anche le immobilizzazioni risultano ben coperte dal capitale proprio (indice di autocopertura e di copertura rispettivamente di 12.5 e di 13.1). Da un punto di vista di liquidità si può tranquillamente affermare che la Lega riesca senza problemi a finanziare le attività correnti, presentando un ampio capitale circolante netto, quasi quattro milioni di euro, e valori ampiamente positivi di indice di struttura corrente (il rapporto attivo circolante su passivo circolante è all'incirca pari a 6).

### 3.4. Movimento 5 Stelle



Ammontano a €7.451.395 i proventi del Movimento 5 Stelle nel 2021, a €6.807.139 gli oneri e a €644.256 il risultato economico di esercizio. Ma anche qui sono necessarie diverse precisazioni: quello a cui si fa riferimento è il bilancio dell'associazione "Movimento 5 Stelle", costituita nel 2017, che non racchiude la totalità degli enti e associazioni di cui è costituito quello che comunemente è ritenuto essere il partito pentastellato. Da un punto di vista giuridico, infatti, esistono due associazioni<sup>28</sup> "Movimento 5 Stelle", una fondata nel 2013 e tuttora presieduta da Giuseppe Grillo, l'altra, come si diceva, fondata nel 2017 e attualmente presieduta da Giuseppe Conte, capo politico del Movimento. In realtà, esistono una miriade di comitati spesso creati ad hoc in vista di elezioni: a titolo di esempio esistono i comitati delle elezioni europee 2019, delle elezioni politiche 2018, ma anche il comitato Iniziative 5 Stelle e vari "Comitati Italia 5

<sup>28</sup> A differenza di quanto ci si possa aspettare i bilanci delle associazioni sono in grande parte vuoti, presentando valori nulli in quasi tutte le voci, con l'eccezione proprio del bilancio del 2021 dell'Associazione Movimento 5 Stelle (2017).

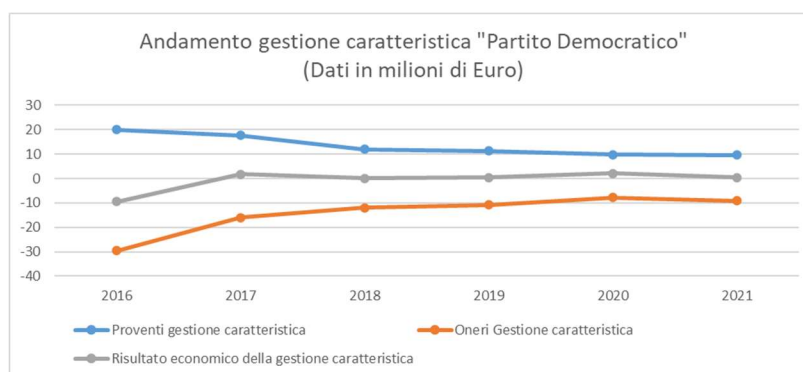


Stelle”. Non si possono, però, non menzionare i comitati più importanti<sup>29</sup> del partito che sono i Gruppi parlamentari rispettivamente alla Camera e al Senato (che hanno due bilanci separati) e il comitato rendicontazioni/ rimborsi del Movimento 5 Stelle. Questo rende molto confusionario capire il quadro della situazione economica del partito e rende difficile, oltre che discutibile, poter confrontare i dati di bilanci vari con quella che invece è la fotografia di un unico bilancio nazionale, come è invece tipico di tutti gli altri partiti. Pertanto, si è scelto, consapevoli di un’arbitrarietà di tale impostazione, di presentare come dati, per mero fine euristico, la sommatoria dei proventi e delle uscite di tutti i comitati e le associazioni che sul sito del Movimento avessero presentato un bilancio in quell’anno di riferimento, con l’esclusione del comitato rendicontazioni e rimborsi che è stato invece tralasciato per il suo ruolo particolare nella gestione delle indennità e remunerazioni dei parlamentari. Il consiglio è, dunque, quello di prendere i dati, come si suole dire, “*cum grano salis*”, perché non sono paragonabili alla tipologia di impostazione che, come detto, presentano gli altri partiti. Fa, tuttavia, eccezione il bilancio del 2021 dell’Associazione Movimento 5 Stelle (2017), che è stato invece redatto con il fine di richiedere l’accesso al finanziamento tramite due per mille e che presenta, dunque, caratteristiche di affinità sicuramente maggiori con i bilanci degli altri partiti. Ciò rende possibile analizzare con maggiore sicurezza i dati presentati. Seguendo la tendenza di tutti gli altri partiti, le immobilizzazioni del Movimento costituiscono solo il 17.7% (indice di rigidità al 0.177) del totale degli impegni, conferendo dunque alta elasticità agli impieghi stessi (0.82). Buona la liquidità che ammonta a €3.843.576. I crediti sul breve ammontano a €1.690.590, quelli sul medio-lungo a €1.067.230. Il patrimonio netto, invece, non è altissimo (€289.024), il che comporta un basso indice di indipendenza finanziaria (0.04): la quota delle fonti più corposa è costituita dalle passività sul medio-lungo (0.94 circa), perlopiù costituite da fondi, basso l’indebitamento a breve (0.02). In generale i debiti, non molti, ammontano a €148.444, conferendo al partito una discreta autonomia finanziaria (1.94). L’autocopertura delle immobilizzazioni è bassa (0.24) ma compensata dalle passività a medio-lungo, che portano ad un indice di copertura a (5.5), conferendo buona solidità patrimoniale. Non sorgono preoccupazioni neanche da un punto di vista di liquidità, grazie ad un abbondante capitale circolante netto (€5.382.110) e ottimo indice di struttura corrente (36.1)

---

<sup>29</sup> La quota maggiore delle entrate del partito viene dai gruppi parlamentari, anche per la scelta di non utilizzare il finanziamento tramite il due per mille. Ma si veda il §5.4 per maggiori dettagli.

### 3.5. Partito Democratico



€438.916 è il risultato economico del Partito Democratico per il 2021: €9.559.332 sono i proventi e €9.120.416 sono gli oneri. Posta nella sua evoluzione temporale la gestione del PD ha visto sicuramente un deciso miglioramento nei risultati (nel 2016 perse €9.528.338), con chiusure generalmente positive (la migliore prestazione è quella del 2020 con €2.072.852 di avanzo). Si nota una progressiva flessione dei proventi che in 6 anni si sono dimezzati passando da €20.007.551 del 2016 a €9.559.332 a cui però è accostabile una altrettanto costante diminuzione degli oneri (da €29.535.889 nel 2016 a €9.120.416 nel 2021). Focalizzandoci sul 2021, l'indice di elasticità degli impegni ammonta a 0.67, segnalando una forte (anche se minore rispetto agli altri partiti) presenza dell'attivo circolante sulla totalità degli impegni stessi: essi sono perlopiù costituiti da cospicue disponibilità liquide (€4.693.581) e da crediti a breve (€1.284.171). Le immobilizzazioni ammontano invece a €200.094, con la presenza di ingenti crediti oltre l'esercizio (€2.731.910). L'indice di rigidità è di riflesso pari a (0.33). L'analisi delle fonti evidenzia uno dei punti deboli del bilancio del partito, che presenta un patrimonio netto irrisorio (€28.380), creando problemi di indipendenza finanziaria: solo lo 0.3% delle fonti è rappresentato da capitale proprio. Il 40% è invece rappresentato da passività a breve (con €3.565.426 di debiti a breve) e il 59,5% da passività sul medio-lungo (con €1.987.736 di debiti oltre l'esercizio). Se ne deriva una bassissima autonomia finanziaria (indice 0.005) e un altrettanto basso indice di autocopertura delle immobilizzazioni (0.01). Meglio invece l'indice di copertura (1.82) che sfrutta anche il passivo consolidato. Nel complesso, pertanto, la situazione patrimoniale del PD è stabile. Per concludere, il Partito Democratico si presenta capace di far fronte alle esigenze di liquidità sul breve periodo grazie ad un capitale circolante netto notevole (€2.394.242) che si traduce in un indice di struttura pari circa a 1.67.

### 3.6. Uno sguardo complessivo

Si è finora esposto il bilancio di ogni partito preso singolarmente. Faremo qui ora, brevemente, alcune considerazioni di confronto. Si può senza dubbio affermare che il partito che presenta il bilancio più disastroso sia Forza Italia, con gravi problemi di natura patrimoniale e finanziaria, presentando allo stesso tempo un risultato negativo da anni, seppur in lento miglioramento. Nel complesso i bilanci migliori sia patrimonialmente che finanziariamente sono sicuramente quelli di Lega e Fratelli d'Italia, con conti ordinati e in positivo da qualche anno. Il Movimento 5 Stelle presenta alcune criticità per il basso patrimonio netto, ma non può dirsi assolutamente a rischio. La situazione patrimoniale, infatti, è stabile, così come quella finanziaria, buoni i conti. Nonostante i problemi di indebitamento, anche il Partito Democratico detiene un bilancio solido patrimonialmente e finanziariamente. Il partito che ha ottenuto più proventi nel 2021 è il Partito Democratico, nonostante il progressivo peggioramento di prestazione negli anni. Il PD si piazza al primo posto anche tra i partiti analizzati anche per oneri sostenuti. In generale, sembra che la pandemia da Covid-19 e l'annessa crisi economica non abbia avuto un impatto significativo sull'andamento dei proventi.

## 4. Analisi di correlazione

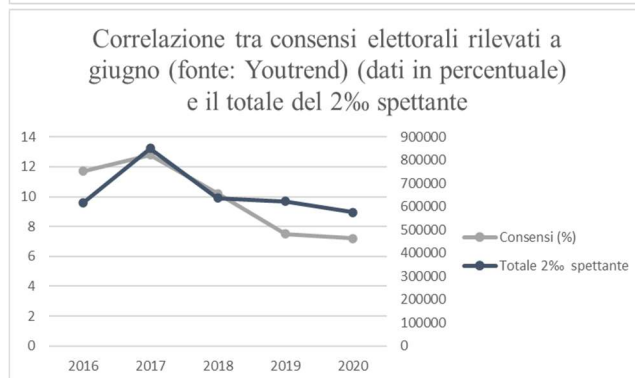
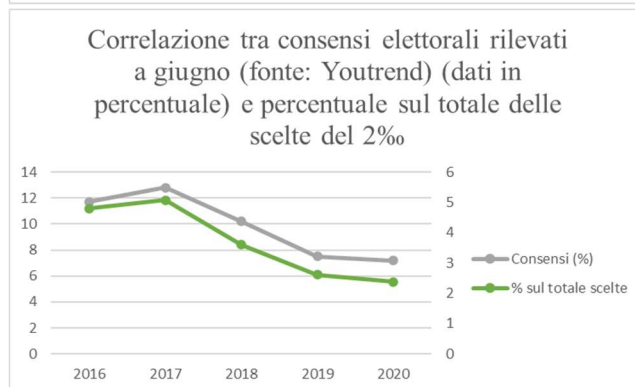
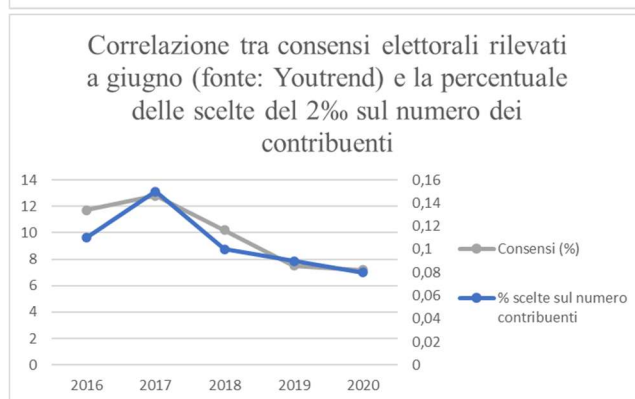
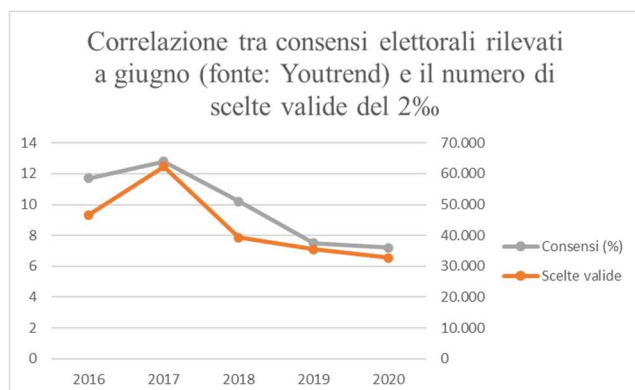
In questa sezione andremo ad esaminare se esistano o meno correlazioni<sup>30</sup> nel periodo 2016-2020 rispettivamente tra i consensi dei partiti politici di giugno dell'anno di riferimento<sup>31</sup> e il numero di scelte del due per mille valide per quel partito, tra i consensi e la percentuale di coloro che hanno destinato il proprio due per mille a quel partito tra tutti i contribuenti italiani, tra consensi e percentuale di coloro che hanno destinato il proprio due per mille. L'analisi ha un valore meramente esplorativo e si presuppone di visualizzare graficamente possibili associazioni le cui relazioni andrebbero studiate con modelli econometrici più rigorosi, considerata anche la brevità del periodo di riferimento.

---

<sup>30</sup> È bene precisare che correlazione, seguendo il vecchio adagio in voga tra gli economisti “*Correlation is not causation*” non vuol dire che un fenomeno sia causato dall'altro ma che la varianza di una delle variabili si muova con la varianza dell'altra.

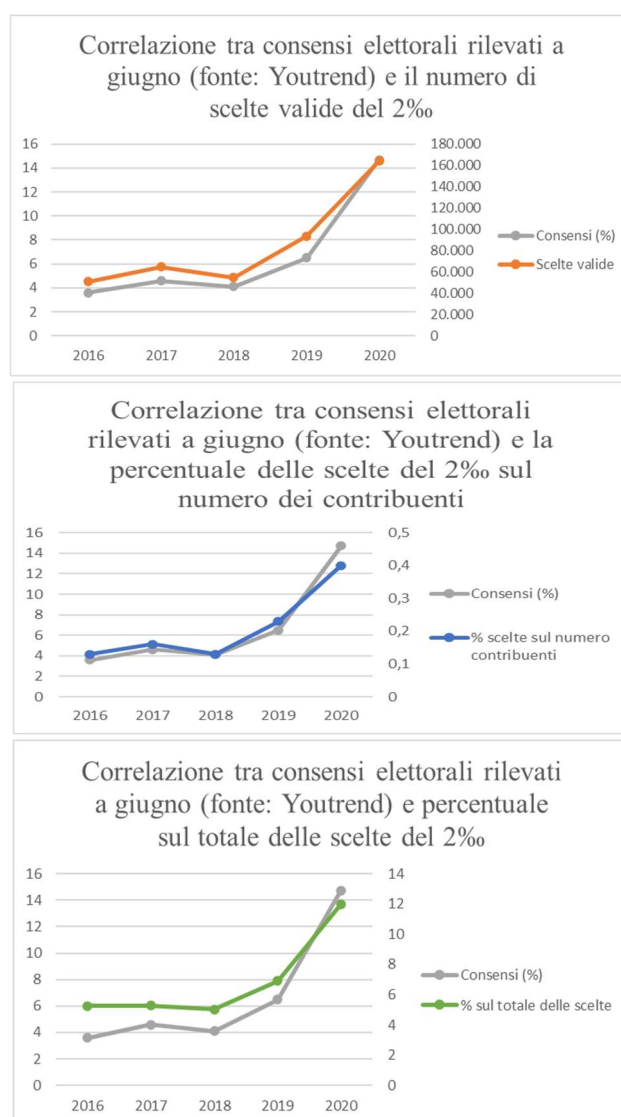
<sup>31</sup> Periodo in cui normalmente è compilato l'F24 e viene dunque scelto l'ente a cui destinare il proprio due per mille.

## 4.1. Forza Italia



Dal grafico emerge con chiarezza che esista una correlazione molto forte positiva tra i consensi e il numero di scelte assegnate a Forza Italia ( $R^2=0.83$ ), così come nel caso della percentuale sul numero dei contribuenti ( $R^2=0.81$ ) e della percentuale sul totale di coloro che scelgono di destinare il due per mille ad un partito politico ( $R^2=0.98$ ). Meno forte ma rilevante è, invece, la correlazione tra i consensi e il totale del due per mille spettante ( $R^2=0.52$ ). Sembrerebbe emergere di primo acchito dall'analisi che l'andamento delle contribuzioni del due per mille segua fortemente l'andamento del supporto al partito.

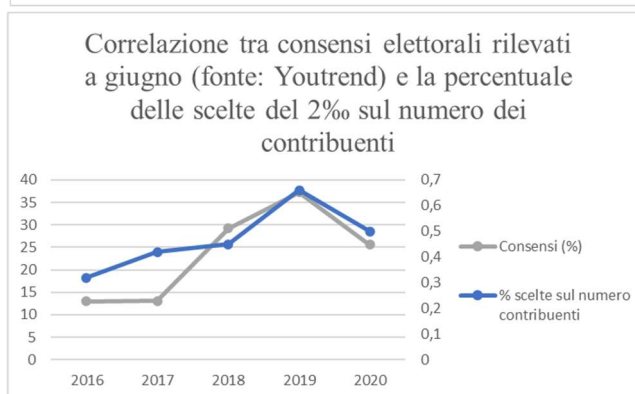
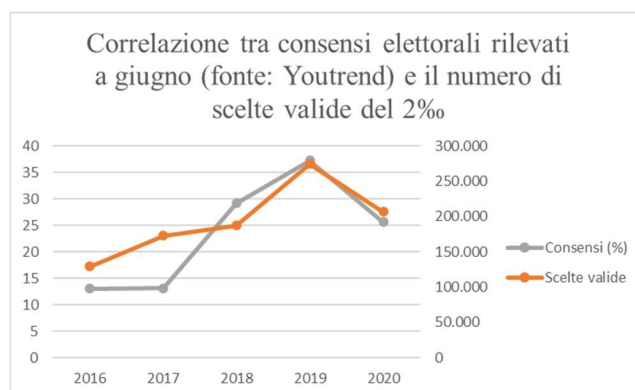
#### 4.2. Fratelli d'Italia



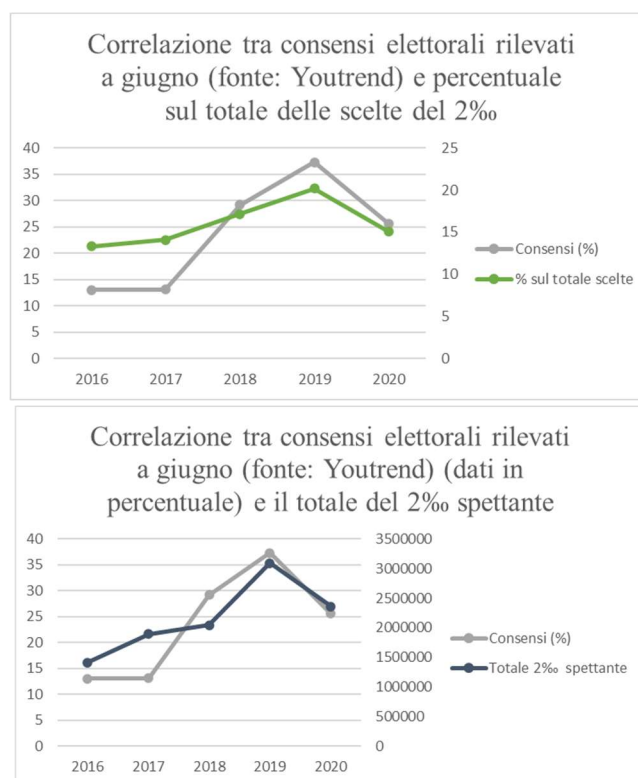


Anche per Fratelli d'Italia sembrerebbe emergere con chiarezza l'esistenza di una fortissima correlazione tra i consensi e le varie manifestazioni dei proventi versati dai contribuenti tramite il due per mille. Nel primo caso si ha una correlazione positiva con indice  $R^2=0.98$ , nel secondo  $R^2=0.98$ , nel terzo  $R^2=0.99$ , nel quarto  $R^2=0.99$ : spicca sicuramente che la correlazione sia quasi perfetta.

#### 4.3. Leghe<sup>32</sup>



<sup>32</sup> Per il 2016 e 2017 i valori fanno riferimento al partito "Lega Nord", il 2018, 2019, 2020 fa riferimento alla "Lega per Salvini Premier".



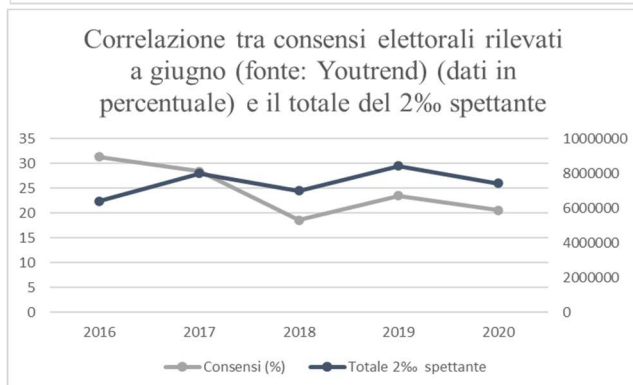
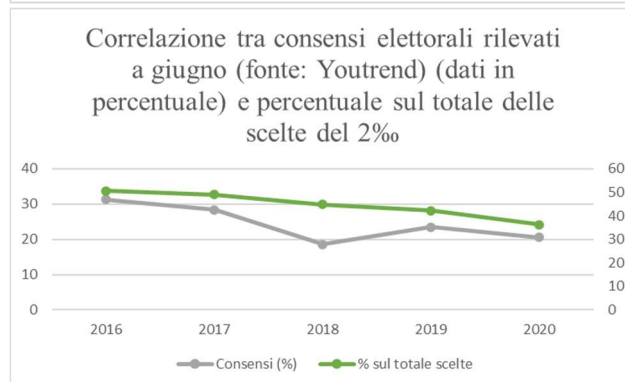
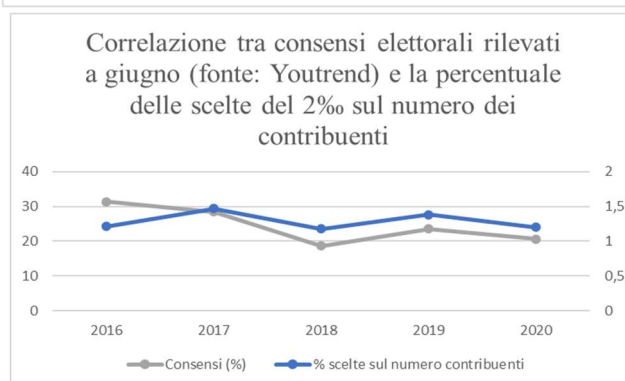
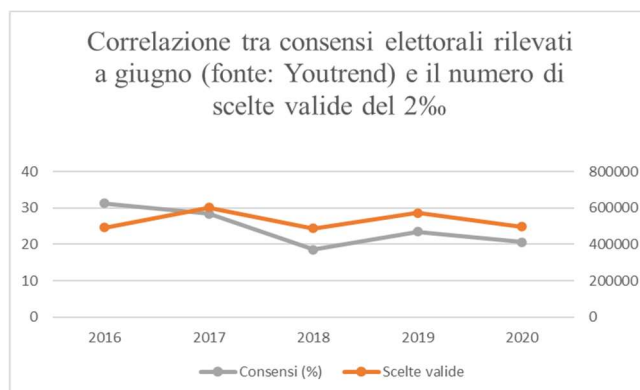
Le Leghe nel periodo 2016-2020 presentano una forte dipendenza tra le variabili di riferimento, che in certi casi, forse non sembra così evidente dai grafici. Eppure, nel primo caso si ha un valore  $R^2=0.79$ , nel secondo  $R^2=0.78$ , nel terzo  $R^2=0.90$  e nel quarto  $R^2=0.78$  che indicano in tutti casi forti correlazioni.

#### 4.4. Movimento 5 Stelle

Il Movimento 5 Stelle, a differenza degli altri partiti non ha mai usufruito del due per mille, non avendo sottoposto mai il suo Statuto al vaglio della commissione, prima della recente svolta sotto la guida di Giuseppe Conte.<sup>33</sup> Ciò rende chiaramente impossibile ogni analisi di correlazione.

<sup>33</sup>[https://www.repubblica.it/politica/2021/11/30/news/m5s\\_finanziamenti\\_publici\\_partiti\\_cos\\_e\\_il\\_2\\_per\\_mille-328311371/](https://www.repubblica.it/politica/2021/11/30/news/m5s_finanziamenti_publici_partiti_cos_e_il_2_per_mille-328311371/) (Consultato il 29/10/2022).

## 4.5. Partito Democraticco





Il Partito Democratico, a differenza di quanto a volte i grafici possano suggerire, non è interessato da correlazioni particolarmente forti tra i proventi del due per mille e i consensi del mese di giugno: nel primo grafico il valore di  $R^2$  di riferimento è pari a 0.09, nel secondo  $R^2=0,15$ , nel terzo  $R^2=0,57$  e nel quarto  $R^2=0,03$ . Sembra quindi dedursi che l'andamento del due per mille non fluttui come si muove invece l'andamento del consenso popolare con l'interessante eccezione dei "cittadini sostenitori" (coloro che scelgono di dare il loro due per mille al partito politico) tra i quali sono osservabili oscillazioni simili a quelle su scala macroscopica. Tale tendenza va però chiarita ulteriormente. Se si restringesse il campo di azione agli anni 2017-2020, come anche i grafici sembrano far intuire, le correlazioni diventerebbero invece più evidenti in quasi tutti i casi (nel primo caso  $R^2=0.91$ , nel secondo  $R^2=0.92$  nel quarto  $R^2=0.5$ ), con l'eccezione, ancora una volta del terzo caso, che presenta  $R^2=0.35$ . Pertanto, sembrerebbe che almeno negli ultimi anni tale commovimento esista tra le variabili. Tuttavia, esso non sarebbe estendibile agli anni precedenti al 2017, tanto che se allargassimo ancora una volta il campo e inserissimo gli anni 2015 e 2016<sup>34</sup> i valori dell'indice di correlazione tornerebbero bassi come in precedenza.

#### 4.6. Uno sguardo complessivo

Come probabilmente ci si aspetterebbe, esiste una evidente correlazione in quasi tutti i partiti analizzati tra l'andamento dei consensi e le manifestazioni economiche del due per mille, con l'eccezione del Partito Democratico che presenta una più bassa volatilità che si traduce in valori del due per mille che oscillano con i consensi solo nel caso di coloro che scelgono di destinare il loro due per mille ad un partito. Una delle conseguenze più evidenti è che, oltre a rappresentare il mezzo con cui l'elettorato garantisce il proprio sostegno ad un partito, manifestando in questo modo la consonanza con il partito che sceglie di supportare economicamente, i partiti potrebbero avere un incentivo, inteso in senso neutro come giudizio di fatto e non di valore, nel muoversi in maniera tale dall'incassare consenso maggiore, anche in lontananza da elezioni, per poter ottenere proventi maggiori annessi<sup>35</sup>. In

---

<sup>34</sup> Non sarebbe possibile procedere ulteriormente indietro poiché per il 2014 la scelta richiedeva una procedura meno diretta e più complessa per i contribuenti: doveva essere effettuata attraverso un'apposita scheda che non era allegata all'ordinaria modulistica fiscale ma doveva essere prelevata dal sito Internet dell'Agenzia delle Entrate.

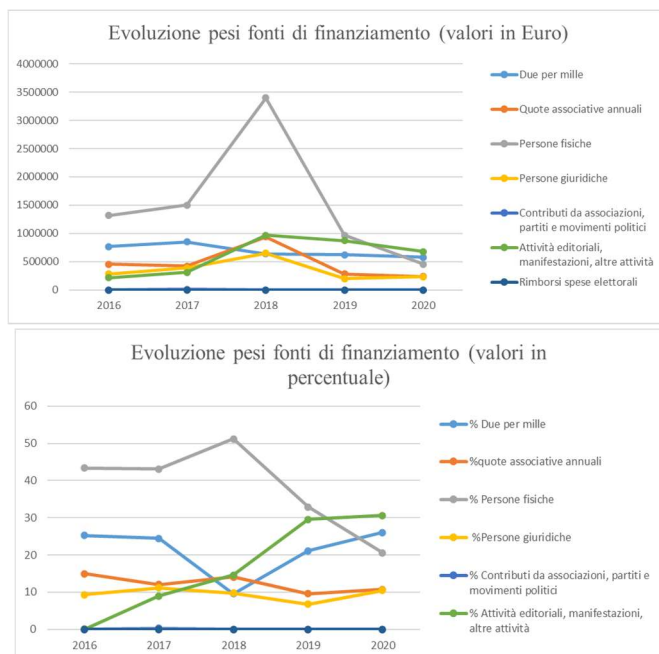
<sup>35</sup> Sarebbe interessante studiare se esistano evidenze di un aumento delle promesse o atti che si possano ritenere volti all'aumento del consenso in concomitanza del mese di giugno e della scelta del due per mille. Chiaramente una criticità sarebbe nel definire univocamente cosa possa essere ritenuto "promessa o atto che possa ricercare consenso": lo si prenda dunque come spunto di riflessione per il lettore dato che, anche per motivi di spazio, non è possibile discuterne in questa sede.

ogni caso questo rimane un mero tentativo esplorativo che potrebbe soffrire di distorsioni da variabili omesse. Tali conclusioni andrebbero verificate, come detto, da ulteriori analisi e verificando per idonee variabili di controllo.

## 5. Evoluzione dei pesi delle fonti di finanziamento (2016-2020)

Prima di procedere con questa sezione si segnalano due avvenimenti degni di nota, comuni a tutti i partiti e che costituiscono un'importante chiave di lettura dell'evoluzione delle fonti di finanziamento dei partiti politici. Il 2016 è stato l'ultimo anno che ha contemplato la possibilità, esercitabile dai partiti, di richiedere il rimborso delle spese elettorali, abolito con il decreto-legge 47/2013, convertito dalla legge 13/2014, ma rimasto in vigore proprio fino al 2016. Altro evento rilevante sono le elezioni politiche del 2018, che hanno sicuramente avuto una voce in capitolo nel modificare (chi in positivo, chi in negativo), la voce "persone fisiche" sotto il quale sono sussunti i proventi dei parlamentari. In generale tutti i dati sono confrontabili tra partiti, con l'eccezione del Movimento 5 Stelle che sarà prontamente spiegata nella sua sezione. Va poi chiarito che i proventi provenienti dai parlamentari sono generalmente raccolti sotto la categoria delle persone fisiche.

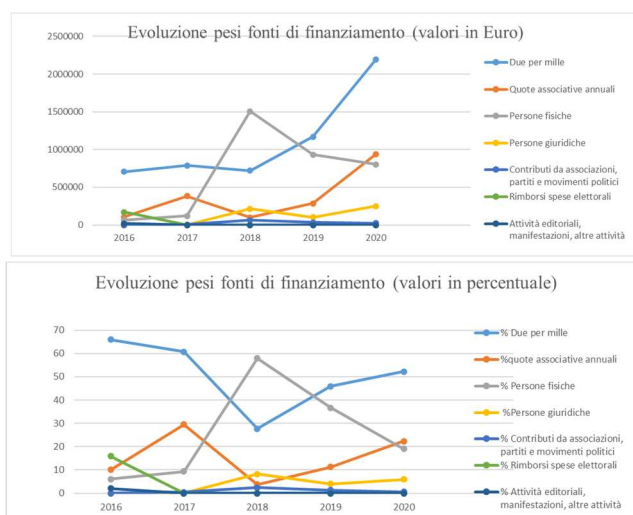
### 5.1. Forza Italia



Le fonti di finanziamento di Forza Italia, rispetto ad altri partiti, hanno visto meno oscillazioni nelle entrate in termini assoluti, con l'eccezione del 2018 già segnalata

nel paragrafo §3.1. Tuttavia, sono osservabili alcune tendenze che è bene sottolineare. Le persone fisiche crescono prima lievemente dal 2016 al 2017 per poi balzare a quota 3.5 milioni di euro circa, per poi crollare e decrescere ulteriormente nel 2020. Il picco raggiunto nel 2018 è dovuto ad una maggiore contribuzione da parte dei parlamentari alla campagna elettorale del 2018 che è ammontata a €2.375.500. Il due per mille si mantiene nel complesso abbastanza stabile. I rimborsi elettorali, già bassissimi nel 2016, sono destinati a sparire dagli anni successivi. Le persone giuridiche crescono fino al 2018 per poi avere una flessione nel 2019 e una lievissima ripresa nel 2020. Ma l'aspetto più interessante è osservare come siano cambiati nel tempo i pesi in percentuale. Nel 2016 le prime tre voci in percentuale erano le persone fisiche con il 43%, il due per mille con il 25% e le aliquote associative (tesseramento nazionale e ai movimenti giovanili annessi) che contavano per il 14%: 5 anni dopo si assiste ad un crollo in percentuale della prima voce che si assesta al 20%, il due per mille mantiene la sua posizione contando per il 26%, mentre il tesseramento scende al 10%. Le tendenze più evidenti sono il crollo percentuale delle persone fisiche dal 2018 e il vistoso aumento in percentuale del due per mille e della voce "Attività editoriali, manifestazioni, altre attività" che nel 2020 risulta il peso maggiore con il 31% circa. Questo è dovuto al modificarsi dei valori assoluti delle singole fonti, dato che in termini assoluti i proventi negli ultimi anni si sono mantenuti nel complesso relativamente stabili.

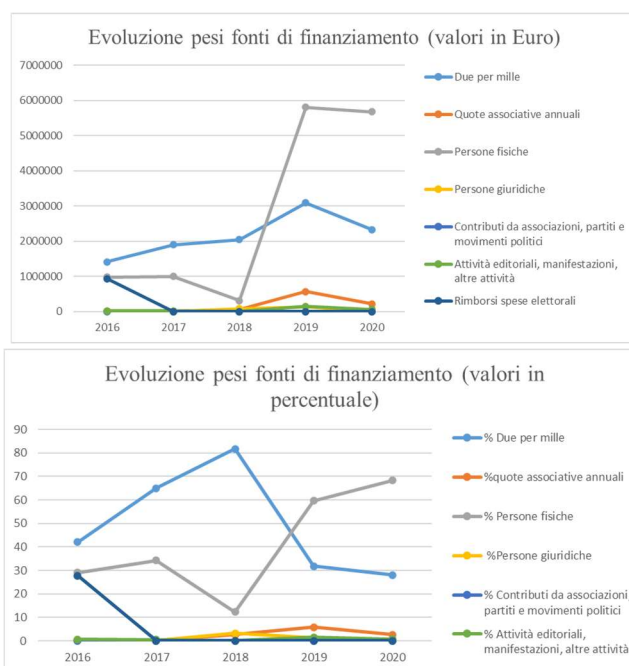
## 5.2. Fratelli d'Italia



Il bilancio di Fratelli d'Italia ha visto i proventi crescere costantemente ogni anno (si veda il paragrafo §3.2): è nelle fonti che, tuttavia, si osserva una maggiore volatilità. È evidente nel quinquennio la crescita esponenziale del due per mille, il

sostenuto miglioramento delle quote associative e il vistoso aumento in percentuale delle persone fisiche nel 2018<sup>36</sup> con una flessione negli anni successivi. Le percentuali vanno contestualizzate alla luce dell'aumento del totale dei proventi: il due per mille diminuisce in percentuale fino al 2018 ma si mantiene stabile in senso assoluto per poi crescere sia in senso assoluto che in percentuale. Nel quinquennio si parte da una situazione di fortissima dipendenza dal due per mille (65%) che nel 2020 scende al 52% ma si mantiene ancora la più importante quota del finanziamento. In percentuale l'evento più importante è l'ingresso delle persone fisiche nel tempio delle fonti più significative partendo dal 6% del 2016 al 19% del 2020, toccando il massimo nel 2018 con il 58%. Il tesseramento passa dall'essere terza forza finanziaria più importante nel 2016 (10%) a seconda nel 2017 (29.5%), per poi decrescere e tornare in seconda posizione nel 2020 (22%). Le spese elettorali ammontavano al 15% nel 2016 per poi azzerarsi negli esercizi successivi.

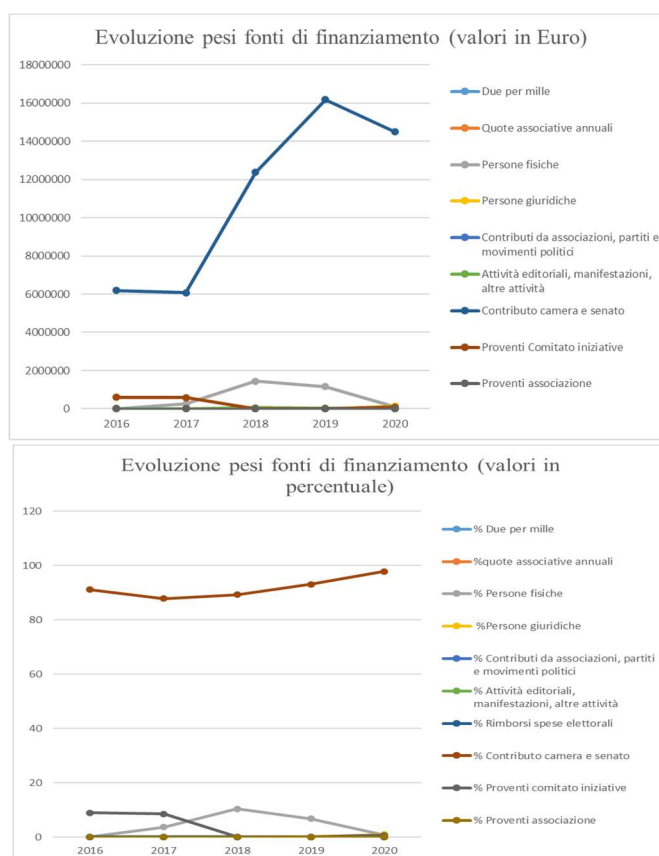
### 5.3. Leghe



<sup>36</sup> Tale cambiamento è dovuto all'aumento dei parlamentari. Non si fa invece riferimento in Nota Integrativa ad eventuali contributi dei parlamentari stessi per le campagne elettorali, come nel caso di Forza Italia.

Nel bilancio delle Leghe<sup>37</sup> si osservano (§3.3) due periodi nel totale dei proventi: un periodo di stabilità dal 2016 al 2018 e un secondo periodo di stabilità dal 2019 al 2020 in cui si assesta a valori maggiori grazie alla crescita tra il 2018 e il 2019. È fortemente evidente che tale aumento sia dovuto principalmente alla crescita vertiginosa dei proventi da persone fisiche in termini assoluti. Anche il due per mille cresce quasi raddoppiandosi in un lustro. Le quote associative crescono leggermente nel 2019 per poi scendere nel 2020. In termini percentuali i due periodi precedentemente delineati sono altrettanto visibili: in un primo momento (2016) il due per mille rappresenta la prima fonte di finanziamento con il 42%, seguita da persone fisiche (29%) e rimborsi elettorali (28%), per poi manifestarsi un'inversione di tendenza nel 2018 che porterà ad un 2020 in cui le persone fisiche ammontano al 68%, il due per mille al 28% e i rimborsi delle spese elettorali sono chiaramente nulle.

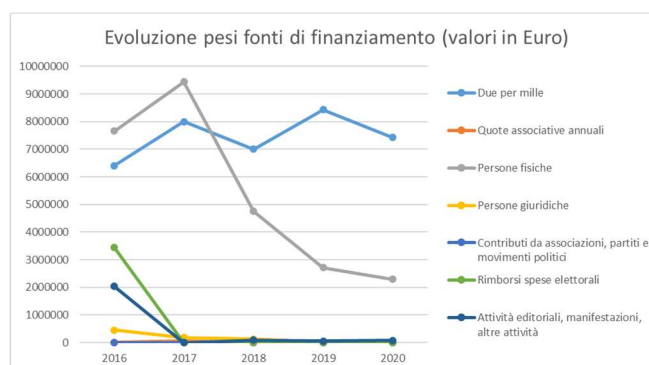
#### 5.4. Movimento 5 Stelle



<sup>37</sup> Come nei casi precedenti, il 2016 fa riferimento al partito LEGA NORD, il 2017 alla somma dei valori di LEGA NORD e LEGA SALVINI PREMIER, dal 2018 in poi solo a quest'ultimo.

Come ormai il lettore ben saprà, il Movimento 5 Stelle non ha un bilancio unico che garantisca universalità e confrontabilità con gli altri partiti. Varrà pertanto quanto detto nel paragrafo §3.4: quanto si riporta costituisce solo una stima euristica dei fenomeni economici e finanziari interni al Movimento ma vanno contestualizzati nel fatto che i valori sono la somma di bilanci parziali e non riportati in un unico prospetto<sup>38</sup>. In ogni caso il grafico parla da sé: i parlamentari<sup>39</sup> hanno il monopolio assoluto nelle contribuzioni sia in termini assoluti che in termini relativi. L'aumento del 2018 è chiaramente dovuto all'esito positivo delle elezioni politiche e dunque dell'annessa rappresentanza politica in parlamento. Si intuisce quindi la fortissima dipendenza del partito dagli eletti in Parlamento e dunque la necessità, dovuta anche ad una diminuzione degli eletti M5S per via delle scissioni<sup>40</sup>, di dover diversificare le fonti di finanziamento. È quindi per questo che si intuisce la sopracitata svolta da parte di Giuseppe Conte di accedere ai finanziamenti del due per mille, a cui il Movimento non ha mai avuto accesso perché non ha mai presentato il proprio statuto alla revisione da parte della Commissione. Anche il tesseramento non ha mai costituito una fonte finanziaria in quanto gratuito.

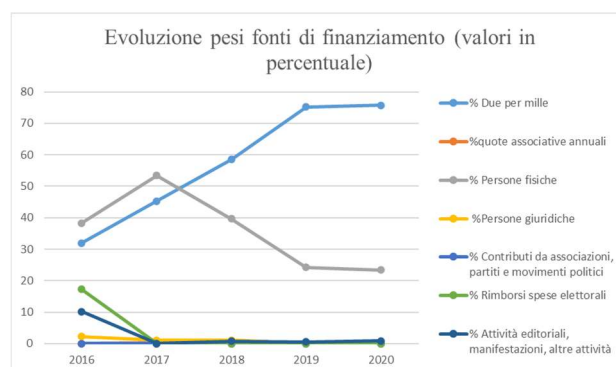
### 5.5. Partito Democratico



<sup>38</sup> La differenza, per quanto possa sembrare di poco conto, è in realtà cruciale. Molti partiti delegano ai bilanci regionali alcune spese o lasciano che i proventi dei tesseramenti rimangano alle sedi locali: rappresentare la sommatoria dei bilanci parziali, pertanto, potrebbe alterare l'immagine genuina di quello che potrebbe essere un bilancio centrale ma rimane soltanto quella che a nostro avviso possa costituire la più chiara approssimazione.

<sup>39</sup> Si è scelto di riportare una voce separate per i parlamentari in questa sede perché è il Movimento stesso a farlo nel bilancio dei gruppi parlamentari.

<sup>40</sup> <https://www.ilsole24ore.com/art/scissioni-espulsioni-e-addii-m5s-dimezzato-4-anni-parlamento-AEp1O4mB> (Consultato il 29/10/2022)



Nel corso degli ultimi cinque anni, anche a partire dal grafico, appare evidente come gli equilibri nelle fonti siano cambiati fortemente all'interno del Partito Democratico<sup>41</sup>. Da un apporto sostanzialmente simile tra quota del due per mille e dei Parlamentari nei primi anni, si ha una forte inversione di tendenza a partire dal 2018 che, si ricordi, vide una forte riduzione del numero dei parlamentari del partito che spiega una tale riduzione nel peso della contribuzione, a cui poi seguirà anche la scissione di Italia Viva. È poi naturale che la voce altri proventi, includendo i rimborsi delle spese elettorali, fosse destinata a scendere dopo il 2016, come detto, per effetto della legge 13/2014. Nel secondo grafico che mostra, invece, l'andamento delle fonti in termine assoluto, appare in maniera ancora più evidente come la caduta della quota percentuale delle contribuzioni da parte dei parlamentari sia dovuta ad una forte diminuzione di essa in termini assoluti. Il due per mille si mantiene nel complesso stabile. Come detto, la caduta della voce altri proventi è da imputare al venir meno dei rimborsi alle spese elettorali. Si fa invece riferimento al grafico al paragrafo §3.5 per l'evoluzione nel tempo del totale delle fonti di finanziamento che, come detto, ha visto una flessione progressiva delle entrate del partito, che in 5 anni si sono dimezzate, passando dai €20.007.551 di proventi del 2016 ai €9.804.689 del 2020.

### 5.6. Uno sguardo complessivo

Ad uno sguardo generale si nota che alcuni partiti sono sicuramente più dipendenti di altri dal due per mille, in particolare Partito Democratico e Fratelli d'Italia, mentre solo Forza Italia ha delle entrate davvero differenziate, considerato che la Lega ha una forte dipendenza dalle persone fisiche. Il Movimento 5 Stelle non è totalmente paragonabile, ma presenta anch'esso una fortissima dipendenza da una sola fonte. Il partito che ha ricevuto più proventi dal due per mille nel 2021 è stato

<sup>41</sup> Si segnala che il partito trattiene solo una quota esigua dei tesseramenti nazionali a livello di tesoreria nazionale, tanto che, si legge nella nota integrativa, dal 2019 in poi si è proceduto ad uno storno di costo.

il Partito Democratico, mentre è il Movimento 5 Stelle a risultare il partito che più di tutti ha ricevuto più contribuzioni dalle persone fisiche.<sup>42</sup> Il partito che, parlando strettamente di fonti, presenta maggiore diversificazione è Forza Italia mentre il partito che presenta maggiore dipendenza da una sola provvigione finanziaria, escluso il M5S, è il Partito Democratico. Il tesseramento, a differenza di quanto ci si possa aspettare, costituisce una fonte significativa solo nel caso di Fratelli d'Italia e di Forza Italia.

## 6. Conclusioni

Fare ricerca (premessi che questo lavoro sia degno di questo nome) è un po' come navigare con una zattera in mezzo all'oceano: è impossibile pensare che lo si possa solcare interamente con dei mezzi così limitati, con i quali però non possiamo non esimerci dall'esplorare al massimo delle nostre possibilità. Pertanto, si prenda questo lavoro come un tentativo, finito, parziale, incompleto di un'esplorazione di un mare immenso di cui si è consapevoli di aver coperto solo una parte insignificante. Molti argomenti sono solo accennati, altri trascurati. Il complesso e affascinante mondo della legislazione e degli aspetti economici legati ai partiti è sicuramente molto più vasto e complicato di quanto sia stato affrontato in questa sede: confidiamo, tuttavia, di aver fornito utili spunti e di non aver eccessivamente tediato il lettore.

### Sitografia

<https://www.ilsole24ore.com/art/scissioni-espulsioni-e-addii-m5s-dimezzato-4-anni-parlamento-AEp1O4mB> (consultato il 29/10/2022).

<https://www.adnkronos.com/berlusconi-salva-conti-in-rosso-di-forza-italia-con-92-milioni-euro-resta-unico-proprietario-del-partito-44oIsoJi8iHqEONrAOrPOK> (consultato il 29/10/2022).

<https://www.ilsole24ore.com/art/scissioni-espulsioni-e-addii-m5s-dimezzato-4-anni-parlamento-AEp1O4mB> (consultato il 29/10/2022).

Tutti i dati sono ricavati dai bilanci ufficiali dei partiti ricavabili dai corrispettivi siti internet (consultati il 29/10/2022):

[http://www.forzaitalia.it/notizie/11886/Rendiconto\\_dell\\_esercizio\\_2021](http://www.forzaitalia.it/notizie/11886/Rendiconto_dell_esercizio_2021)

<https://www.fratelli-italia.it/bilancio-2021/>

---

<sup>42</sup> In questo caso non sussistono problematiche relative al confronto considerando che la sola voce "Parlamentari" del M5S, rientrante in una sola delle "categorie" delle persone fisiche nella voce degli altri bilanci, supera ampiamente la medesima voce "persone fisiche" degli altri partiti. Complicazioni sarebbero sorte nell'eventualità che solo l'apporto di persone fisiche al Movimento 5 Stelle, in quanto non univocamente attribuibile alla tesoreria nazionale o una locale, delineazione invece chiara per gli altri partiti, permettesse il primato nella categoria. Ma non è questo il caso.



<https://www.leganord.org/il-movimento/bilancio>  
<https://legapersalvinipremier.it/bilanci/>  
<https://www.movimento5stelle.eu/trasparenza/>  
<https://www.partitodemocratico.it/trasparenza/storico-bilanci/>

I dati sui consensi sono invece ricavati da (consultati il 29/10/2022):  
<https://www.youtrend.it/2012/02/10/supermedia-sondaggi-politici-elettorali-storico/i>

I dati sul due per mille su base nazionale sono basati su (consultati il 29/10/2021):  
[https://www1.finanze.gov.it/finanze/2xmille/public/index.php?tree=2021AA\\_DUEXM0101](https://www1.finanze.gov.it/finanze/2xmille/public/index.php?tree=2021AA_DUEXM0101)

### **Bibliografia**

A. ALBONETTI, *Lo Stato e i partiti. Il finanziamento della politica*, Gruppo Albatros Il filo, Roma, 2013, pp. 257-270.

P. AVRIL, *Saggio sui partiti* (1985), traduzione italiana, Giappichelli, Torino, 1990.

J. BRYCE, *Modern Democracies*, vol. I, The MacMillan Co, London, 1921, p. 119

L. DE ANGELIS (a cura di), *Diritto Commerciale*, vol. I e II, CEDAM Wolters Kluwer, Milano, 2017, p. 1-535, p. 1-445.

A. DONATINI, L. GRAZINI, *Il ruolo dei gruppi di pressione nel finanziamento dei partiti: approcci teorici e un'analisi empirica del caso italiano*, in *Economia politica*, 1999, fasc. 2, pp. 119-120.

M.S. GIANNINI, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 1986.

A. GISFREDI, A. SPERTI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici*. [Tesi di laurea, Università di Pisa, 2014]

H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, 1929, trad. it. in Id., *La democrazia*, il Mulino, Bologna, 1998, p. 62.

F. LANCHESTER, *Introduzione. Il finanziamento della politica tra forma di stato e vincoli sistemici*, in ID. (a cura di), *Finanziamento della politica e corruzione*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 16.

E. MELCHIONDA, *Il finanziamento della politica*, Editori Riuniti, Roma, 1997.

C. PINELLI, *Le spese elettorali: limiti, controlli, rimborsi, sanzioni*, in R. D'ALIMONTE, C. FUSARO (a cura di), *Legislazione elettorale italiana*, il Mulino, Bologna, 2008, p. 252.

P. RIDOLA, *Finanziamento della politica ed eguaglianza delle chances*, in *Nomos Le attualità nel diritto*, fasc. 1, 1999, p. 8.

G. TARLI BARBIERI, *Il finanziamento dei partiti e il costo della politica in Italia: esiste un'anomalia italiana?*, in S. MERLINI (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Passigli, Firenze, 2009, pp. 104-105.

G. TROCCOLI, *La XIII legislatura ed il finanziamento pubblico dei partiti*, in *Rassegna Parlamentare*, 1996.

S. VALITUTTI, *Il finanziamento dei partiti*, in *Il Giornale d'Italia*, 25 agosto 1965, p. 1.

## Appendice

### *Gli indici di bilancio utilizzati*

Viene qui presentato sinteticamente un prospetto degli indici utilizzati per rendere più comoda e immediata l'interpretazione durante la lettura e per fare chiarezza sul loro significato per come è inteso in questo lavoro, consapevoli che essi possano essere concepiti in maniera diversa. Quelli scelti sono indici estremamente tradizionali che non riflettono assolutamente il panorama della letteratura ad oggi sulla valutazione della performance per indici ma che forse non sarebbero stati davvero rilevanti per la nostra analisi.

### *Indici di struttura degli impieghi*

- Indice di elasticità degli impieghi: **Attivo circolante/Totale impieghi**. Indica che percentuale delle attività dell'azienda sia costituito da attività a breve periodo e quindi più "elastiche".
- Indice di rigidità degli impieghi: **Attivo sul lungo periodo/Totale impieghi**. Indica che percentuale delle attività dell'azienda sia costituito da attività sul lungo periodo e quindi più "rigide".

### *Indice di struttura delle fonti*

- Gradi di rigidità delle fonti: **Patrimonio netto + Passivo consolidato / Totale Passivo**. Indica che percentuale delle passività dell'azienda sia costituito da passività a lungo periodo e dal patrimonio netto e quindi più "rigide".
- Indice di indipendenza finanziaria: **Patrimonio netto / Totale Passivo**. Indica quanto delle proprie passività è coperto in percentuale dal capitale netto e dunque quanta indipendenza abbia l'azienda (o nel nostro caso il partito) a livello finanziario.
- Indice di indebitamento a breve: **Passività Correnti / Totale Passivo**. Indica quanto delle passività in percentuale è costituito dalle passività correnti, che includono anche i debiti a breve.

- Indice di indebitamento a medio-lungo: **Passivo Consolidato / Totale Passivo**. Indica quanto delle passività in percentuale è costituito dalle passività a medio lungo, che includono anche i fondi e i debiti a medio lungo, cioè convenzionalmente oltre l'esercizio.

#### *Indici di solidità patrimoniale*

- Indice di autonomia finanziaria: **Patrimonio Netto / Capitale di Terzi (Debiti)**. Indica il rapporto tra capitale proprio e il capitale eterno all'azienda/partito. Per valori >1 il Patrimonio netto supera il capitale di terzi.
- Indice di autocopertura delle immobilizzazioni: **Patrimonio Netto / Attivo immobilizzato**. Per valori >1 implica che l'azienda/partito riesca a coprire le immobilizzazioni interamente grazie al suo patrimonio.
- Indice di copertura delle immobilizzazioni: **Patrimonio Netto + Capitale Netto / Attivo immobilizzato**. Per valori >1 implica che l'azienda/partito riesca a coprire le immobilizzazioni interamente grazie al suo patrimonio e al contributo delle passività consolidate.

#### *Indici di liquidità*

- Capitale Circolante Netto: **Magazzino + Liquidità Differite + Liquidità Immediate - Passività correnti**. Indica l'ammontare di liquidità in cassa considerate le rimanenze di magazzino (che nel caso dei partiti è pari a zero e che lo rende di fatto uguale all'indice di liquidità primaria, definito come Liquidità differite + Liquidità Immediate - Passività correnti), le liquidità differite (cioè i crediti a breve) e le liquidità immediate dopo che a tale somma sono sottratte le passività correnti.

Indice di struttura corrente: **Attivo corrente / Passività Correnti**. Per valori >1 indica che le attività correnti coprono interamente le passività. Se combinato con un margine di tesoreria positivo (che in questo caso corrisponde al capitale circolante netto, dato che i partiti non presentano scorte di magazzino), si può affermare che l'azienda sia liquida in quell'anno.

## **Magistratura e politica prima della Riforma Cartabia \***

MAURO DE VIRGILIO\*\*

---

**Sommario:** 1. L'articolo 98, comma 3, della Costituzione e le sue "contraddizioni".  
– 2. Storia tribolata di un'attuazione. – 3. Magistratura e politica nella "seconda Repubblica". – 4. La sentenza 224/2009. – 5. Il c.d. "caso Emiliano".

**Data della pubblicazione sul sito:** 6 dicembre 2023

### **Suggerimento di citazione**

M. DE VIRGILIO, *Magistratura e politica prima della Riforma Cartabia*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2023. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

---

\* Il presente contributo costituisce l'esito del corso "I partiti politici in Italia tra diritto e prassi", tenuto dal prof. Emanuele Rossi nell'anno accademico 2021/2022 presso la Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento "Sant'Anna" di Pisa ed è inserito nella sezione monografica del fascicolo a cura di Emanuele Rossi e Luca Gori.

\*\* Allievo ordinario di Scienze giuridiche nella Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento "Sant'Anna" di Pisa. Indirizzo mail: [mauro.devirgilio@santannapisa.it](mailto:mauro.devirgilio@santannapisa.it).

### 1. L'articolo 98, comma 3, della Costituzione e le sue "contraddizioni"

L'articolo 98, comma 3, della Costituzione della Repubblica dispone:

*Si possono con legge stabilire limitazioni al diritto d'isciversi ai partiti politici per i magistrati, i militari di carriera in servizio attivo, i funzionari ed agenti di polizia, i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero.*

Tale disposizione si pone nell'ottica di evidenziare la funzione peculiare che il magistrato svolge all'interno dell'ordinamento costituzionale: una funzione che richiede indipendenza e imparzialità, che si inserisce anche nel moderno sistema tripartito di divisione dei poteri, alla base delle democrazie moderne. La *ratio* implicita in tale disposizione costituzionale implica che la partecipazione all'attività politico-partitica da parte di determinate figure possa pregiudicarne non necessariamente l'indipendenza, ma l'imparzialità e, anche, in secondo piano, l'obbligatorietà dell'azione penale. Si potrebbe pensare, difatti, riguardo all'obbligatorietà dell'azione penale, che difficilmente un magistrato membro di un partito possa indagare sui membri di un proprio partito, o possa svolgere la propria funzione requirente (in caso di magistrato requirente) verso un membro o un esponente di un partito di cui è membro. La questione dell'imparzialità si evidenzia anche nel caso il magistrato sia un magistrato giudicante: il magistrato giudicante iscritto a un partito ritroverà le stesse difficoltà nell'essere imparziale rispetto a un giudice requirente nel caso si trovasse a giudicare il membro di un partito o un esponente di un partito (circostanza non di rado avvenuta nella storia repubblicana). Come anche richiama la giurisprudenza costituzionale -ad esempio nella sentenza 170/2018- la struttura gerarchica dei partiti politici fa sì che, in senso lato, le indicazioni provenienti dai gradi gerarchici più alti del partito siano certamente non vincolanti, ma perlomeno costrittive dell'azione dei gradi inferiori. Oltretutto, la presenza di queste indicazioni pregiudica il fatto che il magistrato debba non solo essere, ma anche apparire imparziale e indipendente e non sottoposto a coscrizioni di nessuna sorta. L'articolo 98, comma 3, evita, tuttavia, un "cortocircuito costituzionale", quando afferma che la riserva di legge possa *limitare*, non *cancellare*, l'iscrizione dei magistrati a partiti politici. Il concetto di limitazione presuppone che l'iscrizione a un partito da parte di un magistrato possa comunque avvenire, ma solo in determinati casi: la cancellazione di tale diritto avrebbe portato a un contrasto con l'articolo 49 della Costituzione, che afferma:

*Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale.*

La titolarità di tale diritto appartiene, quindi, a tutti i cittadini, magistrati inclusi. L'associazione richiamata dall'articolo 49 è largamente intesa come possibilità non solo di fondare, ma anche di iscriversi a un partito. Tuttavia, è proprio sull'estensione di tali limiti all'iscrizione a un partito e alla partecipazione

dei magistrati alla vita politica che è stata al centro dei dibattiti (tanto politici quanto costituzionali) in materia.

La soggezione dei magistrati *soltanto* alla legge (art. 101, 2° comma, Cost.) permette loro di avere un rapporto diretto e indipendente dalla legge: l'indipendenza, a parere di Borrè<sup>1</sup>, è il modo della magistratura di stare nel sistema politico. La discrezionalità del magistrato e la sua autonomia dagli altri poteri gli consente di prendere decisioni senza l'interferenza di alcuno. Nel rapporto tra magistratura e politica, tuttavia, ciò è stato inteso nel senso non più ampio di politica, ma nel senso più stretto: si pensi all'accusa ai giudici, specie negli anni dal 1994 ad oggi, di sfruttare la loro posizione per influenzare la politica nazionale (tramite le cosiddette "sentenze a orologeria", ossia sentenze emanate in momenti cruciali della vita politica nazionale, quali elezioni di vario livello). Per politicità (o politicizzazione) della magistratura può essere intesa anche la sua divisione in correnti, le quali riflettono una certa idea del sistema giudiziario e conseguentemente una visione politica: è il pluralismo all'interno di essa che consente, a parere di Borrè<sup>2</sup>, un arricchimento e una garanzia democratica nell'ambito della funzione, fino a corrispondere con la sostanza stessa della funzione. Nell'ambito però dell'iscrizione ai partiti, l'iscrizione ad essi da parte di magistrati porrebbe anche un problema: quello della disciplina di partito, che potrebbe costituire un vincolo molto più forte della semplice espressione dell'opinione politica del magistrato. Tuttavia, a parere di Zagrebelsky<sup>3</sup>, sarebbe pienamente incostituzionale poter proibire, sulla base dell'articolo 98, 3° comma, Cost., ogni altro rapporto tra magistrato e politica, fosse anche la semplice collocazione nello spettro politico.

## 2. Storia tribolata di un'attuazione

La storia di tale comma dell'articolo 98 è fortemente connessa con quella che pare essere la sua parte più rilevante (come è risultato anche nel corso della storia nazionale, specie negli anni dal 1994 al 2013 che hanno visto una dialettica molto serrata tra magistratura e politica): il rapporto tra magistratura e partiti politici. Già negli anni della Seconda guerra mondiale, in quello che è storiograficamente definito come il "Regno del Sud" -fase che va dalla fuga del Re d'Italia Vittorio Emanuele III dalla Capitale sino alla liberazione della penisola dal dominio nazifascista il 25 aprile 1945- il Guardasigilli del Governo Badoglio II Vincenzo

<sup>1</sup> G. BORRÈ, penultima nota, p. 146, in A. PIZZORUSSO, *Il Consiglio Superiore della Magistratura nella forma di governo vigente in Italia*, in *Questione giustizia*, 1984

<sup>2</sup> ID., *Art. 98 3° comma*, in *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 2005, pp. 463 ss.

<sup>3</sup> G. ZAGREBELSKY, *Responsabilità disciplinare dei magistrati*, in *Rivista di diritto processuale*, 1975, p. 450.

Arangio Ruiz rimosse, con la circolare n. 285 del 6 giugno 1944, il divieto che impediva ai magistrati di professare la loro fede politica, persuaso della qualità di dovere civico da attribuirsi alla partecipazione politica e del fatto che sarebbe per i funzionari dell'ordine giudiziario un *privilegio odioso* contrastare il loro adempimento di questo dovere, limitando a priori nei loro riguardi l'esercizio dei diritti politici al semplice atto di dare il proprio voto nelle elezioni". La preoccupazione di salvaguardare l'indipendenza della funzione giudiziaria, dopo che nel ventennio fascista la pressione della politica e dell'esecutivo dittatoriale sugli uffici giudiziari era stata opprimente, al punto quasi da annullarne totalmente l'indipendenza, era fortissima. La "Repubblica dei partiti" (come l'ha definita Pietro Scoppola nel suo celeberrimo scritto<sup>4</sup>) era ancora a uno stato embrionale; tuttavia, le novità che essa portava erano tali da suscitare preoccupazioni, soprattutto per un'eventuale penetrazione comunista nel sistema giudiziario, così come, d'altronde, negli altri poteri. Il Ministro della Giustizia Arangio Ruiz, nella suddetta circolare, fugava queste preoccupazioni, affermando che "se moventi diversi da quello del compimento del dovere potessero influire sulle pronunzie dei magistrati italiani, non basterebbe impedire loro l'iscrizione ai partiti perché è dentro o fuori di questi, il giudice non potrebbe non avere le sue opinioni relazioni tanto più efficaci quanto più nascoste". La circolare di Arangio Ruiz, a parere di Giuseppe Borrè<sup>5</sup>, anticipa gran parte del dibattito che si svolgerà sulla questione da allora sino ai giorni nostri, e che avrà una profonda recrudescenza, come già evidenziato, dai primi anni della "Seconda repubblica" -definizione puramente giornalistica e priva di qualsivoglia valore giuridico, come fa sempre bene ricordare- in poi. Pur trovando una conferma nella circolare del 18 agosto 1945, emanata dal nuovo Guardasigilli Palmiro Togliatti, la nuova libertà garantita ai magistrati non ebbe grande successo: pochi magistrati si iscrissero ai nuovi partiti di massa: a parere di Borrè<sup>6</sup>, ciò avvenne per via delle forti pressioni che la magistratura aveva ricevuto dalla politica sin dai tempi dell'Italia giolittiana – e a parere di storici come Viola e Battini<sup>7</sup>, già dai tempi dei governi di Francesco Crispi- per poi aumentare esponenzialmente durante il periodo fascista, alla base, dunque, di una fortissima diffidenza del potere giudiziario nei confronti del mondo politico.

---

<sup>4</sup> P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico*, Il Mulino, Bologna, 1991 e 1997.

<sup>5</sup> G. BORRÉ, *Art.98 3° comma, in Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1994.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> P. VIOLA, M. BATTINI, G. ZAGREBELSKY, A. PROSPERI, *Storia e identità, Vol:2 Dall'età delle rivoluzioni alla fine dell'Ottocento*, Einaudi, Torino, 2015

L'atteggiamento generale, tanto del mondo politico quanto della stessa magistratura, andava contro quanto ritenuto da Arangio Ruiz e Togliatti. Per quanto riguarda l'opinione della magistratura, risale alla fine del 1946 un referendum articolato in tre domande, di cui le più interessanti per la questione al centro della nostra attenzione sono le prime due: se le funzioni di magistrato fossero incompatibili con l'iscrizione ad un partito politico: se l'incompatibilità si estendesse anche alle associazioni aventi carattere politico. La risposta dei magistrati fu chiara: il primo quesito vide la vittoria dei sì con 1318 voti contro 180 no, il secondo vide 1278 risposte affermative contro 187 negative. Oltretutto, per chi rispondeva affermative vi era un ulteriore quesito che aveva ad oggetto la sanzione costituzionale di questi limiti: i quesiti aventi ad oggetto il rapporto tra magistrati e partiti videro rispettivamente 1219 sì contro 201 no e 1156 sì contro 253 no. L'opinione del mondo politico, e in special modo dei Padri costituenti, andava in un primo momento nella direzione di vietare l'iscrizione dei magistrati a partiti politici, e tra l'altro *ad essi soli*, tanto che una versione di una tale norma proibitiva fu licenziata dalla seconda sottocommissione<sup>8</sup>. In Assemblea, invece, una questione così controversa non poteva non trovare spazio nella discussione: oltre a ribadirsi, come fatto dall'onorevole Persico nel suo intervento dell'8 novembre 1947, la necessità di salvaguardare non solo l'indipendenza del magistrato non solo come sostanziale ma anche come apparente, si sottolineò però che tale norma sarebbe stata facilmente eludibile attraverso legami che avrebbero persino potuto assumere forme occulte<sup>9</sup>, mentre, d'altro canto, l'iscrizione sarebbe stata una forma di trasparenza e quindi di remora e responsabilizzazione. A determinare la formulazione definitiva del comma dell'articolo 98 oggetto della presente trattazione fu un emendamento dell'onorevole Clerici, che oltre a introdurre limitazioni all'iscrizione a partiti anche per altre tipologie di *civil servants*, introduceva *limitazioni, non divieti* di iscrizione anche per i magistrati. Limitazioni, si badi, non divieti, anche se alcuni commentatori<sup>10</sup> lo ritengono comunque come un invito all'introduzione del divieto. La norma non ha conosciuto attuazioni sino al 1948 (peraltro parzialmente e con un oggetto assai controverso), quando il disegno di legge De Gasperi del 14 luglio 1948 (n. 23/S) si è tramutato nella legge 87/1953 (*Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale*): il disegno di legge, all'articolo 7, poi divenuto articolo 8 della legge, recita:

*I giudici della Corte non possono svolgere attività inerente ad una associazione o partito politico.*

---

<sup>8</sup> Il testo era il seguente: "I magistrati non possono essere iscritti ad alcun partito politico od associazione segreta"

<sup>9</sup> Intervento dell'on. Ruggiero nella seduta antimeridiana del 7 novembre 1947

<sup>10</sup> V. FALZONE, F. PALERMO, F. COSENTINO, *La Costituzione della Repubblica italiana*, Mondadori, Segrate, 1980, p. 311



La norma non riguardava i magistrati ordinari, bensì il giudice della Corte, sulla cui natura di parte del potere giudiziario la dottrina è (anche se non del tutto) divisa: se commentatori come D’Orazio<sup>11</sup> ritengono che la Consulta non faccia parte del sistema giudiziario, altri commentatori come Malfatti, Romboli e Panizza<sup>12</sup> ritengono che la Corte faccia parte di quei poteri che non possono essere ricondotti chiaramente al potere giudiziario o ad altra tipologia di potere. A dire il vero, il divieto introdotto dalla legge 87/1953 trovava la sua copertura costituzionale, come affermato nella relazione di accompagnamento al disegno di legge, in una “lettura amplificata” dell’articolo 98 3° comma. L’articolo 8, oltretutto, a parere di alcuni giuristi<sup>13</sup>, difficilmente risulterebbe conforme a Costituzione se sottoposto a giudizio di legittimità, anche nel caso in cui se ne potesse dedurre che *qualsiasi* attività connessa coi partiti fosse stata proibita.

La successiva proposta in materia fu il disegno di legge Pacciardi del 15 gennaio 1949 (n. 281/C), intitolato alla “Apoliticalità degli appartenenti alle Forze armate, dei magistrati militari e dei rappresentanti diplomatici e consolari”: Nell’evidente intento non solo di attuare (come anche affermava la relazione di accompagnamento al disegno di legge), ma anche di estremizzare la portata dell’articolo 98 3° comma Cost., il DDL Pacciardi prevedeva non solo il divieto di iscrizione ma anche l’appartenenza a partiti politici e persino ad associazioni aventi carattere politico sul piano delle attività e dei fini. Una disposizione, a parere di chi scrive, alquanto vaga: non viene definito, difatti, il significato del *carattere politico* di tali associazioni: se, cioè, sia da intendersi in senso stretto (e quindi nel senso di fini politici chiaramente visibili nel tentativo di influenzare la società e il mondo politico-parlamentare, nonché di parteciparvi attivamente pur non “scendendo in campo”) o in senso più lato (intendendo la politica come modalità di organizzazione di individui per perseguire un fine comune). Si sarebbe così rischiato di colpire non solo la partecipazione dei magistrati alla vita politica, ma anche l’Associazione nazionale magistrati nella sua componente fatta di magistrati militari, cui la norma si rivolgeva. Risulta tuttavia difficile comprendere come mai la norma, oltre a riguardare gran parte delle categorie professionali presenti all’interno dell’articolo 98 3° comma Cost., non riguardasse anche il resto della magistratura. Ci si può perciò ricollegare a quanto affermato dallo storico Paul

---

<sup>11</sup> G. D’ORAZIO, *Aspetti dello status di giudice della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1966, p. 205 e ss.

<sup>12</sup> S. PANIZZA, E. MALFATTI, R. ROMBOLI, *Il giudizio per conflitto di attribuzione*, in IID., *Giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2021

<sup>13</sup> C. ESPOSITO, *I partiti*, in *La Costituzione italiana*, p. 224, nota 21-bis, Cedam, Padova, 1954 (Esposito prevede la scrittura di una norma simile a quella contenuta nell’articolo 8 della legge 87/1953; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1977, p. 919, nota 123).

Ginsborg sullo stato della giustizia italiana nei primi anni della Repubblica e dei suoi rapporti con lo Stato e la politica: i magistrati, come gran parte dei dipendenti pubblici (inclusi funzionari e *grands commis*), sin dai tempi del governo Bonomi, non avevano subito né epurazioni né tanto meno rappresaglie per la loro appartenenza al PNF o per i loro legami col fascismo, ed erano dunque rimasti al loro posto, garantendo la continuità dell'amministrazione e della giurisdizione dalla monarchia alla repubblica. Gran parte dei magistrati veniva dunque dal regime fascista ed era la garanzia di una fedeltà allo Stato che aveva permesso loro di continuare a lavorare. La fedeltà allo Stato e la forte fede anticomunista della magistratura (o quantomeno la non opposizione alle forze di Governo in anni molto tumultuosi per il Paese come quelli che vanno dal 1945 al 1953) era garanzia che tali magistrati non solo non contrastassero le politiche securitarie come quelle dei governi De Gasperi, ma potessero non essere una spina nel fianco infiltrata dall'opposizione. Non si avvertiva, quindi, il bisogno di porre una simile limitazione anche per i magistrati ordinari. Perché, allora, la disposizione concerneva solamente i magistrati militari? È probabile che in un settore tanto delicato quale quello della Difesa si preferisse limitare al massimo grado la penetrazione politica, per evitare il ricrearsi di un connubio come quello che si era creato tra il Partito Nazionale Fascista e il Regio Esercito, soprattutto nel timore di un colpo di mano comunista nel settore più delicato da gestire, specie in tempi di guerra fredda come quelli a cavallo tra gli anni Quaranta e gli anni Cinquanta. Il DDL Pacciardi, tuttavia, pur se approvato alla Camera, decadde per via dello scioglimento delle Camere.

Un'altra interessante proposta di legge (n. 2234/C) fu presentata dai deputati Romeo e Manco nel 1970: tale proposta prevedeva il divieto per i magistrati di iscriversi non soltanto a partiti politici, ma anche ad associazioni di categoria. Come affermava lapidariamente la relazione di accompagnamento al progetto di legge: "La politica e la contestazione sono entrate nella magistratura.". Il decennio precedente era stato, difatti, segnato da eventi profondamente innovativi, tanto per la società civile quanto per la politica e la magistratura: le speranze deluse di rinnovamento riposte nei governi di centrosinistra, la rinnovazione della Chiesa con il Concilio Vaticano II, i movimenti studenteschi del Sessantotto e la conseguente alleanza tra movimenti operai e studenteschi nel cosiddetto "autunno caldo" del 1969, la strage neofascista di Piazza Fontana a Milano del 12 dicembre 1969, tutti eventi che avevano fatto emergere istanze progressiste non solo nella società, ma anche nella magistratura. L'apertura della magistratura anche alle donne realizzatasi a partire dalla sentenza della Corte costituzionale n. 33/1960 (il noto "caso Rosa Oliva") e la nascita, nel 1964, di Magistratura democratica, corrente dell'Associazione nazionale magistrati di orientamento nettamente progressista e innovatore nei confronti delle vetuste strutture e logiche della magistratura italiana, avevano portato una ventata di cambiamento nella

magistratura. Tali profondi cambiamenti erano profondamente temuti da una parte della politica, specialmente dalla Democrazia cristiana, che vedeva nella contestazione e nel progressivo spostamento a sinistra della società così come nell'emergere di istanze progressiste nella magistratura (che, si badi bene, avevano il solo fine di adattare il sistema giudiziario al profondo cambiamento che la società stava vivendo, non di sovvertire l'ordinamento) il germe di una possibile rivoluzione di matrice comunista. Tale disposizione, che a parere di Borrè<sup>14</sup> difficilmente avrebbe superato il giudizio di legittimità costituzionale, fu ripresentata in maniera identica tanto nel 1972 (n. 1020/C) quanto nel 1976 (n. 275/C), senza mai neppure essere presa in considerazione nei lavori delle Assemblee.

Degna di nota è anche la proposta Mammì-Pennino (n. 156/C), che constava di due articoli: nel primo riprendeva il divieto d'iscrizione ai partiti politici per tutte le categorie professionali comprese all'interno dell'articolo 98 3° comma Cost., al secondo imponeva a tali soggetti di "non assumere comportamenti che compromettano la assoluta imparzialità delle funzioni e l'indipendenza politica delle amministrazioni di cui fanno parte". Secondo alcuni giuristi come Salvatore Senese<sup>15</sup>, inoltre, tale disposizione -oltre che ad essere davvero poco chiara ed eccessivamente generica- sarebbe stata ingiusta nell'equiparare sotto il concetto di imparzialità/indipendenza categorie professionali come la magistratura (non regolate da gerarchia, come implicitamente stabilito dall'articolo 107 3° comma Cost.) e categorie fortemente gerarchizzate come i militari e le forze di pubblica sicurezza. L'articolo 2 di tale proposta di legge, inoltre, stabiliva che tali categorie, in caso di candidatura ad elezioni amministrative e politiche, sarebbero stati posti in aspettativa per la durata della campagna elettorale e avrebbero potuto svolgere attività politica solo al di fuori dei rispettivi corpi o amministrazioni. Tale disposizione, nel caso dei magistrati avrebbe dovuto operare in funzione delle varie tipologie di articolazioni territoriali in cui costoro esercitavano la loro professione (es. circondario, circoscrizione). Ripresentata nell'agosto 1983 (n. 254/C), la proposta Mammì restò ferma fino alla primavera del 1986 quando, sull'onda del caso Tortora e del forte sentimento di limitazione della magistratura che montava nel Paese, iniziò l'esame in Commissione affari costituzionali della Camera. Il 20 novembre 1986, peraltro, il Csm, in un suo parere sulla proposta di legge, si esprime negativamente sulla pericolosa genericità dell'articolo 2, ma contemporaneamente giudicò in modo favorevole la previsione del divieto d'iscrizione ai partiti, data la forte connessione di questi ultimi col potere legislativo e col potere esecutivo, che dovevano però restare distinte nettamente dal potere

---

<sup>14</sup> G. BORRÈ, *Art. 98 3° comma*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 2005, p. 450.

<sup>15</sup> S. SENESE, *Magistrati e iscrizione*, in *Quaderni di giustizia*, 61, 1986, p. 10

giudiziario. Tuttavia, la Commissione affari costituzionali, nel licenziare il testo in sede referente, stralciò dal divieto i magistrati, per i quali si sarebbe provveduto in sede di riforma dell'ordinamento giudiziario, riducendo oltretutto l'articolo 2 a forme di congedo straordinario o di licenza speciale per la durata della campagna elettorale (cose ben diverse, quindi, dall'aspettativa forzata).

Nel corso degli anni, si rintracciano ulteriori proposte: la proposta Del Pennino, La Malfa ed altri, presentata alla Camera nel maggio 1988. Essa riguardava solo i magistrati ordinari e non solo vietava l'iscrizione di costoro ai partiti politici (nonché la partecipazione ad attività inerenti ad un partito politico, in modo sempre fumoso e vago) ma prevedeva anche una più ampia riforma del sistema giudiziario che comprendeva, tra le altre cose, la disciplina dell'assegnazione della sede del magistrato in caso di mancata elezione o di espletamento di un mandato elettorale. Vi fu, inoltre, la proposta Labriola dell'aprile 1989 (n. 3830/C), che riproduceva gli aggiustamenti introdotti nell'art.2 della proposta Mammì durante i lavori parlamentari sopra ricordati. L'esame congiunto dei due testi nella Commissione affari costituzionali della Camera portò i deputati Ferrara, Barbieri e Forleo a proporre la sostituzione del divieto di iscrizione ai partiti politici con una norma del tutto diversa: le categorie professionali citate nell'articolo 98 3° comma avrebbero dovuto comunicare entro trenta giorni al ministro competente (o, per le varie tipologie di magistrati, ai rispettivi organi di autogoverno) l'iscrizione o l'appartenenza ad associazioni di qualsiasi natura, nonché il diritto di ogni cittadino di ottenere copia delle dichiarazioni predette. La proposta di legge, tuttavia, decadde per via della fine della legislatura nel 1992.

Il bilancio del periodo "primorepubblicano" non può non dirsi che fallimentare: i vari tentativi, pur se carichi di aspetti controversi, di dare attuazione al disposto dell'articolo 98, 3° comma, Cost. hanno rivelato un tendenziale tentativo di precludere del tutto l'iscrizione dei magistrati a partiti, andando ben oltre quanto previsto dall'articolo 98. Si può tuttavia affermare con certezza che, tranne che nella fase finale della "Prima repubblica", la dialettica tra magistratura e politica è stata tutt'altro che serrata, risultando anzi concorde sul "nucleo forte" dei vari tentativi di normazione del settore, ovvero sia l'esclusione dei magistrati dal novero dei cittadini abilitati ad iscriversi ai partiti. In generale, non si riscontrano neppure particolari frizioni dal punto di vista storico tra magistratura e politica, se negli anni che vanno dal 1980 al 1994: lo scandalo della P2, il caso Tortora e il conseguente referendum sulla responsabilità civile dei magistrati, il contrasto tra i magistrati e i governi Craxi per quanto riguardava le televisioni di Silvio Berlusconi, e infine, ovviamente, lo scandalo di Mani Pulite, che vide numerosi imputati (fra tutti, Bettino Craxi) accusare i magistrati di svolgere un processo politico. Da allora, le tensioni tra magistratura e politica, soprattutto del rapporto della prima con la seconda, sono state a volte altissime.

### 3. Magistratura e politica nella “seconda Repubblica”

La nascita della “Seconda Repubblica” può essere collocata nel 1994, con la nota “discesa in campo” di Silvio Berlusconi, divenuto nello stesso anno Presidente del Consiglio. L’atteggiamento liberale di Berlusconi e del suo partito, in contrasto con l’atteggiamento spesso definito “giustizialista” della magistratura, nonché le numerosissime inchieste a carico di Berlusconi e dei suoi compagni di partito, ha profondamente inciso sul rapporto tra magistratura e politica. Sorvolando sui numerosissimi interventi legislativi sull’ordinamento giudiziario da parte dei governi Berlusconi (nonché dei governi di centrosinistra), è la legge-delega 150/2005 a trattare il rapporto tra magistratura e politica, nella fattispecie tra partiti e magistrati: la legge, attuata nel dlgs.109/2006, prevedeva, all’articolo 3 1° comma lettera h), tra gli illeciti disciplinari del magistrato fuori dall’esercizio della funzione:

*l’iscrizione o la partecipazione sistematica e continuativa a partiti politici ovvero il coinvolgimento nelle attività di soggetti operanti nel settore economico o finanziario che possono condizionare l’esercizio delle funzioni o comunque compromettere l’immagine del magistrato.*

Proseguendo nel solco delle precedenti proposte legislative andate a vuoto, la disposizione non sembra equivocabile nel sancire cosa costituisca la “partecipazione sistematica e continuativa a partiti politici”: potrebbe rappresentare tanto la partecipazione ad eventi organizzati da partiti politici, quanto la candidatura con partiti politici. Tanto per la prima quanto per la seconda interpretazione, la disposizione difficilmente potrebbe superare il vaglio di costituzionalità (per contrasto, nel primo caso, con l’articolo 21, 1° comma, Cost., nel secondo caso con gli articoli 56, 2° comma, e 58 Cost.). Oltretutto, pur non essendosi ancora presentata l’ipotesi concreta, tale disposizione parla di partiti, non di movimenti politici, per cui l’iscrizione a un partito (da intendersi, forse, tra quelli inclusi nel Registro nazionale dei partiti politici) sarebbe totalmente differente dall’iscrizione a un movimento politico, anche qualora esso si presenti alle elezioni con esso.

### 4. La sentenza 224/2009

Il 17 luglio 2009, è stata emanata una sentenza dalla Consulta, redatta dal giudice Paolo Maddalena, che ha iniziato a chiarire i profili di costituzionalità dell’articolo 3 comma 1 lettera h) della legge 109/2006. A sollevare la questione di costituzionalità è stata sollevata dalla Sezione disciplinare del CSM, in seguito all’azione promossa dal Procuratore generale nei confronti di Luigi Bobbio, magistrato fuori ruolo facente funzioni di consigliere parlamentare, per aver accettato ed assunto la carica di presidente della federazione provinciale di Napoli del partito Alleanza Nazionale.

Secondo il giudice *a quo*, la disposizione legislativa non avrebbe distinto l'iscrizione e la partecipazione a partiti politici rappresentati in Parlamento, oltre ad essere in palese violazione dell'articolo 49 Cost. per lesione del diritto di tutti i cittadini ad associarsi liberamente in partiti. La Sezione disciplinare ha anche sottolineato che, se l'articolo 98, comma 3, Cost. parla di "limitazioni", la disposizione legislativa introdurrebbe un "vero e proprio divieto formale e assoluto", violando anche un diritto fondamentale garantito dall'articolo 2, nonché del principio di uguaglianza, che garantisce a tutti i cittadini di essere uguali dinanzi alla legge, tanto nei doveri quanto nei diritti (come quello di libera associazione, garantito dall'articolo 18 Cost.).

La Corte, pur riconoscendo l'imprescindibile diritto dei magistrati a potersi iscrivere a un partito così come tutti gli altri cittadini, dichiara infondata la questione di costituzionalità: difatti, la posizione peculiare che la Carta assicura ai magistrati porta con sé una serie di obblighi speciali, quali il dovere di essere imparziali, nonché (perlomeno) di apparire imparziali dinanzi alle logiche e agli interessi dei partiti. La sentenza, oltre a rimarcare il bilanciamento effettuato dalla disposizione tra il diritto ad iscriversi a un partito politico e l'esigenza di assicurare la terzietà dei magistrati, sottolinea come la disposizione sia anche garante della soggezione del magistrato esclusivamente alla legge (ex articolo 101 comma 2 Cost.) e non a eventuali discipline gerarchiche di partito.

Interessante è anche l'interpretazione data dalla Corte a quanto previsto dalla disposizione in merito alla partecipazione sistematica e continuativa a partiti politici, da intendersi come schieramento organico con una determinata parte politica, "suscettibile -a detta della Corte- di condizionare l'esercizio indipendente ed imparziale e di comprometterne l'immagine". Perfezionando l'interpretazione della legge, la Corte osserva l'applicazione della norma a *tutti* i magistrati, quindi anche a quelli fuori ruolo come il dottor Bobbio.

## 5. Il c.d. "caso Emiliano"

A sollevare una nuova questione di legittimità costituzionale (questa volta parziale), dell'articolo 3 comma 1 lettera h) della legge 109/2006 è stata sempre la sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura: l'illegittimità parziale della disposizione sarebbe stata, a parere del Csm, nel non prevedere deroghe alla disposizione per quei magistrati fuori ruolo collocati in aspettativa per motivi elettorali.

La vicenda era partita da un'azione disciplinare promossa del Procuratore generale della Corte di cassazione nei confronti del pugliese Michele Emiliano, già magistrato antimafia di lungo corso nonché politico di spicco nello scenario nazionale: sindaco di Bari dal 2004 al 2014, assessore "esterno" presso il comune di San Severo ed eletto, nel giugno 2015, Presidente della Regione Puglia. L'azione

disciplinare, come si può ovviamente comprendere, non era data dalle numerose cariche politiche ricoperte dal magistrato, ma dalla carica ricoperta di Segretario regionale del Partito democratico e per la candidatura a Segretario nazionale del medesimo partito nella primavera del 2017. Le cariche, a parere del PG della Cassazione “non coesenziali con l’espletamento dei mandati amministrativi presso gli enti territoriali”, presupponevano per statuto, l’iscrizione ad un partito, ed erano la controprova di una “partecipazione sistematica e continuativa a partiti politici da parte di Emiliano”.

Il giudice *a quo*, nella sua ordinanza di rimessione, sottolinea le differenze col caso della sentenza 224/2009, in cui l’incarico ricoperto dal magistrato sottoposto ad azione disciplinare non era di tipo elettivo, bensì di tipo “tecnico”, anche se ad un occhio attento non sfugge che ad essere biasimato, in quel caso, non fosse il ricoprire un incarico fuori ruolo vagamente avvicicabile all’ambito politico, ma l’iscrizione a un partito e l’assunzione di incarichi all’interno di esso da parte del magistrato.

Il giudice rimettente, oltre a sottolineare l’inscindibilità di funzioni politico-amministrative con le dinamiche politiche (che potrebbero, di fatto, finire per eludere la norma mentre l’iscrizione ad un partito sarebbe maggiore garanzia di trasparenza in questi inevitabili contatti) richiama la “giurisprudenza” dei pareri del CSM, che hanno ritenuto incompatibile con l’articolo 51 Cost. il previo parere del Consiglio sulle candidature dei magistrati e la possibilità per costoro di assumere funzioni politico-amministrative (posto che essi debbano necessariamente mettersi in aspettativa), ritenendo quindi *funzionale* al ruolo politico ricoperto l’assunzione di incarichi all’interno di partiti di riferimento delle forze politiche a sostegno della carica politica ricoperta. Il giudice rimettente rileva inoltre la contraddittorietà di una norma che, pur se tesa a tutelare l’indipendenza e l’apparenza di indipendenza del magistrato, ne permette la candidatura, lasciando comunque chiaramente intendere l’area politica di riferimento del magistrato.

Oltre ad assistersi a un intervento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che richiama ampiamente le motivazioni della sentenza 224/2009, lo stesso Emiliano ha depositato memorie, richiamando non solo l’insussistenza dell’azione disciplinare per prescrizione dei tempi, ma valutando anche come la stessa prassi in materia, per soggetti nell’identica situazione di Emiliano, fosse stata contrassegnata da una totale assenza di procedimenti disciplinari nei confronti dei soggetti coinvolti, vedendo come unico caso quello dello stesso Emiliano. La garanzia dell’indipendenza del magistrato, inoltre, sarebbe già tutelata, nella fattispecie, dalla collocazione fuori ruolo del magistrato, il cui ricoprire ruoli all’interno di partiti che lo sostengono sarebbe un’attuazione dell’unione tra l’attività politica e l’attività istituzionale, la cui scissione-operata dal PG della Cassazione- sarebbe incostituzionale. Tuttavia, Emiliano, nella sua memoria,

rammenta come molti partiti richiedano una partecipazione diretta degli eletti alle strutture partitiche: si evidenzia così apertamente la dialettica serrata, che di primo acchito potrebbe apparire alquanto fumosa e priva di una realizzazione pratica effettiva- tra disciplina di partito ed indipendenza del magistrato, che pone dei problemi anche dal punto di vista costituzionale. Oltretutto, le qualifiche di sindaco e Presidente della Giunta regionale non possono essere qualificati organi tecnici preposti allo svolgimento di funzioni di natura professionale, bensì organi di vertice dell'indirizzo politico a tutto tondo.

La Corte, nel rigettare la questione di legittimità costituzionale, ha sì richiamato la sentenza 224/2009, rimarca il bilanciamento effettuato dalla disposizione tra il diritto del magistrato a partecipare alla vita politica del Paese con l'onere (implicitamente dedotto dall'articolo 98 3° comma Cost.) per il magistrato non solo di essere, ma anche di apparire indipendente e imparziale. La fattispecie portata alla Corte, secondo la medesima, riguarderebbe, invero, la più ampia questione dei magistrati fuori ruolo che ricoprono incarichi politici ad ogni livello. Non solo l'iscrizione, ma anche la stessa partecipazione (di cui la Corte valorizza gli aggettivi "sistematica e continuativa" che la accompagnano, e che stanno a evidenziare come la partecipazione saltuaria non sia colpita) sono atti degni di essere giuridicamente sanzionati (per quanto l'iscrizione, in quanto soggetta a rinnovamento, costituisca già di per sé la realizzazione di una partecipazione sistematica e continuativa alla vita di un partito). La Consulta, inoltre, sancisce definitivamente la separazione tra carica elettiva e iscrizione a un partito, ma sottolinea, allo stesso tempo (con quello che a un occhio attento appare un sottile monito al legislatore), come il necessario sostegno politico che un magistrato necessita, qualunque carica egli ricopra, sia comunque una sanzione di politicità e di parzialità, ancorché non di dipendenza. Ciò detto, tali rilevi non permettono l'iscrizione del magistrato a partiti politici o la sua partecipazione sistematica e continuativa, bensì sono degni di rilievo nell'ambito disciplinare in quanto rischiano di danneggiare severamente l'imparzialità del magistrato. Infine, la Corte annota che tale disposizione non può essere alla base di un automatismo disciplinare e che, quindi, l'eventuale sanzione disciplinare andrà valutata caso per caso.

A parere di Valeria De Santis<sup>16</sup>, la sentenza risulta sin troppo blanda nel definire l'appartenenza a un partito del magistrato, non prendendo in considerazione, invece, il fatto che l'appartenenza di un magistrato a un partito possa realizzarsi anche senza un'effettiva iscrizione, notando, però, che d'altro canto neppure l'iscrizione di un magistrato a un partito sia la garanzia di una partecipazione "sistematica e continuativa". Per De Santis, la scelta della Corte è stata

---

<sup>16</sup> V. DE SANTIS, *Indipendenza e imparzialità del magistrato fuori ruolo tra disciplina sul rientro dei magistrati e democraticità interna dei partiti*, in *federalismi.it*, 24 novembre 2018



necessariamente vincolata dai limiti della disposizione legislativa, che non prende né in considerazione quanto detto poco sopra, ma neppure consente di operare una ragionevole distinzione tra un magistrato in ruolo e un magistrato fuori ruolo, che, in quanto tale, sarebbe irragionevole escludere dall'iscrizione ad un partito: il problema centrale sarebbe rimasto, dunque, l'assenza di una disciplina statale dei partiti e una "idonea regolazione del rientro in ruolo dei magistrati". Sulla scelta della Corte, inoltre, concorda Jessica De Vivo<sup>17</sup>, affermando che la decisione della Consulta sul "caso Emiliano" risulta adeguata nel bilanciare l'indipendenza della magistratura con la necessità di assicurare la possibilità, ad ogni cittadino, di concorrere a determinare la politica nazionale: una disposizione resa necessaria anche dalla sempre maggiore partecipazione di magistrati alla vita politica locale e nazionale. In generale, dunque, la dottrina<sup>18</sup> concorda sulla necessità di regolare tanto il sistema partitico quanto la figura (già invero regolata, ma non sufficientemente, a parere della dottrina) del magistrato fuori ruolo.

Tale sentenza appare nettamente chiarificatrice non solo sui rapporti tra magistratura e politica, bensì anche sul collocamento fuori ruolo dei magistrati che ricoprono cariche elettive. Un orientamento che la riforma Cartabia (legge n. 71/2022), anche alla luce della giurisprudenza costituzionale, prende in considerazione ed esplicita chiaramente nelle disposizioni della legge delega.

---

<sup>17</sup> J. DE VIVO, *La spinosa questione della partecipazione dei magistrati alla vita politica. Considerazioni alla luce del "caso Emiliano"*, in *federalismi.it*, 19 dicembre 2018

<sup>18</sup> *Ex multis*, oltre ai lavori già citati, L. LONGHI, *Il divieto di iscrizione a partiti politici per i magistrati collocati fuori ruolo per motivi elettorali. Riflessioni a margine del c. d. caso Emiliano*, in *Osservatorio AIC*, 3, 2018, nonché M. MANDATO, *A proposito del bilanciamento tra libertà di associazione politica ed esercizio di funzioni giurisdizionali*, in *Nomos Le attualità nel diritto*, 3, 2018.

## **La partecipazione dei magistrati all'attività politica dopo la Riforma Bonafede-Cartabia\***

LORENZO DE CARLO\*\*

---

**Sommario:** 1. Introduzione. – 2. La disciplina dell'eleggibilità dei magistrati: obblighi e divieti (artt. 15-17). – 3. Il ricollocamento in ruolo dei magistrati candidati e non eletti (art. 18). – 4. Il ricollocamento dei magistrati al termine della carica elettiva. – 5. Il ricollocamento dopo la cessazione di incarichi apicali o di governo non elettivi. – 6. Elezioni politiche 2022: la prima applicazione della nuova disciplina.

**Data della pubblicazione sul sito:** 6 dicembre 2023

### **Suggerimento di citazione**

L. DE CARLO, *La partecipazione dei magistrati all'attività politica dopo la Riforma Bonafede-Cartabia*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2023. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

---

\* Il presente contributo costituisce l'esito del corso "I partiti politici in Italia tra diritto e prassi", tenuto dal prof. Emanuele Rossi nell'anno accademico 2021/2022 presso la Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento "Sant'Anna" di Pisa ed è inserito nella sezione monografica del fascicolo a cura di Emanuele Rossi e Luca Gori.

\*\* Allievo ordinario di Scienze giuridiche nella Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento "Sant'Anna" di Pisa. Indirizzo mail: [lorenzo.decarlo@santannapisa.it](mailto:lorenzo.decarlo@santannapisa.it).

## 1. Introduzione

Con legge n. 71/2022 le Camere hanno approvato la riforma dell'ordinamento giudiziario, concludendo un *iter* avviato a settembre 2020 su proposta dell'allora Ministro della Giustizia Alfonso Bonafede, poi proseguito e portato a termine, con modificazioni rispetto al testo originario, dalla Guardasigilli del Governo Draghi Marta Cartabia, anche sulla base delle proposte della c.d. Commissione Luciani<sup>1</sup>. La riforma in oggetto ha preso in esame anche la partecipazione dei magistrati all'attività politica, apportando una serie di revisioni in senso restrittivo, come diffusamente richiesto da numerose formazioni che componevano la maggioranza di governo. La materia della partecipazione dei magistrati all'agone politico, oltre ad essere da tempo al centro del dibattito pubblico, è stata finalmente regolata in modo organico e analitico, dopo che per anni si era osservata la carenza di una disciplina esaustiva sul tema.

La scarna normativa in materia previgente alla riforma Bonafede-Cartabia, nello specifico l'art. 8 del d.P.R. n. 361/1957 in materia di elezioni della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, si limitava a disporre l'ineleggibilità dei magistrati in circoscrizioni corrispondenti, in tutto o in parte, alla giurisdizione degli uffici nei quali esercitano le proprie funzioni o lo hanno fatto nei sei mesi precedenti all'accettazione della candidatura, nonché il divieto, in caso di insuccesso in sede di consultazioni, di essere assegnati per cinque anni a un ufficio avente competenza sulla circoscrizione di riferimento. Anche per quanto riguarda le elezioni regionali, l'art. 2 della l. n. 165/2004 prevede che le Regioni disciplinino con legge i casi di ineleggibilità; se questo non avviene, subentra la disciplina della l. n. 154/1981, che comunque dispone l'impossibilità per i magistrati di assumere la carica di consigliere regionale nei territori nei quali esercitano le proprie funzioni. Lo stesso vale per le elezioni amministrative, *ex art.* 60, comma 1, n. 6) del d.lgs. n. 267/2000. Niente è prescritto invece dall'art. 4 della l. n. 18/1979 in materia di elezioni europee.

Quanto al rientro in ruolo al termine del mandato, invece, *ex art.* 160 del d.lgs. n. 160/2005, il ricollocamento deve avvenire in una sede diversa vacante, appartenente a un distretto situato in un'altra Regione rispetto a quella cui appartengono il distretto di provenienza e la circoscrizione di elezione: una disciplina ovviamente inapplicabile qualora il magistrato interessato appartenga a

---

<sup>1</sup> Commissione per elaborare proposte di interventi per la riforma dell'ordinamento giudiziario, istituita con d.m. del 26 marzo 2021 e presieduta dal prof. Massimo Luciani. La relazione finale della commissione, disponibile all'indirizzo [www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/commissione\\_LUCIANI\\_relazione\\_finale\\_31mag21.pdf](http://www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/commissione_LUCIANI_relazione_finale_31mag21.pdf), si occupa del tema della partecipazione dei magistrati all'attività politica alle pp. 10-11.

una giurisdizione superiore (Corte di Cassazione) o comunque avente competenza sull'intero territorio nazionale. La legge non va invece a prendere in esame l'iscrizione e la partecipazione dei magistrati all'attività dei partiti politici, oggetto di regolamentazione con la riforma Castelli (d.lgs. n. 109/2006) e di un recente intervento della Corte Costituzionale con la sentenza n. 170 del 2018.

Quanto agli incarichi di governo non elettivi sia a livello nazionale sia locale, *ex art. 50 del d.lgs. n. 160/2006*, il ricollocamento in ruolo avviene nella sede originaria, se vacante, o nella stessa funzione, senza che vi siano nuovi o maggiori oneri a carico dello Stato; tuttavia, la circolare del CSM n. 13778 del 24 luglio 2014 prevede che il magistrato non eletto non possa essere assegnato o trasferito per cinque anni dalla data delle consultazioni né nel distretto di riferimento della circoscrizione nella quale avesse ricoperto la carica pubblica né nel distretto competente *ex art. 11 c.p.p.*<sup>2</sup>

Entrando nel merito della riforma, al Capo III (artt. 15-20) la legge detta alcune disposizioni in materia di eleggibilità dei magistrati, della loro assunzione di incarichi di governo e di ricollocamento una volta terminato il mandato, ai fini di garantire l'attuazione dei principi costituzionalmente sanciti in materia di imparzialità e indipendenza dell'ordine giudiziario. A tale fine, si introducono delle previsioni più restrittive in tema di assunzione di incarichi di natura politica, elettivi o meno, da parte dei magistrati e di prosecuzione della carriera giudiziaria al termine del mandato.

## **2. La disciplina dell'eleggibilità dei magistrati: obblighi e divieti (artt. 15-17)**

Anzitutto, la riforma prende in carico il tema dell'ineleggibilità dei magistrati (ordinari, amministrativi, contabili e militari) per incarichi elettivi (ma anche di assessore o sottosegretario regionale) a livello nazionale, regionale o locale qualora siano in servizio o lo siano stati nei tre anni precedenti (due per il ddl Bonafede) alla data di accettazione della candidatura presso sedi o uffici giudiziari la cui competenza territoriale vada a corrispondere, anche solo parzialmente, con la Regione di appartenenza della circoscrizione. Gli emendamenti promossi dal Ministro Cartabia hanno esteso quindi all'intero territorio regionale la previsione del testo originario del ddl in materia di area di esercizio delle funzioni rilevante ai fini dell'ineleggibilità, precedentemente limitata alla sola circoscrizione di appartenenza. Nel caso delle elezioni amministrative, il livello territoriale di

---

<sup>2</sup> In precedenza, il CSM ha regolato la materia con le circolari nn. 15098 del 30 novembre 1993 e 12046 dell'8 giugno 2009, destando perplessità da parte di chi, in dottrina, riteneva che l'organo in questione avesse esorbitato dalle proprie competenze mediante un'interpretazione tutt'altro che restrittiva dei suoi poteri normativi, cfr. N. ZANON, F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Il Mulino, Bologna, 2008, pp. 30-33.

riferimento per legittimare l'ineleggibilità a sindaco o consigliere comunale e l'impossibilità di essere nominato assessore è quello della provincia nella quale è ricompreso il Comune o che è ad essa limitrofa. A tale proposito, la Guardasigilli ha esteso l'ineleggibilità dei magistrati alla carica di sindaco anche per i Comuni di popolazione inferiore ai 100.000 abitanti, irragionevolmente esclusi dal testo presentato alle Camere. Una rilevante eccezione alla disciplina è prevista per i magistrati che esercitano le proprie funzioni da almeno tre anni presso le giurisdizioni superiori e gli uffici giudiziari aventi una competenza che si estende all'intero territorio nazionale (logicamente, a detta del CSM, tale previsione dovrebbe riguardare anche quanti sono collocati fuori ruolo). In questo caso, infatti, si presume che il lasso di tempo di tre anni sia sufficiente a determinare la recisione dei rapporti tra magistrato e territorio legati alla sua attività giudiziaria che potrebbero incidere sugli esiti della votazione. Per coloro che rispettino il suddetto requisito ma non siano in carica da almeno tre anni, nonché per quanti siano collocati fuori dal ruolo organico, si fa riferimento ai fini della delimitazione del perimetro territoriale alla competenza della sede o all'ufficio di appartenenza prima del trasferimento alla funzione attualmente ricoperta.

Rimangono i *caveat* dell'obbligo di aspettativa senza assegni<sup>3</sup> al momento dell'accettazione della candidatura (o, per quanto riguarda gli incarichi non elettivi, dell'assunzione dell'incarico) e del divieto di assumere qualsiasi carica qualora i magistrati interessati siano, al momento di indizione delle elezioni, componenti del CSM o siano cessati dalla carica da meno di due anni, in modo tale da evitare che si verifichino eccessive contiguità tra l'agone partitico e le dinamiche interne dell'organo di autogoverno. Questa ultima previsione ha destato perplessità da parte del Consiglio, espresse nel parere del 23 marzo 2022, in quanto potrebbe produrre un'irragionevole limitazione della candidabilità nei confronti dei soli componenti dell'organo di autogoverno della magistratura ordinaria, non andando a riguardare i membri dei Consigli di presidenza della giustizia amministrativa e della Corte dei Conti, nonché del Consiglio della Magistratura Militare, tanto da ventilare l'ipotesi di illegittimità costituzionale per violazione degli artt. 3 e 51 Cost.

L'art. 16, invece, si occupa delle limitazioni agli incarichi di governo: ai magistrati che al momento dell'inizio del mandato non siano collocati in aspettativa senza assegni è fatto divieto di ricoprire la carica di Presidente o Vicepresidente del Consiglio dei Ministri, di Viceministro, di Sottosegretario di Stato e regionale e di assessore regionale o comunale. In relazione all'ultima fattispecie, che a un primo sguardo potrebbe apparire di scarsa rilevanza, sono in realtà numerosi i casi

---

<sup>3</sup> Nella proposta della Commissione Luciani si richiedeva che l'aspettativa senza assegni precedesse di almeno quattro mesi l'accettazione della candidatura: tale limite è stato eliminato dalla riforma Cartabia.

in cui magistrati hanno assunto la carica di assessore comunale “esterno”, di origine non elettiva: una prassi stigmatizzata più volte sia dall’ANM sia dal CSM, che ripetutamente hanno richiesto l’introduzione di una disciplina restrittiva per la fattispecie in oggetto e di conseguenza dell’obbligo di richiedere il collocamento in aspettativa, dato che non sussisteva alcuna incompatibilità tra le cariche, con potenziale pregiudizio all’immagine di imparzialità, specialmente se le funzioni erano esercitate nell’ambito del territorio di svolgimento delle proprie attività giurisdizionali<sup>4</sup>.

L’aspettativa, come appare chiaro, deve perdurare per l’intera durata del mandato elettivo o dell’incarico di governo, così come il collocamento fuori ruolo<sup>5</sup>. Dal momento che “il periodo trascorso in aspettativa è computato a tutti gli effetti a fini pensionistici e dell’anzianità di servizio”, è stata segnalata l’opportunità di regolare più analiticamente la disciplina delle valutazioni di professionalità dei magistrati che versino in questa condizione, dal momento che il quadro normativo vigente non prevede la sospensione del sistema quadriennale e il CSM non è in grado di effettuare una valutazione adeguata dell’attività politica.

Per quanto riguarda il trattamento economico, poi, ad eccezione di chi ricopre cariche a livello comunale e provinciale, i magistrati in aspettativa si vedono assegnare un diritto di opzione tra la conservazione del trattamento economico in essere e il beneficio dell’indennità legata alla funzione, senza possibilità di cumulo.

### **3. Il ricollocamento in ruolo dei magistrati candidati e non eletti (art. 18)**

Vi è poi il tema del ricollocamento in ruolo, che si fonda sull’esigenza di evitare che i magistrati candidatisi in un determinato contesto territoriale vi ritornino immediatamente ad esercitare le proprie funzioni giurisdizionali, con potenziale pregiudizio all’imparzialità, formale e sostanziale, che deve essere imprescindibilmente legata alla carica. Si introduce dunque qui un “duplice binario”, con una disciplina differenziata tra candidati eletti e non eletti.

In caso di insuccesso ad elezioni europee, politiche, regionali o amministrative (anche in questo caso la previsione è stata estesa dalla riforma Cartabia anche ai Comuni con popolazione non superiore a 100.000 abitanti, nonché ai consiglieri comunali oltre che ai sindaci), per i tre anni successivi al termine del mandato del magistrato, vige il divieto di ricollocamento in ruolo in un ufficio la cui competenza si estenda, anche solo parzialmente, al territorio di una Regione ricompresa, anche non integralmente, nella circoscrizione di presentazione della candidatura, o che si

---

<sup>4</sup> E. BRUTI LIBERATI, *Magistrati e politica*, in *Questione Giustizia*, 2-3, 2022, pp. 132-136.

<sup>5</sup> *Funditus* sulla disciplina del collocamento fuori ruolo dopo la riforma Cartabia, D. CARDAMONE, *La nuova disciplina del collocamento fuori ruolo dei magistrati*, in *Questione Giustizia*, 2-3, 2022, pp. 117-124.

trovi nella Regione cui appartiene il distretto di esercizio delle funzioni prima della discesa nell'agone politico. In particolare, il divieto prende in carico l'esercizio delle funzioni di g.i.p., g.u.p. e p.m., nonché gli incarichi direttivi e semidirettivi, una previsione che ha destato perplessità con riferimento alla compatibilità costituzionale per assenza di ragionevolezza, dal momento che non si potrebbe agevolmente cogliere per quali ragioni l'imparzialità del magistrato sarebbe minata esclusivamente qualora ricoprisse le funzioni in esame e non altre<sup>6</sup>. Sul punto, sarà opportuno chiarire se la previsione dell'art. 12 della legge, che va a modificare l'art. 13, comma 3, del d.lgs. n. 160/2006 e consente di effettuare per una sola volta durante l'intera carriera il passaggio dalle funzioni inquirenti a quelle giudicanti e viceversa, sarà derogabile in ragione del fallimento della candidatura del magistrato requirente che si trovi eventualmente costretto ad affrontare un secondo cambio dopo averne operato uno *secundum legem*. Dal testo originario è stata poi espunta la previsione della durata minima di un anno per l'operatività della disciplina in oggetto, che rimane soltanto, come si vedrà, per gli incarichi non elettivi. Restano ferme le previsioni dell'art. 8 del d.P.R. n. 361/1957 (novellato nel 1997) di cui *supra* per le elezioni politiche.

Come appare chiaro, anche in questo caso è dettata una disciplina autonoma per i magistrati in servizio presso giurisdizioni superiori o uffici aventi competenza sull'intero territorio nazionale, i quali non potranno svolgere funzioni direttamente giurisdizionali (quindi né giudicanti né requirenti) in caso di mancata elezione, senza che però da questo possa derivare la creazione di posizioni soprannumerarie. Si pone dunque il problema di definire dei criteri in base ai quali riassegnare i non eletti, soprattutto nel caso in cui nel frattempo i posti da essi lasciati vacanti siano stati occupati all'esito di un concorso, tenendo conto del fatto che per tre anni non potranno esercitare funzioni direttamente giurisdizionali. Come osservato dal parere del CSM, risulterebbe complesso per gli organi di autogoverno delle varie magistrature individuare delle attività non direttamente giurisdizionali cui assegnare i suddetti magistrati, non essendo possibile, stante l'attuale testo, delineare le modalità concrete del ricollocamento: il problema si porrebbe soprattutto per la giurisdizione ordinaria, dato che per quella amministrativa si potrebbe ipotizzare agevolmente l'assegnazione alla sezione consultiva del Consiglio di Stato<sup>7</sup>. Tra l'altro, sussiste anche un limite di natura costituzionale, in quanto l'art. 107 sancisce la riserva di legge per le norme sull'ordinamento giudiziario: l'individuazione delle attività non può prescindere da un quadro legislativo di rango primario.

---

<sup>6</sup> I. PERINU, *Le "porte girevoli": quel che non convince della riforma Cartabia*, in *Centro Studi Rosario Livatino*, 24 marzo 2022, disponibile all'indirizzo [www.centrostudilivatino.it](http://www.centrostudilivatino.it).

<sup>7</sup> E. BRUTI LIBERATI, *Magistrati e politica*, cit., p. 6.

#### 4. Il ricollocamento dei magistrati al termine della carica elettiva

L'art. 19, invece, detta la disciplina da applicare in caso di buon esito della candidatura. Dal momento della cessazione del mandato viene meno la possibilità di esercitare funzioni direttamente giurisdizionali; tuttavia, a meno che non sia stata raggiunta l'età pensionabile, la carriera dei magistrati eletti non si interrompe, come proposto in passato, ma prosegue o con un collocamento fuori ruolo presso il Ministero della Giustizia (o, per gli appartenenti alla giurisdizione amministrativa e contabile, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri), l'Avvocatura dello Stato o altre amministrazioni (con il divieto di creare posizioni soprannumerarie e con trattamento economico a carico dell'ente di riferimento, senza nuovi o maggiori oneri) o, rientrando in ruolo, con l'assegnazione ad attività non direttamente giurisdizionali, sebbene sia stato osservato che resta sempre presente il rischio che la prolungata assenza dalle funzioni tipiche provochi una diminuzione del sapere professionale. Altra criticità evidenziata sul tema riguarda la riduzione dell'organico degli uffici giudiziari, già sovente in sofferenza da questo punto di vista<sup>8</sup>.

Sul collocamento fuori ruolo sono state espresse perplessità relative alla compatibilità costituzionale con l'art. 51, comma 3, Cost., che, disponendo la conservazione del "suo posto di lavoro" per chi sia chiamato a funzioni pubbliche elettive, mediante un'interpretazione letterale obbligherebbe il legislatore a consentire al magistrato di rientrare in ruolo nelle funzioni occupate precedentemente o comunque equivalenti<sup>9</sup>.

Permane anche qui la criticità legata alla difficoltà di individuare delle attività esercitabili dai magistrati che hanno concluso il proprio mandato elettivo: appare complesso rintracciare funzioni estranee alla dicotomia tra attività giudiziaria in ruolo e attività non giudiziaria fuori ruolo. In particolare, il CSM ha censurato la proposta, contenuta nella relazione illustrativa, di destinare gli interessati all'Ufficio del Massimario della Corte di Cassazione, da un lato perché si tratterebbe di un'operazione irrazionalmente premiale nei confronti di chi decidesse di avviare una carriera politica, dall'altro in ragione della natura espressamente giurisdizionale delle funzioni svolte da tale ufficio (*ex art. 10 del d.lgs. n. 160/2006*) e della possibilità che la stessa riforma conferisce di esercitare funzioni di legittimità, sulla scorta di un'autorizzazione da parte del Presidente

---

<sup>8</sup> G. DI FEDERICO, *Gli incarichi extragiudiziari dei magistrati: una grave minaccia per l'indipendenza e l'imparzialità del giudice, una grave violazione del principio di separazione dei poteri*, in F. ZANOTTI (a cura di), *Le attività extragiudiziarie dei magistrati ordinari*, Cedam, Padova, 1981.

<sup>9</sup> P. DUBOLINO, *No alle "porte girevoli" per i magistrati: rischi di incostituzionalità ed inefficacia*, in *Centro Studi Rosario Livatino*, 24 febbraio 2022, disponibile all'indirizzo [www.centrostudilivatino.it](http://www.centrostudilivatino.it).



della Cassazione. L'esito potrebbe sembrare paradossale, se si considera che la riforma ha una *ratio* volta a disciplinare in modo più rigoroso, se non proprio a scoraggiare, le cosiddette "porte girevoli" tra magistratura e politica. Altrettanto complessa risulterebbe l'assegnazione dei magistrati a Corti internazionali. L'organo di autogoverno della magistratura, nel suo parere del 23 marzo 2022, ha identificato come attività non espressamente giurisdizionali le funzioni di carattere organizzativo di supporto alla giurisdizione, o comunque quelle dotate di una ricaduta diretta su di essa, come quelle in materia di cooperazione giudiziaria presso il Ministero della Giustizia.

La disciplina è uniforme per tutti i magistrati, indipendentemente dalla tipologia di elezione: è stata superata la proposta del ddl Bonafede di introdurre l'aspettativa obbligatoria senza assegni per gli incarichi elettivi o di governo in Comuni la cui popolazione è compresa tra 5.000 e 100.000 abitanti, lasciando addirittura priva di vincoli l'assunzione di cariche analoghe in Comuni al di sotto di tale soglia. Infine, bisogna osservare che la nuova disciplina troverà applicazione solo con riguardo alle cariche assunte successivamente alla riforma, non avendo effetti retroattivi.

##### **5. Il ricollocamento dopo la cessazione di incarichi apicali o di governo non elettivi**

Vi è infine il tema, molto ricorrente in particolare per i magistrati amministrativi, dell'assunzione di incarichi apicali o di incarichi di governo non elettivi quali quelli di capo e vice-capo di gabinetto, di Segretario generale, capo e vice-capo Dipartimento presso la Presidenza del Consiglio, i Ministeri, i Consigli e le Giunte regionali (non vi sono ricompresi invece i direttori generali, che ricoprono funzioni esclusivamente amministrative). In questi casi, per il solo anno successivo alla cessazione dell'incarico, i magistrati in oggetto sono sottoposti ai medesimi limiti in materia di ricollocamento in ruolo o fuori ruolo previsti per coloro che hanno ricoperto cariche elettive, con l'ulteriore divieto di ricoprire incarichi direttivi o semidirettivi per ulteriori tre anni. Una disciplina ben più restrittiva è invece prevista per coloro che, non eletti, siano stati "componenti del Governo" (espressione piuttosto vaga, forse necessitante di una maggiore specificazione, si suppone che si riferisca a ministri, viceministri e sottosegretari di Stato), assessori regionali, di Province autonome o comunali: si applicano anche in questo caso le medesime norme previste per i magistrati che siano stati eletti, ma senza limitazioni temporali come nella summenzionata fattispecie. Resta ferma in entrambi i casi la non applicabilità delle norme in questione qualora l'incarico cessi entro un anno dalla data di assunzione, tranne il caso in cui si tratti di dimissioni volontarie non legate a giustificati motivi di salute o sicurezza.

Di fatto, il *discrimen* rispetto ai magistrati che hanno ricoperto cariche elettive è che, al contrario di questi ultimi, quanti hanno assunto incarichi non elettivi sono ricollocati prioritariamente in ruolo senza poter svolgere funzioni direttamente giurisdizionali, subordinatamente fuori ruolo presso il Ministero di riferimento o altri enti. Si tratta con ogni probabilità della cesura più netta in materia rispetto al ddl Bonafede, in quanto quest'ultimo si limitava a disporre il divieto di fare domanda per accedere a incarichi o qualifiche di natura direttiva per i due anni successivi al termine dell'incarico, a meno che il soggetto già li ricoprisse o le possedesse.

Tra le disposizioni del Capo III quella oggetto di maggiori critiche da parte del Consiglio Superiore della Magistratura è stato senza dubbio l'art. 20: l'organo di autogoverno, infatti, ha rilevato che solo gli incarichi direttamente di governo sono caratterizzati da una particolare connotazione politica, che non può non andare a minare la percezione del magistrato come personalità *super partes*, dal momento che si trova ad essere immediatamente associato dalla collettività alla maggioranza che fonda l'esecutivo dal quale è stato nominato. Non si possono ignorare, poi, i problemi relativi all'assunzione di incarichi extragiudiziari in particolare presso il Ministero della Giustizia, con potenziali commistioni tra l'amministrazione della giurisdizione e l'organizzazione e il funzionamento degli uffici giudiziari<sup>10</sup>. Tale fattispecie è assai frequentemente rilevata, dato che risultano ben 80 i soli magistrati ordinari a ricoprire cariche interne a tale dicastero, a cui si aggiungono altri 53 in servizio presso altre istituzioni governative nazionali, per un totale di 133<sup>11</sup>: un numero comunque non prossimo al limite di 200 fissato dall'art. 1-*bis* della l. n. 181/2008, una soglia notevolmente alta se si considera che l'organico complessivo ammonta a poco meno di 10.000 effettivi. Nonostante la nomina sia di carattere fiduciario, è evidentemente peculiare la situazione del magistrato che assuma uffici politico-amministrativi apicali (ma non direttamente governativi), anche in ragione delle funzioni eminentemente tecniche da esso svolte. Questi, infatti, si dovrebbe limitare a vigilare sul corretto ed efficiente espletamento dell'attività amministrativa, a differenza di quanti svolgano incarichi direttamente governativi, che concorreranno a definire l'indirizzo politico dell'ente di cui sono al vertice.

---

<sup>10</sup> Funditus, G.M. FLICK, *Magistratura, incarichi giudiziari e politica*, in *Rivista AIC*, 1, 2016, pp. 1-3; G. SOBRINO, *Il Ministro della Giustizia e i poteri dello Stato, Vicende e prospettive di una collocazione problematica*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2015, p. 288.

<sup>11</sup> Dati aggiornati al 30 aprile 2021 e disponibili all'indirizzo [www.csm.it/documents/21768/258978/elenco+dei+magistrati+collocati+fueri+ruolo+presso+altri+uffici+o+enti+aggiornato+al+24+marzo+2017/384c89f9-2e9e-bbba-485a-43fee94eac36](http://www.csm.it/documents/21768/258978/elenco+dei+magistrati+collocati+fueri+ruolo+presso+altri+uffici+o+enti+aggiornato+al+24+marzo+2017/384c89f9-2e9e-bbba-485a-43fee94eac36).

Per altro verso, non si può non osservare che, se le funzioni svolte sono prettamente tecniche, nulla impedirebbe di ritenere non indispensabile il loro espletamento da parte di magistrati, certamente non gli unici depositari delle competenze tecnico-giuridiche necessarie, specialmente in un contesto caratterizzato da una preoccupante carenza a livello di organico nell'ordine giudiziario. Parallelamente, permane il rischio per cui l'indipendenza e l'imparzialità del magistrato siano messe a repentaglio da un lato dall'intrattenimento di relazioni non sempre trasparenti con esponenti del mondo politico ed economico, dall'altro dall'interessamento diretto nella veste di amministratori in ambiti che nel futuro potrebbero essere oggetto di esame in qualità di appartenenti all'ordine giudiziario<sup>12</sup>.

Oltre a questa incongruenza logico-sistematica, il CSM denuncia altresì l'assenza di coerenza con la *ratio* di fondo della riforma: anche e soprattutto in questo caso, paradossalmente godrebbe di un trattamento di maggior favore chi decidesse di candidarsi per cariche elettive e non avesse successo rispetto a chi assumesse un ufficio tutto sommato tecnico, dato che verrebbe meno la possibilità di tornare ad esercitare le funzioni giudiziarie, al netto dei limiti territoriali e funzionali. Il parere arriva dunque a esporsi apertamente in favore della versione originaria del ddl, che prevedeva una cesura molto più netta tra incarichi di natura politica e di natura tecnico-amministrativa, limitandosi solo a prevenire tentativi di strumentalizzazione delle cariche ricoperte per ottenere avanzamenti di carriera e non rendendo eccessivamente gravosa ai magistrati l'accettazione di una nomina di questo tipo. Inoltre, si segnala come la disciplina in oggetto comporterebbe una possibile elusione del limite di dieci anni per gli incarichi fuori ruolo *ex l. n. 190/2012*, dal momento che i magistrati interessati, seppur formalmente ricollocati in ruolo, non svolgerebbero di fatto le funzioni giudiziarie ad esso ricollegate. Non si può non considerare, infine, l'obiezione avanzata da chi ritiene che, restringendo le prospettive di carriera per chi ricopre incarichi elettivi, non saranno i magistrati più meritevoli e competenti ad accedervi, bensì coloro che siano prossimi al pensionamento o siano già impiegati in funzioni amministrative<sup>13</sup>.

## 6. Elezioni politiche 2022: la prima applicazione della nuova disciplina

Le elezioni politiche del 2022 hanno registrato per la prima volta l'applicazione delle previsioni della riforma Bonafede-Cartabia in materia di eleggibilità dei magistrati; tuttavia, al Consiglio Superiore della Magistratura non sono pervenute richieste di aspettativa da parte di appartenenti all'ordine giudiziario in servizio.

---

<sup>12</sup> F. DAL CANTO, *Commistioni "consentite" ma pericolose tra magistratura e politica*, in *Federalismi.it*, n. 28/2020, pp. 52-53.

<sup>13</sup> C. CASTELLI, *Contro la demonizzazione dei magistrati fuori ruolo*, in *Questione Giustizia*, 2-3, 2022, pp. 128-129.

Nel 2018, invece, avevano conseguito l'elezione alla Camera dei Deputati Cosimo Maria Ferri, giudice del Tribunale di Massa eletto nelle file del Partito Democratico (aderirà poi a Italia Viva), e Giusi Bartolozzi, giudice presso la Corte d'Appello di Roma in quota Forza Italia (anch'essa lascerà il gruppo originario di appartenenza per confluire nel Misto).

La XIX Legislatura, dunque, si appresta a prendere avvio senza magistrati in carica tra i membri delle Camere, dato che Cosimo Maria Ferri, già collocato in aspettativa dal 2013, non è stato rieletto. Tuttavia, tra gli eletti vi sono magistrati in pensione o che comunque hanno terminato la loro carriera giudiziaria, in alcuni casi dopo aver ricoperto cariche di rilevante importanza o aver condotto inchieste di notevole rilievo mediatico, si pensi a Carlo Nordio (Fratelli d'Italia), già Procuratore aggiunto a Venezia e attuale Ministro della Giustizia, a Simonetta Matone (Lega), *ex* sostituto Procuratore generale presso la Corte d'Appello di Roma, e, nelle fila del Movimento 5 Stelle, a Federico Cafiero De Raho, Procuratore nazionale antimafia dal 2017 al febbraio 2022, e a Roberto Scarpinato, già Procuratore generale della Corte d'Appello di Palermo.

Sembra dunque essere in netto declino la tendenza da parte delle forze politiche a candidare magistrati in attività<sup>14</sup>, dopo che essa aveva registrato un picco tra gli anni Novanta e Duemila e in particolare dalla XII e alla XIV Legislatura<sup>15</sup>, in anni caratterizzati da una forte esposizione mediatica delle toghe (si pensi alla c.d. "Operazione Mani Pulite"). Sarebbe assai azzardato affermare che la recente riforma da sola, tra l'altro entrata in vigore solo poche settimane prima del deposito delle liste elettorali, abbia dissuaso tanto i partiti quanto i diretti interessati dal valutare candidature di appartenenti all'ordine giudiziario, sebbene sia indubitabile che l'irrigidimento della disciplina per i non eletti abbia reso indispensabile una maggior ponderazione nelle decisioni. Non si può non notare, in parallelo, che assai sovente alcune forze politiche in prima persona, sebbene in sede di dibattito pubblico e parlamentare si fossero schierate in favore di una stretta sulla partecipazione dei magistrati all'attività politica, hanno inserito questi ultimi nelle proprie liste nelle varie consultazioni elettorali, assegnando loro anche incarichi di notevole rilievo. Inoltre, all'attività parlamentare potrebbe mancare

---

<sup>14</sup> *Funditus* sul tema dei magistrati eletti in Parlamento dall'Unità ad oggi, F. VENTURINI, *I magistrati eletti al Parlamento italiano, 1861-2013: dati e metodologia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, 2017, pp. 175-226.

<sup>15</sup> Nella XII Legislatura furono 26 i magistrati (di cui 24 in carica) ad essere eletti in Parlamento, ben 34 nella XIII (4 *ex* magistrati), tanto da rappresentare il 3,58% del totale dei membri delle Camere, 21 nella XIV (18 in carica). Il calo più evidente, invece, si è verificato nella XVII (8 magistrati in attività) e nella XVIII Legislatura, in particolare nell'ultima, in cui, oltre ai già citati Bartolozzi e Ferri, tra gli eletti vi era anche Pietro Grasso, che aveva tuttavia abbandonato la toga nel 2013.

l'apporto dell'esperienza giurisdizionale concreta dei magistrati, per quanto indubitabilmente esso sia già ben rappresentato a livello ministeriale.

Si potrebbe certamente supporre che il rischio legato alle c.d. "porte girevoli" sia stato sovradimensionato, a fronte della scarsa rilevanza pratica della questione nelle ultime due tornate elettorali; certo è che non è venuta meno la tendenza a inserire nelle liste i nomi di *ex* magistrati, i quali, pur non incontrando (e non potrebbe essere altrimenti) alcun esplicito limite alla partecipazione all'attività politica e partitica, non possono sottrarsi a valutazioni di opportunità e a dubbi sulla pregressa indipendenza e imparzialità relativi a una loro candidatura, specialmente se prossima temporalmente alla cessazione dell'attività giudiziaria.

## Lo statuto di Fratelli d'Italia\*

MAEL CASSINADRI\*\*

---

**Sommario:** 1. Introduzione. – 2. La tradizione politica che esprime Fratelli d'Italia.  
– 3. Le vicende politico-istituzionali che hanno portato alla fondazione del partito.  
– 4. Lo statuto di FdI, prospettiva comparata rispetto allo Statuto di MSI e di AN.  
– 5. Conclusione.

**Data della pubblicazione sul sito:** 6 dicembre 2023

### Suggerimento di citazione

M. CASSINADRI, *Lo statuto di Fratelli d'Italia*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2023. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

---

\* Il presente contributo costituisce l'esito del corso "I partiti politici in Italia tra diritto e prassi", tenuto dal prof. Emanuele Rossi nell'anno accademico 2021/2022 presso la Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento "Sant'Anna" di Pisa ed è inserito nella sezione monografica del fascicolo a cura di Emanuele Rossi e Luca Gori.

\*\* Allievo ordinario di Scienze politiche nella Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento "Sant'Anna" di Pisa. Indirizzo mail: [mael.cassinadri@santannapisa.it](mailto:mael.cassinadri@santannapisa.it).

## 1. Introduzione

La formazione politica che prende il nome di Fratelli d'Italia (FdI) e che odiernamente raccoglie un consenso sempre crescente, potendosi da tempo recente intestare il titolo di prima forza politica del Paese,<sup>1</sup> anche a seguito del risultato conseguito alle recenti elezioni politiche<sup>2</sup> che hanno consacrato il partito come prima forza parlamentare della XIX legislatura, trova la propria effettiva fondazione durante il governo Monti, in opposizione alla partecipazione del partito di provenienza, il Popolo della Libertà (PdL), alla medesima compagine governativa.<sup>3</sup> Non si tratta di una formazione che vuole attestarsi come assolutamente nuova sul panorama politico: si dichiara anzi erede di una tradizione partitica precisa e allo stesso tempo vuole recuperare sotto un'unica insegna l'elettorato della destra italiana. Il progetto, sotto molteplici punti di vista, riprende quando già in parte tracciato dall'esperienza di Alleanza Nazionale (AN), di rottura sotto gli aspetti ideologicamente più compromettenti della tradizione del Movimento Sociale Italiano (MSI), per incorporare fette di elettorato conservatrici afferenti anche al mondo liberale e cattolico, con un più marcato, anche se non sempre esplicito, posizionamento atlantista.<sup>4</sup> Il presente elaborato vuole in primis ricostruire in chiave storica l'area ideologico-politica di riferimento del partito, tenendo in considerazione le precedenti e significative esperienze politiche, in seguito vuole esaminare il preciso processo politico-istituzionale che ha portato alla nascita del partito ed alla sua fondamentale connotazione statutaria, soffermandosi sugli eventi fondamentali che hanno caratterizzato lo stesso fino ai giorni odierni, infine vuole leggere comparativamente il testo dello statuto e come questo costituisca il partito alla luce dei medesimi documenti dei partiti predecessori, dunque Alleanza Nazionale ed il Movimento Sociale Italiano.

---

<sup>1</sup> Cottone, N. (2021) in *Il Sole 24 ore*, *Swg: Fratelli d'Italia primo partito, Lega sotto il 20%, cresce il M5S* (31/08/2021). Accessibile: [https://www.ilsole24ore.com/art/swg-fratelli-d-italia-primo-partito-lega-sotto-20percento-cresce-m5s-AEUQKmf?refresh\\_ce=1](https://www.ilsole24ore.com/art/swg-fratelli-d-italia-primo-partito-lega-sotto-20percento-cresce-m5s-AEUQKmf?refresh_ce=1) [Consultato il: 20/06/2022].

<sup>2</sup> Tenutesi nella giornata del 25 settembre 2022 a seguito dello scioglimento anticipato delle Camere causato dalla caduta del governo Draghi.

<sup>3</sup> Repubblica (2012), *Crosetto e Meloni dal PdL a "Fratelli d'Italia"*, (20/12/2012). Accessibile: [https://www.repubblica.it/politica/2012/12/20/news/crosetto\\_meloni\\_via\\_dal\\_pdl-49183057/](https://www.repubblica.it/politica/2012/12/20/news/crosetto_meloni_via_dal_pdl-49183057/) [Consultato il: 20/10/2022].

<sup>4</sup> A. BALDONI, *Destra senza veli 1946-2018*, Roma, Fergen, 2018.

## 2. La tradizione politica che esprime Fratelli d'Italia

Fratelli d'Italia segue una precisa linea politica sia a livello ideologico che di classe dirigente che trova la propria origine nell'esperienza del MSI. Tale partito, nato nel 1948, raccoglie la scomposta frammentazione politica lasciata dal crollo del fascismo e della Repubblica Sociale Italiana (RSI) e lo proietta con molte difficoltà nella nuova realtà repubblicana. Già da principio i diversi congressi vedono scontrarsi tra loro anime più legate all'esperienza del ventennio di altre, alla luce anche di un'attiva partecipazione nella vita dirigenziale delle esperienze del Partito Nazionale Fascista (PNF) e della RSI. Gli esponenti che già da subito animano la vita del partito continueranno quasi tutti fino agli anni Novanta. Dalla corrente più esplicitamente neofascista di Pino Rauti, alla posizione più legata all'esperienza repubblicana di Giorgio Almirante fino alle figure più moderate, dialoganti con il mondo cattolico e conservatore, di esplicite posizioni atlantiste come Arturo Michelini. Figura di raccordo, presidente del partito per lunghissimo tempo, Pino Romualdi. Le scarse partecipazioni alla vita istituzionale del Paese, legata soprattutto all'esclusione dall'«arco costituzionale», porta il partito a vivere solo di sporadici sostegni elettorali decisivi all'affermazione di esponenti della destra democristiana e di scissioni interne o fusioni con altre compagini partitiche:<sup>5</sup> si pensi all'esperienza del governo Tambroni, occasione all'interno della quale l'appoggio del MSI permise al monocolore democristiano di nascere, ma che allo stesso tempo scosse profondamente la base della Democrazia Cristiana trasformandosi in un'occasione esplicita di conflitto sociale, portando rapidamente alla fine dell'esperienza di governo stessa, considerata fin dal principio come intrinsecamente illegittima.

Dopo la lunga esperienza segretariale di Michelini dal 1954 al 1969, l'altalenante ma costante presenza politica di Almirante e la brevissima predominanza nel 1990 di Rauti, a dare nuova spinta alla formazione sarà la segreteria di Gianfranco Fini. La traduzione politica delle diverse posizioni atlantiste, di condanna sempre crescente dell'esperienza fascista, porterà la volontà di creare un nuovo polo a destra capace di competere con DC, sinistra e Lega Nord: si arriverà in primis all'esperienza aggregativa di Alleanza Nazionale, in grado successivamente di assorbire l'intero partito. È con la prima esperienza governativa di Silvio Berlusconi dal 1994 al 1995 che il partito riesce ad esprimere propri ministri, diventando per la prima volta forza di governo: si tratta sia di esponenti missini sia di figure del mondo cattolico e conservatore raccolte nella nuova esperienza, la quale anche a livello elettorale permetterà al partito di

---

<sup>5</sup> P. IGNAZI, *Il polo escluso: profilo storico del Movimento sociale italiano*, Bologna, Il Mulino, 1998.



diventare una forza politica “a doppia cifra”.<sup>6</sup> La partecipazione governativa verrà replicata durante la lunga esperienza dei governi Berlusconi II e III, quando i relativi sistemi elettorali favoriranno la creazione di coalizioni (in questo caso Casa della Libertà) o addirittura di un unico partito (il Popolo della Libertà, il PdL). L'esperienza del PdL verrà intesa come il compimento della svolta di Fiuggi del 1995, vale a dire del progressivo percorso di abbandono della relegazione a insignificante minoranza erede di una tradizione scomoda fino a diventare un partito ben ancorato ad un sistema maggioritario in grado di esprimere una chiara visione del Paese, dunque di governare.<sup>7</sup> La rottura con Berlusconi in concomitanza con la caduta del quarto governo dello stesso e l'inizio del mandato al tecnico Mario Monti porteranno una parte del partito a raccogliere la passata tradizione di AN per ricostruire un partito autonomo, rappresentante di quella area politica “sottorappresentata” ed egemonizzata dalla figura del Cavaliere all'interno del PdL, ormai in sempre crescente declino.

### **3. Le vicende politico-istituzionali che hanno portato alla fondazione del partito**

Durante il governo Monti ad alzare sempre più numerose critiche all'interno del PdL saranno in particolare tre voci: Ignazio La Russa, Guido Crosetto e Giorgia Meloni. L'annullamento delle primarie nel novembre 2012 per le elezioni politiche dell'anno successivo porta La Russa, in particolare, a costituire una nuova formazione di destra al Senato, denominato poi “Centrodestra nazionale”. La trattativa tra i tre esponenti porta alla presentazione di un nuovo soggetto politico, “Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale”, alle elezioni politiche del 2013, ben ancorato alla coalizione di centrodestra con il PdL e la Lega Nord.<sup>8</sup> Il 14 marzo 2013 il partito inizia il suo percorso di strutturazione concreta tenendo la prima Assemblea nazionale ed il 4 aprile il direttivo nazionale nominando rispettivamente La Russa presidente del partito, Giorgia Meloni presidente del gruppo parlamentare alla Camera e Crosetto coordinatore nazionale. Il 14 dicembre dello stesso anno i tre leader hanno poi proposto all'assemblea della Fondazione Alleanza Nazionale la concessione del logo di AN per un anno al partito. La decisione verrà approvata dall'assemblea e ratificata dal Consiglio di

---

<sup>6</sup> M. TARCHI, *Dal MSI ad AN: organizzazione e strategie*, Bologna, Il Mulino, 1997.

<sup>7</sup> A. BALDONI, *Storia della Destra. Dal post-fascismo al Popolo della Libertà*, Firenze, Vallecchi, 2009.

<sup>8</sup> FdI si attesta al 1,96% alla Camera con 9 seggi e al 1,93% al Senato non conquistando nessun seggio.

amministrazione il 9 gennaio successivo.<sup>9</sup> L'attuale fisionomia del partito che vede Giorgia Meloni alla guida della compagine trova inizio con le elezioni primarie del 23 e 24 febbraio 2014, svoltesi sia in presenza che online, in cui i simpatizzanti del partito (circa 250.000 votanti) oltre ai 3.000 componenti del congresso nazionale, la hanno eletta presidente di FdI.<sup>10</sup> Nella stessa occasione il nome della formazione è stato mutato in "Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale". Pochi giorni dopo si tenne un ulteriore congresso a Fiuggi in cui venne annunciata la decisione di uscire dal gruppo al Parlamento Europeo del Partito Popolare Europeo. La concessione del simbolo di AN verrà rinnovata al partito da parte della Fondazione Alleanza Nazionale nell'ottobre del 2015, il quale verrà tenuto nel simbolo del partito fino al 2017. Si tratta della data in cui verrà svolto il secondo (e per ora ultimo) congresso nazionale che vede Giorgia Meloni riconfermata al suo ruolo di presidente.<sup>11</sup> Sono due le direttrici fondamentali che accompagnano il lento ma crescente sviluppo del partito. Da una parte la costante opposizione ai governi di centrosinistra espressione della XVII legislatura, nonché ai governi Conte (con una convergenza sui provvedimenti nati dalla Lega nell'esecutivo Conte I ed una ventilata possibilità di partecipazione al governo stesso al momento della trattativa sulla coalizione di governo) e Draghi della XVIII. Dall'altra parte la crescente aggregazione che il partito rivolge alle altre formazioni politiche minoritarie della stessa area politica, reintegrando chi si era allontanato parallelamente dal PdL o chi si era staccato dalla stessa formazione FdI durante i primi anni. Si fa riferimento in particolare a parlamentari facenti riferimento all'associazione "Noi Repubblicani – Popolo sovrano" di Daniela Santanché, a La Destra di Francesco Storace, a Movimento Nazionale per la Sovranità di Gianni Alemanno o al gruppo Direzione Italia di Raffaele Fitto, nonché a gruppi professionali che fanno riferimento a movimenti come "Popolo delle Partite IVA" o "Basta tasse": i soggetti elencati daranno vita a confederazioni mantenendo l'indipendenza della struttura oppure confluiranno direttamente all'interno del partito. È soprattutto grazie alla mediazione di Fitto che FdI riesce progressivamente ad avvicinarsi ed aderire all'Alleanza dei Conservatori e Riformisti Europei, a partire dal 2018, che

<sup>9</sup> Nalbone, D. (2014) in Today, *È tornata Alleanza Nazionale: il simbolo a Fratelli d'Italia* (09/01/2014). Accessibile: <https://www.today.it/politica/simbolo-alleanza-nazionale-fratelli-d-italia.html> [Consultato il: 22/06/2022].

<sup>10</sup> Si faccia riferimento al sito ufficiale di FdI. Consultabile: <http://www.fratelli-italia.it/attualita/comunicati-stampa/2287-primarie-fdi-an-i-risultati-presentati-in-conferenza-stampa.html> [Consultato il 22/06/2022].

<sup>11</sup> Casalini, S. (2017) in Repubblica, *Fratelli d'Italia, Meloni acclamata presidente. Via il simbolo An-Msi*. Accessibile: [https://www.repubblica.it/politica/2017/12/03/news/fratelli\\_d\\_italia\\_meloni\\_acclamata\\_presidente\\_via\\_dal\\_simbolo\\_an-msi\\_in\\_squadra\\_anche\\_la\\_santanche\\_-182906147/](https://www.repubblica.it/politica/2017/12/03/news/fratelli_d_italia_meloni_acclamata_presidente_via_dal_simbolo_an-msi_in_squadra_anche_la_santanche_-182906147/) [Consultato il: 22/06/2022].

permetterà una collocazione più chiara sullo scacchiere europeo ed internazionale.<sup>12</sup> Nelle elezioni europee del 2019 Fratelli d'Italia parteciperà riuscendo ad eleggere 6 eurodeputati, iscritti poi nel nuovo gruppo europeo che vedrà l'incoronazione di Giorgia Meloni come astro nascente della politica conservatrice europea tramite l'elezione a presidente del partito europeo stesso nel 2020.

È a partire dall'anno 2020 che inizia la vera e propria consacrazione politica del partito e soprattutto della leader. L'anno appena citato vede infatti due eventi fondamentali verificarsi: le prime vittorie elettorali alle tornate amministrative, coronate dall'elezione del presidente della regione Marche Francesco Acquaroli; l'inizio di contatti diretti tra la leader del partito ed il mondo conservatore statunitense, che va ulteriormente ad accreditare la sua figura e leadership oltreoceano. Partecipò infatti al *Conservative Political Action Conference* (CPAC) ed al NatCon2020, oltre a far parte dell'Aspen Institute, think tank conservatore con sede a Washington D.C. (del quale è membro anche l'ex ministro Giulio Tremonti). Le relazioni qui menzionate danno un senso ad un percorso ben preciso che vede un piccolo partito all'estremo destro dello scacchiere politico passare da una connotazione marcatamente filorusa<sup>13</sup> ad acquistare una collocazione internazionale in grado di accreditarlo come possibile partito di governo su posizione atlantista e filo-americane. La vittoria alle elezioni politiche del 2022 apre una nuova fase della vita del partito, saldamente alla guida di un governo di centrodestra con Giorgia Meloni presidente del Consiglio.

#### 4. Lo statuto di FdI, prospettiva comparata rispetto allo Statuto di MSI e di AN

L'articolazione interna di Fratelli d'Italia prevede innanzitutto il Congresso nazionale,<sup>14</sup> le cui prerogative sono l'elezione del Presidente e dell'Assemblea nazionale nonché la determinazione dell'indirizzo politico del partito. L'Assemblea, composta da 450 membri, indirizza l'azione del partito, sovrintende all'organizzazione e al corretto funzionamento, modifica lo Statuto secondo la delega e le disposizioni del Congresso nazionale ed è convocata in via ordinaria ogni 6 mesi.<sup>15</sup> La Direzione nazionale, composta da 100 membri, attua gli indirizzi dell'Assemblea nazionale, determina le linee guida dell'attività dei gruppi Parlamentari della Camera, del Senato e del Parlamento Europeo, ha il compito di stilare i programmi elettorali e approvare le liste dei candidati nelle istituzioni,

---

<sup>12</sup>A. BALDONI, *Storia della Destra*, cit.

<sup>13</sup> Classificato al quinto posto tra i partiti più filo-russi e anti-occidentalisti da una ricerca dell'*European Council on Foreign Relations* (2017).

<sup>14</sup> Art. 9, Statuto di Fratelli d'Italia (2017).

<sup>15</sup> Art. 12, *ibid.*

approvando il rendiconto di esercizio annuale.<sup>16</sup> L'Esecutivo nazionale, composto da alcuni membri permanenti (Presidente dell'Assemblea nazionale, i Presidenti dei gruppi parlamentari di Camera, Senato e Parlamento europeo, il Presidente nazionale di Gioventù Nazionale) e da un massimo di 25 nominabili dal presidente del partito, coadiuva lo stesso nella rappresentanza politica del partito e nel coordinamento dell'attività dei dipartimenti.<sup>17</sup> Altri organi sono la Commissione di Garanzia, la Segreteria amministrativa, il Consiglio nazionale e il Coordinamento politico nazionale.<sup>18</sup> Va ricordata inoltre la corrispondenza tra la figura del tesoriere, ossia del segretario amministrativo, e quella del rappresentante legale del partito stesso.<sup>19</sup>

La struttura appena elencata gode di moltissime similarità con quella di Alleanza Nazionale: individuiamo come articolazioni rimaste pressoché invariate il Congresso nazionale, il Presidente nazionale, l'Assemblea nazionale e la Direzione nazionale, in cui durata e composizione coincidono quasi perfettamente.<sup>20</sup> AN prevede poi un Esecutivo politico nazionale con le stesse funzioni del Coordinamento politico di FdI, il quale però contempla il doppio dei membri.<sup>21</sup> Innovativi nello statuto di FdI sono il Consiglio nazionale, organo consultivo, e la generale struttura dipartimentale.<sup>22</sup> All'interno di AN i compiti che vengono assegnati ad un Collegio nazionale di Revisione dei Conti, composto da cinque membri, sono passati ad un unico Revisore dei Conti, il quale è affiancato da una società esterna di revisione contabile.<sup>23</sup> In AN la rappresentanza legale come quella politica è unitamente conferita al presidente.<sup>24</sup> Nello statuto di FdI, rispetto a quello di AN, sono stati ridotti nel numero gli organi di garanzia e semplificata la procedura di ricorso ad azione disciplinare: la Commissione centrale di garanzia e dei Probiviri e la relativa Corte sono stati riuniti in un'unica Commissione nazionale di garanzia; la prerogativa dell'azione disciplinare, in AN molto ristretta e in molti casi attivabile solo da parte del presidente nazionale, è stata aperta in FdI a qualunque iscritto.<sup>25</sup>

La struttura del Movimento Sociale Italiano risulta invece diversa sotto un maggior numero di aspetti, legati alla generalità delle strutture partitiche della fase

---

<sup>16</sup> Art. 13, *ibid.*

<sup>17</sup> Art. 13, *ibid.*

<sup>18</sup> Art. 8, *ibid.*

<sup>19</sup> Art. 22, *ibid.*

<sup>20</sup> Art. 15, Statuto Alleanza Nazionale (1995).

<sup>21</sup> Art. 32, *ibid.*

<sup>22</sup> Artt. 10 e 15 Statuto Fratelli d'Italia (2017).

<sup>23</sup> Art. 51 Stat. AN e art. 21 Stat. FdI.

<sup>24</sup> Art. 23 Statuto Alleanza Nazionale.

<sup>25</sup> Art. 55 Stat. AN e artt. 26 e 28 Stat. FdI.

della c.d. “prima Repubblica”. È presente come struttura iniziale un Congresso nazionale, che anziché eleggere il presidente e l'Assemblea nazionale (come nel caso di AN e di FdI) ha il compito di eleggere il Presidente del partito, il Segretario nazionale ed il Comitato politico nazionale.<sup>26</sup> Quest'ultimo organo risulta sostitutivo dell'Assemblea nazionale di entrambi i partiti successivi: possiede però soltanto 200 membri, a differenza dei 500 di entrambe le Assemblee.<sup>27</sup> In entrambi i casi sopra evidenziati (FdI e AN) la quota complessiva dei membri viene divisa in due parti: 450 membri vengono eletti tra i delegati del Congresso Nazionale ed i restanti 50 nominati, nel caso di FdI, dal Presidente nazionale sentito l'Esecutivo nazionale, nel caso di AN dal Presidente nazionale ma con obbligatorietà di ratifica da parte dell'Assemblea nazionale stessa.<sup>28</sup> All'interno degli stessi, qualora non risultino presenti tra gli eletti in Assemblea, possono partecipare senza diritto di voto i parlamentari nazionali ed europei, i consiglieri e gli assessori regionali (FdI specifica anche il Presidente di regione), i componenti delle commissioni nazionali di garanzia (Corte centrale di garanzia e dei Provibiri in AN), il collegio dei revisori dei conti nonché il segretario e vice-segretario amministrativo (rispettivamente per AN e FdI); FdI specifica inoltre che i componenti dell'Esecutivo Nazionale e dell'Esecutivo nazionale di Gioventù nazionale possono partecipare con diritto di voto nel numero massimo di 20 membri.<sup>29</sup>

Differenza significativa è che all'interno dell'Assemblea nazionale di FdI, seppur non eletti, hanno diritto di voto sia i componenti dell'Esecutivo nazionale che i componenti dell'Esecutivo nazionale di Gioventù nazionale<sup>30</sup> nel numero massimo di venti.<sup>31</sup> I 200 membri facenti parte del Comitato Politico Nazionale sono eletti nel Congresso Nazionale tramite liste collegate alla candidatura del segretario nazionale.<sup>32</sup>

All'interno di questa forma statutaria il presidente del partito, a differenza delle altre due, si configura all'interno di un ruolo centrale e nevralgico, allo stesso tempo *super partes* e di raccordo tra i diversi organi. È il segretario nazionale che possiede sia la rappresentanza legale che la direzione politica del Movimento, a partire dalla composizione del Comitato Politico Nazionale appena descritta.<sup>33</sup>

---

<sup>26</sup> Art. 14 Statuto Movimento Sociale Italiano – Destra Nazionale (1973).

<sup>27</sup> Art. 15, *ibid.*

<sup>28</sup> Art. 28 Stat. AN e art. 11 Stat. FdI.

<sup>29</sup> Art. 27 Stat. AN e art. 11 Stat. FdI.

<sup>30</sup> Ala giovanile del partito “strutturata” a partire dalle precedenti organizzazioni giovanili dei partiti predecessori e fondata ufficialmente il 5 maggio 2014.

<sup>31</sup> Art. 11 Stat. FdI.

<sup>32</sup> Art. 15 Stat. MSI-DN.

<sup>33</sup> Artt. 16 e 17, *ibid.*

La gestione economico-amministrativa del partito è attribuita *in primis* al segretario nazionale amministrativo; è previsto poi il Collegio dei Revisori dei Conti. I due diversi organi esecutivi dei successivi partiti (Direzione nazionale e Coordinamento politico nazionale per FdI; Direzione nazionale e Esecutivo politico nazionale per AN) all'interno del MSI sono riuniti all'interno di un Esecutivo politico nazionale.<sup>34</sup> Viene disciplinato a livello nazionale il Garante degli iscritti, che si occupa di permanenza degli iscritti e di violazioni dello Statuto (compiti passati in AN e FdI ad organi di garanzia maggiormente articolati) ed un Comitato etico, che si occupa di eleggibilità e compatibilità dei candidati proposti dal Movimento.<sup>35</sup> Va specificata infine la non sovrapposibilità tra il Comitato etico qui presentato e i diversi organi di garanzia di FdI ed AN descritti in precedenza, quanto maggiori somiglianze sono individuabili con il Garante degli iscritti. L'azione disciplinare, che con modalità diverse già descritte passa per questi due, all'interno della struttura del MSI non vede una precisa struttura di riferimento ma passa attraverso delibera del Segretario nazionale, sentito preventivamente il Presidente nazionale, fatto salvo il ricorso al Garante degli Iscritti, che si occupa in generale di dirimere le controversie rispetto alla disciplina interna, compito spettante sia in FdI che in AN ai comitati di garanzia sopra citati.<sup>36</sup>

## 5. Conclusione

Il presente elaborato, alla luce di quanto espresso nell'introduzione, ha teso a ricostruire quanto ritenuto necessario per analizzare correttamente l'esperimento politico del partito Fratelli d'Italia. Questo è stato fatto tenendo in considerazione l'area di afferenza politico-ideologica, nonché il percorso storico di riferimento dei suoi stessi leader, la particolare congiuntura storico-politica che ha dato vita al partito stesso, l'eredità della struttura politica passata prima dal Movimento Sociale Italiano e poi maggioritariamente da Alleanza Nazionale. Il continuo e costante percorso di crescita ha portato la formazione di un consenso mai raggiunto dalle forze politiche precedenti: questo inevitabilmente porterà a ripensamenti e riposizionamenti non solo da un punto di vista ideologico ma della stessa struttura organizzativa del partito, anche alla luce di un possibile impegno governativo non più come forza secondaria ma da attore protagonista, quale primo partito della coalizione.

La struttura organizzativa appena descritta ricalca in modo abbastanza fedele quanto elaborato a metà degli anni Novanta, ideale prosecuzione del processo trasformativo atto a portare un partito marginale come il Movimento Sociale

---

<sup>34</sup> Art. 20, *ibid.*

<sup>35</sup> Artt. 5 e 25, *ibid.*

<sup>36</sup> *Ibid.*

Italiano ad essere un possibile, poi effettivamente diventato tale, partner di governo. Ciò che emerge rispetto al vecchio statuto missino è la centralità del ruolo del presidente e la grande struttura gestionale composta da diversi ed eterogenei organi che ne affiancano le funzioni; ulteriore passo avanti risulta certamente il consolidamento di un organo di garanzia centralizzato, sempre più indipendente dal potere del presidente (o segretario) e sempre più paritario nei termini di accesso e presentazione di esposto.

***Documenti ufficiali, bibliografia e sitografia***

Statuto di Fratelli d'Italia, versione del 2017.

Statuto di Alleanza Nazionale, versione del 1995.

Statuto del Movimento Sociale Italiano – Destra nazionale, versione del 1973.

A. BALDONI, *Storia della Destra. Dal post-fascismo al Popolo della Libertà*, Firenze, Vallecchi, 2009

A. BALDONI, *Destra senza veli 1946-2018*, Roma, Fergen, 2018.

P. IGNAZI, *Il polo escluso: profilo storico del Movimento sociale italiano*, Bologna, Il Mulino, 1998.

M. TARCHI, *Dal MSI ad AN: organizzazione e strategie*, Bologna, Il Mulino, 1997.

Casalini, S. (2017) in Repubblica, *Fratelli d'Italia, Meloni acclamata presidente. Via il simbolo An-Msi*. Accessibile: [https://www.repubblica.it/politica/2017/12/03/news/fratelli\\_d\\_italia\\_meloni\\_acclamata\\_presidente\\_via\\_dal\\_simbolo\\_an-msi\\_in\\_squadra\\_anche\\_la\\_santanche\\_-182906147/](https://www.repubblica.it/politica/2017/12/03/news/fratelli_d_italia_meloni_acclamata_presidente_via_dal_simbolo_an-msi_in_squadra_anche_la_santanche_-182906147/)

Cottone, N. (2021) in Il Sole 24 ore, *Swg: Fratelli d'Italia primo partito, Lega sotto il 20%, cresce il M5S* (31/08/2021). Accessibile: [https://www.ilsole24ore.com/art/swg-fratelli-d-italia-primo-partito-lega-sotto-20percento-cresce-m5s-AEUOKmf?refresh\\_ce=1](https://www.ilsole24ore.com/art/swg-fratelli-d-italia-primo-partito-lega-sotto-20percento-cresce-m5s-AEUOKmf?refresh_ce=1)

Nalbone, D. (2014) in Today, *È tornata Alleanza Nazionale: il simbolo a Fratelli d'Italia* (09/01/2014). Accessibile: <https://www.today.it/politica/simbolo-alleanza-nazionale-fratelli-d-italia.html>

Repubblica (2012), *Crosetto e Meloni dal PdL a "Fratelli d'Italia"*, (20/12/2012). Accessibile: [https://www.repubblica.it/politica/2012/12/20/news/crosetto\\_meloni\\_via\\_dal\\_pdl-49183057/](https://www.repubblica.it/politica/2012/12/20/news/crosetto_meloni_via_dal_pdl-49183057/)

## Storia e sviluppo dello statuto del Movimento 5 Stelle\*

MARTINA CRISANTI\*\*

---

**Sommario:** 1. Introduzione. – 2. Le origini del Movimento 5 Stelle: dal Blog di Beppe Grillo al Non Statuto. – 3. Dalle politiche del 2013 alle politiche del 2018: un processo di evoluzione quinquennale. – 4. Conte: la leadership del Movimento e il nuovo statuto. – 5. Un’analisi comparativa delle ultime due versioni dello statuto: dal Capo Politico al Presidente. – 6. Conclusioni.

**Data della pubblicazione sul sito:** 6 dicembre 2023

### Suggerimento di citazione

M. CRISANTI, *Storia e sviluppo dello statuto del Movimento 5 Stelle*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2023. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

---

\* Il presente contributo costituisce l’esito del corso “I partiti politici in Italia tra diritto e prassi”, tenuto dal prof. Emanuele Rossi nell’anno accademico 2021/2022 presso la Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento “Sant’Anna” di Pisa ed è inserito nella sezione monografica del fascicolo a cura di Emanuele Rossi e Luca Gori.

\*\* Allieva ordinaria di Scienze politiche nella Scuola superiore di Studi universitari e di perfezionamento “Sant’Anna” di Pisa. Indirizzo mail: [martina.crisanti@santannapisa.it](mailto:martina.crisanti@santannapisa.it).



## 1. Introduzione

Il Movimento 5 Stelle dalle sue origini ad oggi ha subito una forte evoluzione che lo ha portato ad abbandonare la sua veste di movimento “anti-sistema”, in contrapposizione con il sistema partitico nazionale, per integrarsi sempre di più in quest’ultimo, in netto contrasto con le posizioni delle origini.

Questo processo si è svolto in maniera lenta e graduale e ad ogni fase dello stesso è corrisposta l’emanazione di un documento statutario che ne regolasse il funzionamento, in maniera più generica agli inizi, con il Non-Statuto, e sempre più dettagliatamente in seguito, fino a giungere all’ultima versione dello statuto nell’agosto 2021.

Pertanto, nel prosieguo del lavoro si cercherà di analizzare come si sia sviluppata la storia statutaria del Movimento 5 Stelle prestando particolare attenzione alla corrispondenza tra i momenti principali di quest’ultima e i momenti che hanno caratterizzato un punto di svolta nella politica del M5S e del modo di porsi di quest’ultimo rispetto al tradizionale sistema partitico.

Dopo aver esaminato con attenzione le vari fasi che hanno caratterizzato lo sviluppo del Movimento si procederà ad un’analisi comparativa degli Statuti del 2017 e del 2021 al fine di comprendere similitudine e dissonanze tra i due documenti statutari più recenti e tentare di comprendere se vi sia stata o meno una svolta in senso “presidenzialista” del M5S.

## 2. Le origini del Movimento 5 Stelle: dal Blog di Beppe Grillo al Non Statuto

Le radici del Movimento 5 Stelle vanno ricercate in quella che è l’attività del comico genovese Beppe Grillo il quale nel 2005 apre il “Blog di Beppe Grillo” dove esprime le sue posizioni fortemente critiche rispetto al tradizionale sistema politico.<sup>1</sup>

A seguito delle numerose interazioni ricevute, nel luglio del 2005, Beppe Grillo lanciò l’idea di servirsi della piattaforma *Meet Up* affinché i lettori del blog potessero organizzare autonomamente una serie di incontri a livello locale per dibattere sui temi promossi nei vari articoli del blog.<sup>2</sup>

Per avere il primo passo verso la partecipazione politica, però, si deve attendere il 2007 quando Grillo, sempre attraverso il blog, lancia l’iniziativa “Comuni a 5 stelle”, con cui invita alla creazione di liste civiche, ispirate ai principi delle cinque

---

<sup>1</sup> Si veda, tra gli altri, il post pubblicato sul Blog in data 28 gennaio 2005 “*La politica scomparsa.*” Accessibile: <https://beppegrillo.it/la-politica-scomparsa/> (Consultato il 16 giugno 2022).

<sup>2</sup> Grillo, B. (2005), “Incontriamoci: Meet Up”, *Il Blog di Beppe Grillo*, 16 luglio 2005. Accessibile: <https://beppegrillo.it/incontriamoci-meetup/> (Consultato il 16 giugno 2022).

stelle, che possano concorrere nelle elezioni locali e che si pongano come alternativa a quelli che sono i partiti della tradizione definiti da Grillo come “*anacronistici, finiti e autoreferenziali*.”<sup>3</sup>

Verso la fine del 2007, pertanto, sono state promosse le “liste civiche certificate”<sup>4</sup> e, nonostante esse abbiano costituito un primo passo verso la partecipazione politica, non vi era ancora nessuna prospettiva di un’organizzazione partitica. Anche il programma delle stesse, infatti, venne elaborato attraverso l’unione dei punti promossi da Grillo con quelli proposti dai lettori del Blog<sup>5</sup> senza che vi fosse, quindi, la presenza di un documento programmatico o fondativo.

Per giungere alla creazione di un primo documento si deve attendere il 2009 quando con la Carta di Firenze, prima, e il Non-Statuto, poi, il Movimento ha provveduto a fornirsi di documenti che andavano a stabilire i principi fondamentali a cui dovevano ispirarsi le liste civiche,<sup>6</sup> nel primo caso, e che aprivano a una prospettiva non più solo locale, nel secondo caso.<sup>7</sup>

Il Non-Statuto, infatti, costituisce un momento di svolta importante in quella che è l’evoluzione storica del Movimento aprendo anche alla partecipazione politica a livello nazionale<sup>8</sup> e andando a costituire un primo passo verso l’integrazione nel sistema politico nonostante il nome “Non-Statuto” e la definizione del M5S come una “non associazione”, contenuta nell’art. 1 dello stesso, sembrino non andare in questa direzione.

### **3. Dalle politiche del 2013 alle politiche del 2018: un processo di evoluzione quinquennale**

Le elezioni politiche del 2013 hanno segnato un ulteriore momento centrale per lo sviluppo del Movimento 5 stelle in quanto, in vista delle stesse, Beppe Grillo ha dato vita a quella che è l’associazione “Movimento 5 stelle” dotata di un proprio statuto; tale documento, però, non sostituiva il Non-Statuto ma si andava ad

<sup>3</sup> Grillo, B. (2007), “Comuni a 5 Stelle”, *Il Blog di Beppe Grillo*, 25 gennaio 2007. Accessibile: [Comuni a 5 Stelle - Il Blog di Beppe Grillo](#) (Consultato il 16 giugno 2022).

<sup>4</sup> Grillo, B. (2007), “Liste civiche/1”, *Il Blog di Beppe Grillo*, 10 ottobre 2007. Accessibile: [Liste civiche/1 - Il Blog di Beppe Grillo](#) (Consultato il 16 giugno 2022).

<sup>5</sup> Ceri, P., Veltri, F. (2017), *Il Movimento nella rete. Storia e struttura del Movimento 5 Stelle* (Torino: Rosenberg & Sellier).

<sup>6</sup> Movimento 5 Stelle (2009), “Carta di Firenze.” Accessibile: [http://www.livorno5stelle.it/wp-content/uploads/2014/12/carta\\_di\\_firenze.pdf](http://www.livorno5stelle.it/wp-content/uploads/2014/12/carta_di_firenze.pdf) (Consultato il 18 giugno 2022).

<sup>7</sup> Movimento 5 Stelle (2009), “Non Statuto.” Accessibile: [https://www.politicalpartydb.org/wp-content/uploads/Statutes/Italy/IT\\_M5S\\_2009.pdf](https://www.politicalpartydb.org/wp-content/uploads/Statutes/Italy/IT_M5S_2009.pdf) (Consultato il 18 giugno 2022).

<sup>8</sup> Art. 4, *Ibidem*.

affiancare a quest'ultimo nell'organizzazione del Movimento.<sup>9</sup> Le elezioni politiche del 2013 hanno poi sancito l'ingresso di alcuni rappresentanti del Movimento 5 stelle in Parlamento. Nel 2014 vi è stata un'ulteriore novità in quella che era l'organizzazione del M5S che, nonostante non sia stata sancita attraverso una modifica statutaria, ha modificato l'impostazione dell'organizzazione interna del Movimento. In modo particolare, Grillo stabilì che nella direzione fosse affiancato da un comitato operativo composto da cinque parlamentari.<sup>10</sup>

Il 2017, poi, ha costituito un nuovo momento di cambiamento in quello che è il processo di sviluppo del Movimento 5 Stelle. Durante questo anno, infatti, la struttura "direttoriale" del M5S, travagliata da incomprensioni e inefficacia decisionale, è stata sostituita dalla nuova figura del Capo Politico istituita tramite la ratifica di un nuovo statuto che andava a modificare la struttura interna del Movimento, non solo per quanto concerne la leadership ma anche per quanto riguarda gli altri organi.<sup>11</sup>

Lo statuto del 2017 ha costituito un passaggio fondamentale che ha sancito la definitiva transizione del Movimento 5 Stelle da movimento antisistema a partito integrato nello stesso. Le previsioni dello statuto, infatti, seppur non definiscano il Movimento come un partito, stabiliscono una serie di organi e di funzioni che regolano, con le dovute differenze, la vita del Movimento al pari di quelli degli altri partiti appartenenti al sistema politico italiano. Lo statuto del 2017 introduce, tra le novità, l'elezione diretta da parte degli iscritti di tutte le cariche da esso previste, inclusa quella di Garante ricoperta da Beppe Grillo.<sup>12</sup> Oltre a quest'ultima, gli altri organi principali previsti da tale statuto sono: l'Assemblea, il Capo Politico, il Comitato di Garanzia, il Collegio dei Proviviri e il Tesoriere.<sup>13</sup>

#### **4. Conte: la leadership del Movimento e il nuovo statuto**

Un ulteriore momento fondamentale per la storia e l'evoluzione del Movimento 5 Stelle è stato sancito dalle elezioni politiche del 2018. In quest'occasione, infatti, per la prima volta dalla sua nascita, in seguito al riscontro positivo ottenuto alle

---

<sup>9</sup> Bassi, A. (2013), "M5s, ecco lo statuto del Movimento 5 Stelle", *Huffington Post*, 13 marzo 2013. Accessibile: [https://www.huffingtonpost.it/2013/03/12/ecco-statuto-movimento-5stelle\\_n\\_2860351.html](https://www.huffingtonpost.it/2013/03/12/ecco-statuto-movimento-5stelle_n_2860351.html) (Consultato il 18 giugno 2022).

<sup>10</sup> Essi erano stati individuati nelle persone di Alessandro Di Battista, Luigi Di Maio, Roberto Fico, Carla Ruocco e Carlo Sibilia.

<sup>11</sup> Movimento 5 Stelle (2017), "Statuto dell'associazione denominata Movimento 5 Stelle." Accessibile: [https://www.cartainregola.it/wp-content/uploads/2017/12/statuto\\_MoVimento\\_2017.pdf](https://www.cartainregola.it/wp-content/uploads/2017/12/statuto_MoVimento_2017.pdf) (Consultato il 19 giugno 2022).

<sup>12</sup> Art. 4, *Ibidem*.

<sup>13</sup> Art. 5, *Ibidem*.

urne,<sup>14</sup> il M5S è entrato in una coalizione di governo. Tale coalizione con la Lega, prima, e quella con il Pd nel governo Conte II del 2019 hanno segnato, però, la caduta nei sondaggi del M5S andando a influire anche su quella che è la struttura organizzativa. In modo particolare, essa ha sottolineato la necessità di una maggiore interconnessione tra le varie componenti del Movimento 5 Stelle e, proprio a questo fine, è stato elaborato quello che è il progetto *team del futuro*.<sup>15</sup>

A seguito delle dimissioni dal ruolo di Capo Politico di Luigi Di Maio è stato avviato, nel 2020, un importante processo di revisione interna del Movimento che ha visto il suo apice in due momenti fondamentali: l'organizzazione di una serie di incontri in via telematica a livello locale e regionale e gli Stati Generali del M5S che si sono tenuti tra il 14 e il 15 novembre 2020.

Gli Stati Generali hanno prodotto, come risultato finale, un documento che raccoglie 20 questioni concernenti la struttura organizzativa del M5S. Tali questioni andavano sottoposte al voto degli iscritti in via telematica al fine di partire da quest'ultime per una futura modifica dello statuto.<sup>16</sup> Tali modifiche avrebbero dovuto aprire ad una struttura con ai vertici un organo collegiale che colmasse il vuoto di leadership lasciato dalle dimissioni di Luigi Di Maio dal ruolo di Capo Politico.

Il 16 e il 17 febbraio 2021, pertanto, si è proceduto alle votazioni per approvare la modifica dello statuto che andava a sostituire la figura del Capo Politico con quella del Comitato direttivo.<sup>17</sup> Tale organo collegiale, però, non è mai stato istituito in quanto, a seguito della caduta del secondo governo Conte, Beppe Grillo ha individuato nella figura dell'ex Presidente del Consiglio una possibile leadership per il Movimento.

Una svolta in tale direzione che potremmo definire verticistica, in contrasto con quelle che erano le linee emerse dagli Stati Generali, è stata vincolata alla creazione e promulgazione, previo voto positivo degli elettori in via telematica, di un nuovo statuto. L'incarico di redigere tale documento è stato affidato a Giuseppe Conte

---

<sup>14</sup> Alle elezioni politiche del 2018 il Movimento 5 Stelle ha ottenuto il 32,7% dei suffragi alla Camera e il 32,2% al Senato.

<sup>15</sup> Tale progetto prevede una struttura sia sul piano nazionale che regionale. In modo particolare, sulla base di quelli che sono i diversi progetti vengono eletti, tramite la piattaforma Rousseau, 12 facilitatori, affiancati da 8 esperti, per 12 rispettivi ambiti con il compito di "raccolgere idee e strutturare proposte politiche."

<sup>16</sup> Movimento 5 Stelle (2020), "Documento di sintesi degli Stati Generali relativo a organizzazione, regole e principi." Accessibile: <https://associazionerousseau.s3-eu-west-1.amazonaws.com/Stati+generali/SG+-+SINTESI.pdf> (Consultato il 19 giugno 2022).

<sup>17</sup> Per la versione modificata dello statuto si veda: Movimento 5 Stelle (2021), "Statuto dell'associazione denominata "MoVimento 5 Stelle". Accessibile: [https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/associazionerousseau/documenti/statuto\\_MoVimento\\_2017.pdf](https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/associazionerousseau/documenti/statuto_MoVimento_2017.pdf) (Consultato il 20 giugno 2022).

stesso che, partendo dal documento del 2017 e dall'organizzazione in vigore sulla base di tale statuto, ha redatto il nuovo documento statutario dei 5 stelle. Il processo di elaborazione del nuovo statuto si è concluso con la votazione dello stesso avvenuta il 2 e il 3 agosto 2021 attraverso la piattaforma Skyvote, che è andata a sostituire la precedente piattaforma Rousseau, e con l'elezione a presidente del Movimento 5 Stelle, figura introdotta dal nuovo statuto a sostituzione di quella del Capo Politico, di Giuseppe Conte che ha ottenuto l'approvazione di un'ampia maggioranza. Il nuovo statuto riprende sotto molti aspetti il precedente documento del 2017 che viene integrato, con l'eccezione rispetto alla tipologia della leadership, con quelle che erano state le deliberazioni degli Stati Generali.<sup>18</sup>

Tuttavia, il nuovo statuto è stato oggetto di un procedimento giudiziario che ha sospeso le due delibere con cui, rispettivamente, è stato approvato lo statuto stesso ed è stato eletto Giuseppe Conte alla carica di Presidente. Tre iscritti napoletani del Movimento, infatti, hanno sollevato presso il Tribunale di Napoli un reclamo con cui denunciavano un vizio di forma nelle deliberazioni. In modo particolare, la controversia verteva sull'esclusione dal voto degli iscritti da meno di sei mesi, misura prevista dallo statuto del 2017, in vigore al momento delle votazioni, ma non attuata, secondo il parere dei tre iscritti, secondo quelle che erano le previsioni di tale statuto.

Il Tribunale di Napoli, pertanto, verificate tali irregolarità e, quindi, la conseguente mancanza del quorum necessario affinché le deliberazioni fossero legittime, ha accolto il reclamo e ha sospeso con apposita ordinanza, datata 3 febbraio 2022, le due delibere dell'agosto 2021 lasciando il Movimento senza una guida politica.<sup>19</sup>

Il Movimento, però, ha provveduto a convocare nuovamente l'assemblea degli iscritti, stavolta rispettando le procedure previste per l'esclusione dal voto degli iscritti da meno di sei mesi, che nel marzo 2022 si è espressa di nuovo

---

<sup>18</sup> Lo statuto del 2021, redatto da Conte, ha mantenuto in vigore organi quali l'Assemblea, il Garante, il Comitato di garanzia, il Collegio dei probiviri e il Tesoriere, già presenti all'interno dello Statuto del 2017. Il nuovo statuto, però, prevede che la guida del Movimento sia affidata alla figura del Presidente, carica non prevista nel precedente statuto, e stabilisce, inoltre, la creazione di un nuovo organo: il Consiglio Nazionale. Per un confronto si veda: Movimento 5 Stelle (2021), "Statuto del Movimento 5 Stelle." Accessibile: <https://www.movimento5stelle.eu/wp-content/uploads/2022/02/STATUTO-M5S-aggiornato-con-le-modifiche-richieste-dalla-Commissione-di-Garanzia-22.02.2022.pdf> (Consultato il 20 giugno 2022).

<sup>19</sup> Trib. Napoli, 3 febbraio 2022, Associazione Movimento 5 Stelle. Accessibile: <https://static.gedidigital.it/repubblica/pdf/2022/locali/napoli/8300012s.pdf> (Consultato il 20 giugno 2022).

favorevolmente sia rispetto all'adozione dello statuto sia rispetto alla nomina di Giuseppe Conte a Presidente del M5S.

A seguito di tali deliberazioni la vicenda ha visto ulteriori sviluppi, in modo particolare, in data 15 giugno 2022 il Tribunale di Napoli ha rigettato la richiesta di istanza cautelare di sospensione del nuovo statuto del M5S e dell'elezione di Giuseppe Conte come Presidente promossa da alcuni attivisti del Movimento nell'ambito del ricorso contro le votazioni avvenute a marzo 2022.<sup>20</sup>

La conferma definitiva di tale sentenza da parte del Tribunale di Napoli è avvenuta nell'udienza finale concernente tale procedimento tenutasi il 13 luglio 2022.<sup>21</sup> Tale delibera ha pertanto confermato il ruolo di Giuseppe Conte come Presidente del Movimento permettendo, quindi, all'ex primo ministro di guidare i 5 Stelle nella campagna elettorale per le elezioni politiche del settembre 2022 che hanno visto la vittoria della coalizione di centro-destra e il passaggio del M5S all'opposizione.

##### **5. Un'analisi comparativa delle ultime due versioni dello statuto: dal Capo Politico al Presidente**

Dopo aver visto l'evoluzione nel tempo del Movimento 5 Stelle e il processo che ha trasformato il movimento antisistema delle origini nel partito di oggi, è possibile procedere ad un'analisi comparativa tra lo statuto del 2017 e l'ultima versione di tale documento redatta da Giuseppe Conte. A tal proposito, risulta necessario tenere in considerazione anche la modifica apportata alla versione del 2017 nel 2021 e mai entrata in vigore, la quale prevedeva l'istituzione del Comitato direttivo a sostituzione del Capo Politico. Nel procedere con la comparazione si terranno in considerazione, in modo particolare, quelle che sono le maggiori dissonanze rispetto agli organi del Movimento 5 Stelle.

*In primis*, l'elemento che costituisce un punto di maggiore dissonanza tra lo statuto del 2017 e quello del 2021, e che ha riguardato anche la parziale modifica della versione del 2017 nel 2021, è l'organo responsabile della determinazione e dell'attuazione dell'indirizzo politico del Movimento. Tale organo, infatti, ha assunto nelle varie versioni diversi appellativi e, soprattutto, una diversa composizione e attribuzione di competenze. Nella versione del 2017 dello statuto

---

<sup>20</sup> Corriere della Sera (2022), "M5S, il Tribunale di Napoli rigetta il ricorso contro lo statuto e la leadership di Conte", 15 giugno 2022. Accessibile: [M5S, il Tribunale di Napoli rigetta il ricorso contro lo statuto e la leadership di Conte: «Abbiamo vinto»- Corriere.it](#) (Consultato il 20 giugno 2022).

<sup>21</sup> Corriere della Sera (2022), "M5s, tribunale di Napoli rigetta il ricorso degli attivisti", 13 luglio 2022. Accessibile: [M5s, tribunale di Napoli rigetta il ricorso degli attivisti | Corriere.it](#) (Consultato il 15 maggio 2023).

tale organo era di tipo monocratico ed assumeva la denominazione di Capo Politico.

Dopo le dimissioni di Luigi Di Maio da tale ruolo vi è stata una breve parentesi in cui era stato previsto che tale organo diventasse un organo collegiale, denominato Comitato Direttivo. Alla costituzione del Comitato Direttivo<sup>22</sup>, così come previsto dalla modifica dello statuto apportata nel 2021, però, non si è mai giunti in quanto Beppe Grillo ha conferito a Giuseppe Conte l'incarico di redigere una nuova versione dello statuto, la versione del 2021, tutt'ora in vigore.<sup>23</sup>

Nella versione elaborata da Giuseppe Conte nel 2021 siffatto organo torna ad essere monocratico e assume la denominazione di Presidente. Per quanto concerne le funzioni di tale organo è possibile rilevare, tra quelle che sono le funzioni del Capo Politico e quelle del Presidente, alcune differenze. In modo particolare, nello statuto del 2017 la figura del Capo Politico viene delineata come figura collegata alla gestione della partecipazione del Movimento alle consultazioni elettorali mentre il nuovo Presidente risulta dotato di maggiori poteri rispetto alla titolarità e responsabilità della determinazione e dell'attuazione dell'indirizzo politico del Movimento.<sup>24</sup>

In modo particolare, l'art. 11 dello statuto redatto da Giuseppe Conte regola in modo ampio e dettagliato le attribuzioni della nuova figura del Presidente del Movimento, tali attribuzioni prevedono, tra le altre, che sia il Presidente *“unico titolare e responsabile della determinazione e dell'attuazione dell'indirizzo politico del MoVimento 5 Stelle”*<sup>25</sup> e che sempre tale figura ricopra il ruolo di *“rappresentante politico del MoVimento 5 Stelle in tutte le sedi e situazioni, formali e informali, in cui siano richieste la presenza istituzionale o le determinazioni politiche dell'Associazione.”*<sup>26</sup>

Già questi primi due commi dell'art.11 della nuova versione dello statuto costituiscono un evidente elemento di distacco tra la figura del Presidente e quella del Capo Politico per il quale non erano previste tali attribuzioni. Un ulteriore elemento di differenziazione tra le due figure, che seppur minimo risulta essere estremamente significativo e che risulta subito evidente dalla lettura comparata dei

<sup>22</sup> Nel prosieguo del lavoro non si tiene conto nella comparazione di tale organo e, conseguentemente, della versione dello Statuto in cui è previsto in quanto mai costituitosi.

<sup>23</sup> Per valutare il progressivo mutamento degli organi del Movimento 5 Stelle si vedano rispettivamente l'art. 5, Movimento 5 Stelle (2017), “Statuto dell'associazione denominata Movimento 5 Stelle”; art. 5, Movimento 5 Stelle (2021), “Statuto dell'associazione denominata “MoVimento 5 Stelle”; art. 9, Movimento 5 Stelle (2021), “Statuto del MoVimento 5 Stelle.”

<sup>24</sup> Coduti, D. (2021), “L'organizzazione del M5S nel nuovo statuto: equilibrio tra poteri o equilibrio di potere?”, *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2021.

<sup>25</sup> Art. 11 (a), Movimento 5 Stelle (2021), “Statuto del MoVimento 5 Stelle”.

<sup>26</sup> Art. 11 (b), *Ibidem*.

due Statuti, è la maggioranza necessaria nel Comitato di Garanzia per la sfiducia rispettivamente del Capo Politico e del Presidente. Nel primo caso, infatti, lo statuto del 2017 stabilisce che sia necessaria la maggioranza assoluta dei componenti del Comitato di Garanzia<sup>27</sup> mentre, nel caso del Presidente, l'ultima versione dello statuto stabilisce che il Comitato di Garanzia possa procedere alla sfiducia di quest'ultimo solo all'unanimità.<sup>28</sup>

Sempre rispetto alla possibilità di sfiducia è possibile constatare come nello statuto del 2021 sia stato introdotto un ulteriore elemento che tende a disincentivare tale pratica, infatti, all'art. 11, paragrafo m, si stabilisce che qualora la sfiducia al Presidente, nel caso in cui sia stata proposta dal Comitato di Garanzia, non venga confermata dagli iscritti l'organo proponente decade. Sempre in tale paragrafo si stabilisce che, indipendente dal fatto che la sfiducia sia stata proposta dal Garante o dal Comitato di Garanzia, è necessario che trascorranò almeno 12 mesi prima che possa essere riproposta una nuova mozione di sfiducia se non nell'eventualità che a presentarla siano Garante e Comitato di Garanzia congiuntamente.<sup>29</sup>

Questa nuova disposizione mostra come nella nuova versione dello statuto la figura del Presidente, oltre ad avere un maggior numero di attribuzioni, sia maggiormente tutelata dalla possibilità che venga sfiduciata dagli altri organi. Un ulteriore elemento di novità introdotto con lo statuto del 2021 è rappresentato dalla figura del Vicepresidente; è lo stesso presidente a proporre all'Assemblea uno o più vicepresidenti dell'Associazione<sup>30</sup> che cessano dalle loro funzioni con il cessare del Presidente fatto salvo il caso in cui questo risulti vacante e venga sostituito temporaneamente dal Vicepresidente vicario.<sup>31</sup>

Lo statuto elaborato da Giuseppe Conte introduce anche un organo del tutto nuovo rispetto alla precedente versione, il Consiglio Nazionale. Tale organo vede tra i suoi componenti i Coordinatori dei Comitati previsti dall'art. 9 (c), ulteriore novità introdotta nel 2021,<sup>32</sup> oltre che il Presidente e il/i Vicepresidente/i e numerosi altri componenti.<sup>33</sup> Il Consiglio Nazionale ha la funzione di coadiuvare il Presidente nella determinazione e nell'attuazione dell'indirizzo politico del Movimento.

---

<sup>27</sup> Art. 7 (e), Movimento 5 Stelle (2017), "Statuto dell'associazione denominata Movimento 5 Stelle".

<sup>28</sup> Art. 11 (l), Movimento 5 Stelle (2021), "Statuto del Movimento 5 Stelle".

<sup>29</sup> Art. 11 (m), *Ibidem*.

<sup>30</sup> Art. 11 (d), *Ibidem*.

<sup>31</sup> Art. 11 (h) (k), *Ibidem*.

<sup>32</sup> Art. 9 (c), *Ibidem*.

<sup>33</sup> Per la composizione completa di tale organo si veda l'art.13 (e) (f), Movimento 5 Stelle (2021), "Statuto del Movimento 5 Stelle".



Il Consiglio, inoltre, di concerto con il Garante e su proposta del Presidente *“delibera la modifica del contrassegno e la conseguente modifica statutaria”* ed è obbligato ad esprimere un parere *“nel caso in cui la linea politica riguardi l’adesione o meno alla formazione o comunque al sostegno, in qualunque forma, a un governo nazionale o nel caso in cui riguardi l’alleanza o forme, comunque, di accordo per affrontare le elezioni politiche o amministrative.”*<sup>34</sup>

Il Consiglio, pertanto, appare come un organo fondamentale nella direzione della linea politica del Movimento ed è un organo fortemente connesso alla figura del Presidente. In primo luogo, l’art. 13, paragrafo d, stabilisce che sia il Presidente a poter convocare il Consiglio Nazionale qualora lo ritenga necessario, sebbene tale azione possa essere promossa anche da 1/3 dei componenti del Consiglio stesso, e che sia sempre la figura del Presidente a presiedere tale organo. La preminenza della figura del Presidente, però, è testimoniata in modo particolare dai paragrafi i e k dell’art. 13, che prevedono, rispettivamente, che in caso di parità durante la votazione all’interno del Consiglio debba prevalere il voto del Presidente e che il Consiglio Nazionale cessi dalle sue funzioni al cessare del Presidente.

Se, quindi, il Consiglio Nazionale e il Presidente, sebbene questo abbia ripreso sotto molti aspetti la precedente figura del Capo Politico, possono essere considerati come delle novità introdotte dallo statuto del 2021 all’interno del quadro organizzativo del Movimento, si deve notare come gli altri organi previsti dallo statuto nella versione del 2021 siano gli stessi già presenti nello statuto del 2017.

Tra questi l’Assemblea ricopre sicuramente un ruolo di primo piano all’interno dell’organizzazione del Movimento. Un elemento di continuità tra le due versioni dello statuto è rappresentato dalla possibilità per i soli iscritti da almeno sei mesi di prender parte all’Assemblea.<sup>35</sup>

Per quanto concerne, invece, le funzioni dell’organo benché vi sia stata un’estensione di quest’ultime<sup>36</sup> risulta complesso affermare, come sostiene anche Coduti, che il ruolo dell’Assemblea all’interno del Movimento ne sia uscito rafforzato. Infatti, va notato come l’Assemblea piuttosto che un organo attraverso il quale gli iscritti possano prendere parte al processo decisionale si configura come

---

<sup>34</sup> Art. 13 (a), *Ibidem*.

<sup>35</sup> Art. 10 (a), *Ibidem*.

<sup>36</sup> Rispetto alla precedente versione dello statuto vi è stata un’estensione delle funzioni dell’organo assembleare. In modo particolare, la nuova versione dello statuto prevede che l’Assemblea possa eleggere il Presidente, eleggere, su proposta del Presidente, i componenti dei Comitati previsti dall’art. 9 (c) dello statuto, approvare il bilancio consuntivo, deliberare la sfiducia al Presidente, deliberare la revisione della Carta dei Principi e dei Valori, deliberare la modifica del Codice Etico.

luogo di ratifica delle decisioni prese attraverso le consultazioni on-line e come all'interno della stessa tutte le eventuali osservazioni, considerazioni e opinioni fatte pervenire dagli iscritti possono essere tenute in considerazione dal Presidente dell'Assemblea ma non risultano in alcun modo vincolanti. In secondo luogo, quello che Coduti sottolinea, anche alla luce di quanto detto, è lo scarso potere decisionale dell'Assemblea a favore di altri organi quali, ad esempio, il Presidente o il Garante che ricoprono un ruolo preminente nel processo deliberativo.<sup>37</sup>

La figura del Garante prevista sia nello statuto del 2017 che in quello del 2021 non ha subito modifiche nella sua regolamentazione ed anche nella nuova versione redatta da Giuseppe Conte il Garante mantiene una serie di funzioni centrali nell'organizzazione del Movimento. Tra queste, in modo particolare, la possibilità di rimanere in carica a tempo indeterminato, con la sola possibilità di revoca da parte del Comitato di Garanzia purché sia all'unanimità e ratificata da una consultazione in rete degli iscritti a cui ha preso parte la maggioranza assoluta degli iscritti aventi diritto al voto.<sup>38</sup>

Per quanto concerne, invece, il Comitato di Garanzia anche in questo caso le prerogative sono rimaste pressoché simili tra le due versioni dello statuto e le poche differenze concernono il mandato, che da non rinnovabile è passato ad essere rinnovabile per un massimo di due mandati consecutivi,<sup>39</sup> e la possibilità che il Comitato o uno dei suoi membri possa essere sfiduciato dall'Assemblea su iniziativa congiunta del Presidente e del Garante.<sup>40</sup> In ultimo, il Collegio dei Probiviri, anch'esso previsto in entrambe le versioni dello statuto, non ha subito particolari modifiche nella sua regolamentazione.

Inoltre, relativamente alla figura del Tesoriere, che costituisce l'ultimo organo del Movimento previsto dallo statuto sia nella versione del 2017 che in quella del 2021, è possibile constatare come nell'ultima rielaborazione dello statuto vi siano state una serie di modifiche che, sebbene non abbiano intaccato il nucleo delle competenze di tale figura, hanno provveduto ad un rafforzamento della figura del Presidente rispetto a tale organo.

*In primis*, se nella versione del 2017 si prevedeva che il Tesoriere dovesse essere il rappresentante legale dell'associazione in tutte le attività economico-finanziarie,<sup>41</sup> la versione 2021 dello statuto stabilisce che il Tesoriere sia solamente il rappresentante fiscale dell'associazione<sup>42</sup> anche se il Presidente può, entro certi

---

<sup>37</sup> Coduti, D. (2021), "L'organizzazione del M5S nel nuovo statuto", cit.

<sup>38</sup> Art. 12 (c), Movimento 5 Stelle (2021), "Statuto del Movimento 5 Stelle".

<sup>39</sup> Art. 17 (b), *Ibidem*.

<sup>40</sup> Art. 17 (g), *Ibidem*.

<sup>41</sup> Art. 12 (a), Movimento 5 Stelle (2017), "Statuto dell'associazione denominata Movimento 5 Stelle".

<sup>42</sup> Art. 19 (a), Movimento 5 Stelle (2021), "Statuto del Movimento 5 Stelle".

limiti, delegargli la rappresentanza legale del Movimento.<sup>43</sup> Inoltre, nella versione dello statuto redatta da Giuseppe Conte, sempre all'art.19, è previsto che il Presidente possa, sentito il Garante, procedere alla revoca del Tesoriere con una determinazione motivata e può provvedere, sempre d'intesa con il Garante, alla nomina di un sostituto temporaneo.<sup>44</sup> Un'ultima previsione che mostra la preminenza del Presidente su tale organo è costituita dall'obbligo per il Tesoriere di fornire al Presidente e all'Organo di Controllo il rendiconto trimestrale della propria attività e dell'andamento economico-finanziario dell'Associazione.<sup>45</sup>

Da ultimo, procedendo ad una lettura analitica della versione 2021 dello statuto emerge una previsione alquanto peculiare che non risulta rinvenibile né nella precedente versione del documento né in nessun altro statuto delle maggiori forze politiche italiane, l'art. 23.

Tale articolo prevede che qualsiasi controversia che dovesse emergere all'interno del Movimento, rispetto ai diritti disponibili relativi al rapporto associativo, sarà oggetto di un preventivo tentativo di conciliazione davanti al mediatore del Movimento 5 Stelle e, qualora tale tentativo dovesse fallire, è previsto che la controversia venga devoluta ad un Collegio Arbitrale. Nel caso in cui tale organo non rispetti le tempistiche previste per la pronuncia sarà poi possibile adire al tribunale competente.<sup>46</sup>

## 6. Conclusioni

L'analisi dell'evoluzione storica del M5S mostra come quest'ultimo abbia subito una progressiva evoluzione trasformandosi dal movimento antisistema delle origini al partito, così ormai è possibile definirlo, che è oggi. I vari documenti regolativi che sono stati emanati negli anni, a partire dal Non-Statuto, ricalcano nelle loro emanazioni quasi alla perfezione queste tappe evolutive fino a giungere all'attuale statuto del Movimento.

L'ultima versione dello statuto, redatta da Giuseppe Conte è, dunque, il frutto di un lungo e graduale processo di trasformazione che nel corso di un decennio ha condotto il Movimento "anti-sistema" nato dall'iniziativa di un comico, quale Beppe Grillo, a diventare uno dei principali partiti della scena politica italiana. Lo statuto del 2021 risulta altresì importante nel processo evolutivo del Movimento 5 Stelle in quanto segna un momento di svolta in una direzione che si potrebbe definire "presidenzialista".

Nella versione redatta da Giuseppe Conte, infatti, sono numerose le previsioni che accrescono le attribuzioni del Presidente, in paragone con quelle del Capo

---

<sup>43</sup> Art. 19 (c), *Ibidem*.

<sup>44</sup> Art. 19 (e), *Ibidem*.

<sup>45</sup> Art. 19 (f), *Ibidem*.

<sup>46</sup> Art. 23 (a), *Ibidem*.

Politico nella versione del 2017, e che contribuiscono ad aumentare il peso politico e decisionale di tale figura all'interno del M5S. Tra queste emergono, in modo particolare, l'istituzione del Consiglio Nazionale, organo che fa capo al Presidente, il grande peso della figura presidenziale nello stabilire la direzione politica del Movimento e l'aggravamento delle procedure per la sfiducia del Presidente da parte del Comitato di Garanzia.

Tali previsioni, insieme ad altre di minore rilevanza, vanno pertanto ad accrescere il ruolo del Presidente sancendo così la definitiva trasformazione del movimento radicato al livello territoriale delle origini nel partito caratterizzato da una forte leadership quale è oggi il M5S. Concludendo, quindi, è possibile sostenere come dall'analisi del processo evolutivo dei vari documenti regolativi del M5S sia possibile comprendere quello che è stato lo sviluppo all'interno del quadro politico e istituzionale del Movimento.

A tal proposito, infatti, risulta significativo notare come ad ogni momento di cambiamento del M5S sia associabile un nuovo statuto, basti pensare al 2013 quando all'entrata in parlamento è preceduta l'emanazione di un primo vero statuto del Movimento o al 2017, quando alla prima partecipazione all'interno di una coalizione di governo è preceduta una nuova versione dello statuto.

Alla luce di ciò, quindi, risulta possibile sostenere che l'ultima versione dello statuto redatta da Giuseppe Conte apre ad una nuova fase per il M5S, il quale può ormai essere considerato come partito pienamente integrato nel sistema partitico italiano e ben lontano dal movimento antisistema delle origini.

## Bibliografia

Bassi, A. (2013), "M5S, ecco lo statuto del Movimento 5 Stelle", *Huffington Post*, 13 marzo 2013. Accessibile: [M5s, ecco lo statuto del Movimento 5 stelle. L'atto costitutivo firmato a Cogoletto da Beppe Grillo, il nipote Enrico Grillo e il commercialista. Non compare il nome di Casaleggio \(FOTO, DOCUMENTO\) - HuffPost Italia \(huffingtonpost.it\)](#) (Consultato il 18 giugno 2022).

Ceri, P., Veltri, F. (2017), *Il Movimento nella rete. Storia e struttura del Movimento 5 Stelle* (Torino: Rosenberg & Sellier).

Coduti, D. (2021), "L'organizzazione del M5S nel nuovo statuto: equilibrio tra poteri o equilibrio di potere?", in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2021.

Corriere della Sera (2022), "M5S, il Tribunale di Napoli rigetta il ricorso contro lo statuto e la leadership di Conte", 15 giugno 2022. Accessibile: [M5S, il Tribunale](#)

[di Napoli rigetta il ricorso contro lo statuto e la leadership di Conte: «Abbiamo vinto»- Corriere.it](#) (Consultato il 20 giugno 2022).

Corriere della Sera (2022), “M5s, tribunale di Napoli rigetta il ricorso degli attivisti”, 13 luglio 2022. Accessibile: [M5s, tribunale di Napoli rigetta il ricorso degli attivisti | Corriere.it](#) (Consultato il 15 maggio 2023).

Grillo, B. (2005), “Incontriamoci: Meet Up”, *Il Blog di Beppe Grillo*, 16 luglio 2005. Accessibile: <https://beppegrillo.it/incontriamoci-meetup/> (Consultato il 16 giugno 2022).

Grillo, B. (2007), “Comuni a 5 stelle”, *Il Blog di Beppe Grillo*, 25 gennaio 2007. Accessibile: [Comuni a 5 stelle - Il Blog di Beppe Grillo](#) (Consultato il 16 giugno 2022).

Grillo, B. (2007), “Liste civiche/1”, *Il Blog di Beppe Grillo*, 10 ottobre 2007. Accessibile: [Liste civiche/1 - Il Blog di Beppe Grillo](#) (Consultato il 16 giugno 2022).

Mastruzzo, G. (2019), “Five Stars of Change: The Transformation of Italian Protest Publics Through Grillo’s Blog”, in Belyaeva, N., Albert, V., & Zaytsev, D.G. (eds.) *Protest Publics: Toward a New Concept of Mass Civic Action*, pp. 137-154 (Cham: Springer).

Minaldi, G., & Soare, S. (2021), “Fra vecchio e nuovo: lo sviluppo organizzativo del M5s”, *Rivista di Storia delle Idee*, 10 (2), 69-82

Movimento 5 Stelle (2009), “Carta di Firenze.” Accessibile: [http://www.livorno5stelle.it/wp-content/uploads/2014/12/carta\\_di\\_firenze.pdf](http://www.livorno5stelle.it/wp-content/uploads/2014/12/carta_di_firenze.pdf) (Consultato il 18 giugno 2022).

Movimento 5 Stelle (2009), “Non Statuto.” Accessibile: [https://www.politicalpartydb.org/wp-content/uploads/Statutes/Italy/IT\\_M5S\\_2009.pdf](https://www.politicalpartydb.org/wp-content/uploads/Statutes/Italy/IT_M5S_2009.pdf) (Consultato il 18 giugno 2022).

Movimento 5 Stelle (2017), “Statuto dell’associazione denominata Movimento 5 stelle.” Accessibile: [https://www.carteinregola.it/wp-content/uploads/2017/12/statuto\\_MoVimento\\_2017.pdf](https://www.carteinregola.it/wp-content/uploads/2017/12/statuto_MoVimento_2017.pdf) (Consultato il 19 giugno 2022).

Movimento 5 Stelle (2020), “Documento di sintesi degli Stati Generali relativo a organizzazione, regole e principi.” Accessibile: <https://associazionerousseau.s3-eu-west-1.amazonaws.com/Stati+generali/SG+-+SINTESI.pdf> (Consultato il 19 giugno 2022).

Movimento 5 Stelle (2021), “Statuto dell’associazione denominata “MoVimento 5 Stelle”. Accessibile: [https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/associazionerousseau/documenti/statuto\\_MoVimento\\_2017.pdf](https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/associazionerousseau/documenti/statuto_MoVimento_2017.pdf) (Consultato il 20 giugno 2022).

Movimento 5 Stelle (2021), “Statuto del MoVimento 5 Stelle.” Accessibile: <https://www.movimento5stelle.eu/wp-content/uploads/2022/02/STATUTO->

[M5S-aggiornato-con-le-modifiche-richieste-dalla-Commissione-di-Garanzia-22.02.2022.pdf](#) (Consultato il 20 giugno 2022).

Trib. Napoli, 3 febbraio 2022, Associazione Movimento 5 Stelle. Accessibile:  
<https://static.gedidigital.it/repubblica/pdf/2022/locati/napoli/8300012s.pdf>  
(Consultato il 20 giugno 2022)

## **Lo statuto del PD: analisi di uno scollamento tra forma e sostanza\***

DARIO PIO MUCCILLI\*\*

---

**Sommario:** 1. Introduzione. – 2. La forma di governo del Partito e la "struttura federale". – 3. La figura del Segretario e l'indebolimento della leadership nel Partito (2012-2022). – 4. La figura dell'elettore: differenze con l'iscritto e potere decisionale. – 5. Le modifiche del 19 novembre 2022. – 6. Conclusioni: lo spirito originario e disatteso del Partito.

**Data della pubblicazione sul sito:** 6 dicembre 2023

### **Suggerimento di citazione**

D.P. MUCCILLI, *Lo statuto del PD: analisi di uno scollamento tra forma e sostanza*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2023. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

---

\* Il presente contributo costituisce l'esito del corso "I partiti politici in Italia tra diritto e prassi", tenuto dal prof. Emanuele Rossi nell'anno accademico 2021/2022 presso la Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento "Sant'Anna" di Pisa ed è inserito nella sezione monografica del fascicolo a cura di Emanuele Rossi e Luca Gori.

\*\* Allievo ordinario di Scienze politiche nella Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento "Sant'Anna" di Pisa. Indirizzo mail: [dariopio.muccilli@santannapisa.it](mailto:dariopio.muccilli@santannapisa.it).

## 1. Introduzione

Il lavoro qui presentato nasce per proporre un'analisi dello Statuto del Partito Democratico e della sua evoluzione, al fine di indagare come, dalla sua prima approvazione nel 2008, la "costituzione formale" del Partito abbia agito sulla "costituzione materiale" dello stesso. Utilizzando come fonti lo Statuto e le sue varie versioni modificate negli anni, ci spingeremo, con l'ausilio della più eminente letteratura, verso l'analisi organizzativa del PD, consapevoli che questa "deve precedere ogni altra prospettiva"<sup>1</sup> nello studio dei Partiti.

Il compito è certo arduo e non si può ignorare come, al momento della pubblicazione, il PD si trovi, a seguito delle elezioni legislative del 2022, in una fase di transizione le cui ripercussioni si sono estese altresì allo Statuto del Partito, se si considera l'eccezionalità delle modifiche intervenute sullo stesso con deliberazione dell'Assemblea nazionale del 19 novembre 2022, che hanno aperto alla possibilità per l'attuale Segretaria Schlein di candidarsi al congresso nazionale<sup>2</sup>. Ad ogni modo la letteratura sulla crisi di tale partito è ben antecedente ai recenti sconvolgimenti politici: si sono infatti versati (e si versano) sul tema fiumi di inchiostro, che hanno definito il PD ora nato "sbagliato"<sup>3</sup>, ora "ipotetico"<sup>4</sup>, oppure figlio di una anoressia intellettuale e valoriale in seno alla sinistra.

In questo lavoro ci distanzieremo in parte da tali visioni, non disconoscendo però la loro profondità in alcuni punti: il PD nasce de-ideologizzato, con l'ambizione di una struttura leggera, a vocazione plebiscitaria e maggioritaria, niente affatto novecentesca. Ma ciò è avvenuto alla luce del sole, volontariamente ed a nostro avviso come conseguenza di una esigenza pratica di superamento della crisi dei partiti, per cui ci asterremo dal criticarne il modello *catch-all*, gridando sconcertati "*o tempora, o mores*".

Tuttavia, se riconosciamo una bontà, perlomeno contingente, alla struttura organizzativa delineata dallo Statuto, non possiamo astenerci dal sottolineare come i presupposti ideologici ed organizzativi di quest'ultimo siano poi crollati ed il Partito si sia trovato con una forma statutaria non più capace di rappresentare la vita materiale dello stesso. Uno scollamento che ha visto il PD divenire da partito

---

<sup>1</sup> A. PANEBIANCO, *Modelli di partito*, Il Mulino, Bologna, 1982.

<sup>2</sup> *L'Assemblea approva la modifica allo Statuto del PD sul percorso congressuale*, in [www.partitodemocratico.it](http://www.partitodemocratico.it), 19 Novembre 2022 (consultato nel Maggio 2023).

<sup>3</sup> A. FLORIDIA, *Un Partito sbagliato. Democrazia e organizzazione nel Partito Democratico*, Castelvecchi, Roma, 2021.

<sup>4</sup> E. BERSELLI, *Partito Democratico o partito ipotetico*, in *Il Mulino*, 3, 2008, pp. 420-431.



"dei cittadini e del leader"<sup>5</sup>, un partito di dirigenti e di (alcuni eletti) militanti, in una trasformazione che ha rotto a nostro avviso gli equilibri interni, che lo Statuto tutelava, tra *leadership* nazionale e dimensione locale, e, forse più importante, tra iscritti ed elettori.

Cercheremo in questa sede di identificare alcune delle cause di questo scollamento, che vorremmo rintracciare nella fine della sovrapposizione tra Segretario e Candidato Presidente del Consiglio, nella riacquisita forza di correnti nazionali e locali e, naturalmente, nella crisi di consensi che il Partito ha conosciuto in questi anni.

Per questo, ci muoveremo nel primo paragrafo verso l'analisi della forma di governo orizzontale e verticale del partito, per poi entrare nel secondo paragrafo nella disamina vera e propria della figura del Segretario e nella sua evoluzione statutaria e pratica. Nel terzo approfondiremo la figura dell'elettore nello Statuto, il rapporto con gli iscritti e le forme di partecipazione alle decisioni fondamentali del Partito, illustrandone la consistente perdita di potere rispetto alla volontà fondatrice del PD e del suo statuto.

Data la natura transitoria e recente delle disposizioni del nuovo art. 55, introdotto con le già citate modifiche del 19 novembre 2022, riguardante esclusivamente le modalità e le tempistiche del Congresso nazionale celebratosi nel 2023, la trattazione di tale articolo verrà riservata in un quarto paragrafo distinto, nel quale si porrà l'attenzione sulle innovazioni apportate alla luce dei dati e delle riflessioni esposti in precedenza, prestando attenzione a trarre da questo confronto spunti per una analisi dell'impatto sugli equilibri statutari della Segreteria Schlein e del congresso che essa ha vinto.

## 2. La forma di governo del Partito e la "struttura federale"

Il PD ha tra i principi fondanti della propria vita interna quello di essere un "partito federale che promuove e sostiene l'autonomia regionale"<sup>6</sup>. La dialettica tra dimensione nazionale e locale nel Partito riveste infatti un ruolo centrale, tanto da essere stata equiparata nelle linee fondamentali alla disciplina emersa con la Riforma del Titolo V<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Così Massimo D'Alema sulla struttura del nascente Partito Democratico in occasione del Seminario di Orvieto del 7 Ottobre 2006. Fonte: [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it) (consultato nell'ottobre 2022).

<sup>6</sup> Art. 1, c. 4, *Statuto del Partito Democratico*, (Testo approvato dall'Assemblea nazionale il 3 settembre 2021), in GU 30 ottobre 2021, n. 260.

<sup>7</sup> M. MELILLO, *I rapporti centro-periferia nell'organizzazione dei partiti politici*, in E. ROSSI, L. GORI (a cura di), *Partiti politici e democrazia. Riflessioni di giovani studiosi sul diritto dei e nei partiti*, Pisa University Press, Pisa, 2011.

Esistono due livelli principali, quello nazionale e quello regionale, a cui si affiancano i livelli provinciale, territoriale e di circolo, che tuttavia non avremo modo di trattare diffusamente in questa sede, soffermandoci dunque per lo più al livello delle Unioni Regionali<sup>8</sup>. Queste ultime hanno, come le Federazioni Provinciali e Territoriali, una forma di governo interna che ricalca ampiamente quella nazionale: giova dunque fornire una dettagliata descrizione di quest'ultima, seguita da una analisi dei rapporti centro-periferia, al fine di fornire un quadro completo della forma di governo orizzontale e verticale nel Partito.

Gli organi nazionali di indirizzo politico del Partito sono il Segretario, l'Assemblea e la Direzione<sup>9</sup>. Il Segretario, sulle cui modalità d'elezione ci dilungheremo in seguito, svolge una funzione ora decisionale<sup>10</sup>, ora di mediazione, nonostante quest'ultima non sia un vincolo statutariamente previsto, giacché lo Statuto pare dare ampi poteri al segretario investito dalle cd. "Primarie"<sup>11</sup> in senso quasi presidenzialista. L'Assemblea, i cui seicento membri elettivi sono eletti ogni quattro anni contestualmente alla corsa alla Segreteria<sup>12</sup>, ha importanti competenze "in materia di indirizzo della politica nazionale del Partito, di organizzazione e funzionamento di tutti gli organismi dirigenti nazionali, di definizione dei principi essenziali per l'esercizio dell'autonomia da parte delle Unioni Regionali"<sup>13</sup>. È inoltre l'organo competente per le revisioni statutarie<sup>14</sup>. Può sfiduciare il Segretario<sup>15</sup>, o nominarne uno nuovo nei casi di cessazione anticipata della carica, salvo poter deliberare un proprio autoscioglimento e dunque anticipando a propria volta il Congresso<sup>16</sup>.

Niente affatto secondario è il ruolo della Direzione, composta, oltre alcuni membri di diritto, da centoventiquattro membri elettivi, di cui metà eletti con metodo proporzionale dall'Assemblea, sessanta dai livelli regionali e quattro dalle Federazioni estere<sup>17</sup>. La Direzione è organo eminentemente esecutivo, specie a riguardo dei provvedimenti adottati dall'Assemblea. Ha inoltre rilevanti potestà in

---

<sup>8</sup> Ai fini dell'economia della trattazione consideriamo le Unioni Provinciali di Trento e Bolzano incluse nella dicitura "Unioni Regionali".

<sup>9</sup> Artt. 5, 6, 11, *Statuto del Partito Democratico*, cit.

<sup>10</sup> A. FLORIDIA, *Un Partito sbagliato*, cit.

<sup>11</sup> Sulla natura impropria dell'uso del termine "primarie" vedi: E. ROSSI, *La democrazia interna nei partiti politici*, in *Rivista AIC*, 1, 2020, pp. 1-20.

<sup>12</sup> Art. 6, c. 1, *Statuto del Partito Democratico*, cit.

<sup>13</sup> Art. 6, c. 4, *Statuto del Partito Democratico*, cit.

<sup>14</sup> Art. 51, *Statuto del Partito Democratico*, cit.

<sup>15</sup> Art. 6, c. 8, *Statuto del Partito Democratico*, cit.

<sup>16</sup> Art. 5, c. 4, *Statuto del Partito Democratico*, cit.

<sup>17</sup> Art. 11, cc. 2-3, *Statuto del Partito Democratico*, cit.

materia di regolamenti congressuali e concernenti l'organizzazione del Partito, le alleanze elettorali e l'autonomia degli organi non nazionali<sup>18</sup>.

Da una posizione avulsa dalla delineazione dell'indirizzo politico, riveste una funzione centrale nella forma di governo del PD la Commissione Nazionale di Garanzia, per i cui componenti, eletti ogni quattro anni, dall'Assemblea, vige un rigido regime di incompatibilità con qualsivoglia carica interna<sup>19</sup>. La Commissione ha competenze relative alla corretta applicazione dello Statuto e del Codice etico nonché ai rapporti interni al Partito Democratico<sup>20</sup> ed è dunque organo competente in unica istanza su ogni questione o controversia attinente “l'elezione e il corretto funzionamento degli organi nazionali, l'ammissione delle candidature a Segretario nazionale e la relativa elezione, gli eletti a livello nazionale ed europeo”<sup>21</sup>. Risulta inoltre organo d'appello “per tutti gli altri ricorsi decisi in primo grado dalle Commissioni regionali di Garanzia”<sup>22</sup>. Possono ricorrervi sia gli iscritti che gli elettori registrati, nonché i Segretari Regionali qualora vedano violata l'autonomia statutaria della propria Unione<sup>23</sup>.

Sull'autonomia delle Unioni Regionali, il Partito ha sempre posto un forte accento, tanto da poter essere intesa come un contrappeso per il potere simil-presidenziale del Segretario. Sta di fatto, tuttavia, che il valore della territorialità nello Statuto del PD ha una natura quasi ideologica, come se fosse lo strumento di base per la realizzazione degli altri valori di cui il Partito si fa fondatore<sup>24</sup>. Ciò si traduce in disposizioni che conferiscono alla suddette Unioni autonomia statutaria, politica, programmatica, organizzativa e finanziaria, pur residuale rispetto alle competenze degli organi nazionali<sup>25</sup>. Parimenti di rilievo è la competenza in materia di “alleanze politiche ed elettorali a livello regionale, provinciale e comunale”<sup>26</sup>.

Ciononostante, le deliberazioni degli organi regionali, e locali in genere, sono suscettibili di annullamento previo voto a maggioranza assoluta della Direzione Nazionale<sup>27</sup>, salvo la già citata possibilità del livello territoriale interessato di ricorrere in Commissione di Garanzia. È prevista inoltre la possibilità, in capo al Segretario, di commissariamento, scioglimento o adozione dei poteri sostitutivi nei

---

<sup>18</sup> Artt. 12, 15 *Statuto del Partito Democratico*, cit.

<sup>19</sup> Art. 45, c. 3, *Statuto del Partito Democratico*, cit.

<sup>20</sup> Art. 45, *Statuto del Partito Democratico*, cit.

<sup>21</sup> Art. 47, c. 8, l. a, *Statuto del Partito Democratico*, cit.

<sup>22</sup> Art. 47, c. 8, l. b, *Statuto del Partito Democratico*, cit.

<sup>23</sup> Art. 48, *Statuto del Partito Democratico*, cit.

<sup>24</sup> M. MELILLO, *I rapporti centro-periferia nell'organizzazione dei partiti politici*, cit.

<sup>25</sup> Art. 15, *Statuto del Partito Democratico*, cit.

<sup>26</sup> Art. 15, c. 1, *Statuto del Partito Democratico*, cit.

<sup>27</sup> Art. 15, c. 2, *Statuto del Partito Democratico*, cit.

confronti degli organi locali, previa ratifica della Direzione e parere della Commissione Nazionale di Garanzia<sup>28</sup>.

Al fine di evitare simili frizioni lo Statuto prevede una *Conferenza dei Segretari regionali e delle province autonome di Trento e Bolzano*, la quale tuttavia ha poteri meramente consultivi in materia politica e finanziaria, peraltro facilmente derogabili, mentre di maggiore rilievo è la possibilità della *Conferenza* di ricorrere alla Commissione di Garanzia qualora ritenesse violata l'autonomia regionale<sup>29</sup>.

### 3. La figura del Segretario e l'indebolimento della leadership nel Partito (2012-2022)

Come anticipato sopra, il Segretario ha nella struttura statutaria del Partito Democratico un potere molto ampio, addirittura presidenziale, e la ragione di ciò risiede *in primis* nella modalità d'elezione dello stesso. Questa avviene in un meccanismo chiamato *Congresso*<sup>30</sup>, il quale si articola in tre fasi principali, la prima di discussione delle varie piattaforme di supporto alle candidature, la seconda di selezione con voto tra gli iscritti delle piattaforme principali (dal 2019 due, in precedenza tre) che potranno accedere alla terza fase, ossia alle impropriamente dette "primarie"<sup>31</sup>, cioè il voto di iscritti ed in misura maggiore degli elettori, ossia, così ci basta sapere per ora, di chiunque sia pronto a versare un modesto obolo e a presentarsi ai *gazebo* dove è montato il seggio<sup>32</sup>.

Questo sistema d'elezione, avente perno sull'elettore e non sull'iscritto, si configura come una investitura plebiscitaria della *leadership*, quasi come una autorizzazione al comando, proveniente invero dal "Paese", cui idealmente voleva rivolgersi alla propria nascita il PD, in pieno spirito di vocazione maggioritaria. Tale investitura aveva poi ragion d'essere nella designazione, percepita come naturale, del Segretario come candidato alla Presidenza del Consiglio, la quale si dispiegava altresì in alcune disposizioni specifiche le quali prevedevano, in caso di primarie di coalizione, l'automatismo nel PD di individuare il proprio candidato nella persona del Segretario<sup>33</sup>. Proprio su questo terreno è iniziato, a nostro avviso, il processo di indebolimento della *leadership* del Partito.

Nelle primarie di coalizione di *Italia. Bene Comune* del 2012, in vista delle successive elezioni politiche, la pressione montante dell'astro nascente del Partito, Matteo Renzi, condusse alla decisione di derogare alla norma dell'allora art. 18,

<sup>28</sup> Art. 23, c. 1, *Statuto del Partito Democratico*, cit.

<sup>29</sup> Art. 22, *Statuto del Partito Democratico*, cit.

<sup>30</sup> Art. 12, *Statuto del Partito Democratico*, cit.

<sup>31</sup> E. ROSSI, *La democrazia interna nei partiti politici*, cit.

<sup>32</sup> A. FLORIDIA, *Un Partito sbagliato*, cit.

<sup>33</sup> Art. 18, c. 8, *Statuto del Partito Democratico*, (Modificato dall'Assemblea Nazionale del 18 luglio 2015), in [www.partitodemocratico.it](http://www.partitodemocratico.it) (consultato nell'ottobre 2022).

consentendo a lui, così come a Laura Puppato, di concorrere in quota PD alle primarie accanto al Segretario Bersani.<sup>34</sup> Se in tal caso si trattò di una deroga, successivamente tale possibilità venne resa permanente grazie ad una serie di modifiche allo Statuto apportate nel 2019<sup>35</sup>, andando così totalmente a stridere con la pur rimasta dicitura per cui il Segretario "è proposto dal Partito come candidato all'incarico di Presidente del Consiglio dei ministri"<sup>36</sup>.

Se ciò non bastasse ad evidenziare la crisi della leadership in un partito inizialmente configurato come leaderistico, maggioritario e con una impronta quasi plebiscitaria<sup>37</sup>, sono altri due gli elementi che ci possono fornire un quadro più chiaro: la figura del "segretario reggente" e il fenomeno della "diarchia" che si presenta quando Presidente del Consiglio e Segretario siano entrambi iscritti al Partito, essendo tuttavia persone diverse.

Nel primo caso, occorre rammentare la norma statutaria che prevede la possibilità in capo all'assemblea di nominare un Segretario in caso di cessazione anticipata dalla carica del precedente. La tenuta della Segreteria per i quattro anni previsti dallo Statuto è stata sempre una sfida traumatica nel Partito<sup>38</sup>, che si è trovato in più occasioni ad avere soggetti privi della suddetta investitura elettorale in fasi delicatissime per la vita politica del Partito e dell'Italia, in cui si è andati a volte ben oltre la semplice reggenza.

Tralasciando le brevi parentesi Franceschini ed Epifani, i casi di Martina e di Letta sono i più esemplari da prospettive diverse. La segreteria Martina fu il risultato secondo alcuni della volontà del Segretario uscente di tenere in ostaggio il Partito, dispiegatasi in dimissioni non chiare e subitane, attraverso una gestione opaca del potere che ha dato vita ad una segreteria reggente delegittimata ed in più incaricata di affrontare una delicatissima fase post-elettorale<sup>39</sup>. Il caso Letta invece spicca per essere stato il primo caso in cui il PD si sia presentato alle elezioni politiche guidato da un Segretario non passato al vaglio delle primarie. Senza voler dilungarci su responsabilità politiche o personali nei casi specifici, essi sono indicativi di un partito materialmente instabile e di una dispersione totale del significato originario del ruolo del Segretario nel Partito.

---

<sup>34</sup> A. FLORIDIA, *Un Partito sbagliato*, cit.

<sup>35</sup> *Come cambia lo Statuto del Pd*, in AGI, 17 novembre 2019, in [https://www.agi.it/politica/nuovo\\_statuto\\_pd-6565266/news/2019-11-17/](https://www.agi.it/politica/nuovo_statuto_pd-6565266/news/2019-11-17/) (consultato nell'ottobre 2022).

<sup>36</sup> Art. 5, c. 1, *Statuto del Partito Democratico*, (Testo approvato dall'Assemblea nazionale il 3 settembre 2021), in GU 30 ottobre 2021, n. 260.

<sup>37</sup> M. VALBRUZZI, *L'elezione diretta del primo segretario del PD*, in G. PASQUINO (a cura di), *Il Partito Democratico. Elezione del segretario, organizzazione e potere*, Bononia University Press, Bologna, 2009.

<sup>38</sup> Nei fatti alcun Segretario è cessato dalla carica alla scadenza naturale del mandato.

<sup>39</sup> A. FLORIDIA, *Un Partito sbagliato*, cit.

Parimenti le diarchie tra Segretario e Presidente del Consiglio, salvo forse nel caso Veltroni-Prodi, hanno mostrato tutto il potenziale conflittuale di una scissione delle due figure, sublimatasi ad onore del vero più nel caso Renzi-Letta<sup>40</sup> che sotto il Governo Gentiloni. Ai nostri occhi paiono chiare le ragioni latenti di simili conflitti: il Segretario "normalmente" eletto possiede una legittimazione elevata ed un tale potere interno da rendere difficile la perdita di tali attributi a livello di governo, dove alcun iscritto al PD potrebbe possedere simili credenziali. Eppure che queste diarchie siano avvenute in maniera così traumatica testimonia o la scarsa flessibilità di uno Statuto forse troppo ottimista in origine, o la mancata attenzione e volontà di attuazione da parte della classe dirigente del Partito verso la propria carta fondativa.

#### 4. La figura dell'elettore: differenze con l'iscritto e potere decisionale

Nello Statuto il PD si definisce un partito "costituito da elettori ed iscritti"<sup>41</sup>, dove per questi ultimi si intendono coloro che, sottoscrivendo lo Statuto ed alcune carte annesse<sup>42</sup>, si registrano all'Anagrafe degli iscritti e delle iscritte, mentre per i secondi si intendono coloro i quali dichiarino di riconoscersi nella proposta politica del Partito, di sostenerlo alle elezioni, e accettino di essere registrati nell'albo pubblico delle elettrici e degli elettori<sup>43</sup>. Nella pratica tale registrazione avviene in via esclusiva nel corso delle cd. "primarie".

La demarcazione statutaria tra i diritti ed i doveri dell'una e dell'altra figura è molto flebile, vigendo in entrambi casi vaghi doveri e diritti di partecipazione alla vita del partito, così come diritti di candidatura poco distinti tra gli uni e gli altri. Se per gli elettori sussiste il diritto ad "avanzare la propria candidatura a ricoprire incarichi istituzionali"<sup>44</sup>, questo medesimo appare per gli iscritti di poco esteso, configurandosi come diritto a "candidarsi e sottoscrivere le proposte di candidatura"<sup>45</sup>. Solo a questi ultimi infine è riconosciuto l'elettorato passivo per le cariche interne, mentre *de facto* sempre e solo ad essi si è applicato in pieno il diritto di candidatura a cariche istituzionali<sup>46</sup>.

Quest'ultimo sbilanciamento è stato a lungo controbilanciato dall'elettorato attivo degli elettori, ossia dei cittadini simpatizzanti, capaci nell'originale impalcatura statutaria di intervenire col proprio voto decisivo nell'elezione di tutte

<sup>40</sup> S. BORGHESE, *Dall'imperativo al posizionale: la strategia comunicativa e politica di Matteo Renzi*, in [www.tesi.luiss.it](http://www.tesi.luiss.it), 2016 (consultato nell'ottobre 2022).

<sup>41</sup> Art. 1, c. 4, *Statuto del Partito Democratico*, cit.

<sup>42</sup> Si tratta del *Manifesto dei Valori* e del *Codice Etico*.

<sup>43</sup> Art. 4, cc. 2-3, *Statuto del Partito Democratico*, cit.

<sup>44</sup> Art. 4, c. 4, *Statuto del Partito Democratico*, cit.

<sup>45</sup> Art. 4, c. 5, *Statuto del Partito Democratico*, cit.

<sup>46</sup> A. FLORIDIA, *Un Partito sbagliato*, cit.

le cariche monocratiche interne<sup>47</sup>. Tuttavia questo potere si è eroso, tolto prima nel 2015 a livello provinciale<sup>48</sup> e poi nel 2019 a livello regionale<sup>49</sup>, dimensioni locali dove sin dalla nascita del partito si lamentava uno strapotere di correnti e potentati territoriali, usciti così indubbiamente rafforzati.

Anche a livello nazionale, si è ridotto l'impatto del voto degli elettori prima riducendo a due le candidature a Segretario ammesse alle "primarie"<sup>50</sup>, ma ancora di più svuotando quest'ultimo momento di voto attraverso il disaccoppiamento, prima fattuale poi messo nero su bianco, tra Segretario e candidato Presidente del Consiglio, ossia tramite l'abbandono di ogni logica maggioritaria che giustificava l'utilizzo delle "primarie" come "investitura popolare" o "autorizzazione al comando". In altri termini, l'impatto elettorale interno degli elettori è divenuto meno decisivo, quasi aleatorio, in controtendenza rispetto allo spirito iniziale del Partito, volto ad una democrazia immediata.

Perdendo la propria dimensione plebiscitaria, pur contenuta nella dimensione locale e territoriale, il ruolo dell'elettore ha perso di significato, nonostante vi siano stati casi di controtendenza, come la prima Segreteria Renzi, esempio emblematico di una *leadership* con maggiore sostegno esterno dalla società civile, che dalla nomenclatura di Partito<sup>51</sup>.

Parallelamente a questa perdita di potere, l'elettore si è visto in via di prassi privato di ogni potere decisionale nella selezione delle candidature alle massime assemblee legislative italiane ed europee (Parlamento e Parlamento Europeo, nda), dove pur lo Statuto prevedeva (e prevede) primarie aperte o "forme di ampia partecipazione democratica"<sup>52</sup>, mancate nelle due ultime elezioni politiche del 2018 e del 2022, dove di fatto è stato il Segretario ad effettuare ogni scelta selettiva.

Da una iniziale apertura del "giardino segreto"<sup>53</sup> del potere, il Partito pare essersi ripiegato nei confronti degli elettori in un cupo silenzio, testimoniato altresì dalla pressoché totale inoperosità nel partito di quegli strumenti, pur statutariamente previsti, come i forum, i referendum interni e la *E-democracy*<sup>54</sup>, sui

---

<sup>47</sup> Art. 1, c. 2, *Statuto del Partito Democratico*, (Approvato dall'Assemblea Costituente Nazionale il 16 Febbraio 2008), in [www.partitodemocratico.it](http://www.partitodemocratico.it) (consultato nell'ottobre 2022).

<sup>48</sup> Art. 15, c. 4, *Statuto del Partito Democratico*, (Modificato dall'Assemblea Nazionale del 18 luglio 2015), in [www.partitodemocratico.it](http://www.partitodemocratico.it) (consultato nell'ottobre 2022).

<sup>49</sup> Art. 21, c. 4, *Statuto del Partito Democratico*, (Testo approvato dall'Assemblea nazionale il 3 settembre 2021), in GU 30 ottobre 2021, n. 260.

<sup>50</sup> Art. 12, *Statuto del Partito Democratico*, cit.

<sup>51</sup> G. BOBBA, A. SEDDONE, *Partito personale o personalizzato? L'evoluzione del Partito Democratico: 2007-2015*, in *Ragion pratica*, 1, 2016, pp. 57-84.

<sup>52</sup> Art. 25, *Statuto del Partito Democratico*, cit.

<sup>53</sup> G. BOBBA, A. SEDDONE, *Partito personale o personalizzato?*, cit.

<sup>54</sup> Artt. 30, 34, *Statuto del Partito Democratico*, cit.

quali pure vi son stati dei tentativi di implementazione, ma mai particolarmente riusciti. Anche a livello della *membership* degli iscritti si può sostenere come il Partito abbia posto più riguardo verso l'iscritto eletto a cariche interne o istituzionali, o comunque nel gioco di potere interno o correntizio, mancando l'obiettivo di dar luogo ad un processo decisionale ampio e partecipato tra i singoli membri ed i Circoli, spesso utilizzati più ai fini della conta, che per la deliberazione vera e propria<sup>55</sup>.

Comprendere il rapporto tra questa crisi di partecipazione e la crisi di consensi del Partito è ostico, poiché è difficile capire quale sia venuta prima e abbia causato l'altra. Certo è che il primo "popolo delle primarie", quelle del 2007, superò i tre milioni e mezzo<sup>56</sup>, e forse ciò può spiegare come lo Statuto, approvato l'anno successivo, sia stato forse troppo ottimista nel ritenere che la forza della partecipazione esterna nel Partito rimanesse costante negli anni, così da bilanciare una classe dirigente interna strutturata e frammentata allo stesso tempo, che, al calare della partecipazione popolare, non è riuscita a, o non ha voluto, mantenere saldi i principi cardine della democrazia interna del Partito contenuti nell'originale impianto statutario.

## 5. Le modifiche del 19 novembre 2022

La procedura seguita dall'Assemblea nazionale per modificare lo Statuto del Partito in previsione del Congresso del 2023 ha un carattere che non può essere meramente derogatorio: l'Assemblea ha introdotto infatti un articolo aggiuntivo, l'art. 55, contenente nuove norme valedoli esclusivamente per il Congresso venturo, in deroga alle disposizioni esistenti, senza tuttavia abolire queste ultime, né preoccupandosi di risolvere espressamente le possibili antinomie. Su questo fronte l'organo nazionale si è infatti limitato ad approvare il c. 3. p. 6 dell'articolo, per cui "Per quanto non disciplinato dal presente articolo, si fa riferimento alle norme contenute nello Statuto". Tale disposizione fa riferimento "alle norme contenute nello Statuto", considerando dunque *de facto* l'art. 55 alla stregua di un atto derogatorio non facente parte del testo, similmente a quello che fu prodotto nel 2012 in occasione delle primarie di *Italia. Bene Comune* per derogare all'allora art. 18.

Se dal punto di vista formale i due interventi sono distinti, in entrambi i casi sostanzialmente essi sono stati il risultato di una esigenza *ad hoc* nella vita del Partito, se non *ad personam*. La scelta tuttavia di procedere con l'integrazione di

<sup>55</sup> A. FLORIDIA, *Un Partito sbagliato*, cit.

<sup>56</sup> *Primarie Pd, oltre 3,5 milioni di voti. Veltroni si conferma al 75,7 per cento*, in *Repubblica*, 17 ottobre 2007, in <https://www.repubblica.it/2007/10/sezioni/politica/partito-democratico-13/dato-definitivo/dato-definitivo.html> (consultato nell'ottobre 2022).



un articolo intero nello Statuto, ne snatura la natura “costituzionale” ben più di una semplice deroga. Le nuove disposizioni infatti sono rimaste nello Statuto anche a seguito della fine della fase congressuale, motivo per cui ci si trova di fronte ad un documento “chimerico” in cui esistono due discipline divergenti su una medesima materia. L’inaugurazione di questa prassi, dietro la quale sono numerose le ragioni politiche e strategiche, rischia di creare un corto-circuito formale pronto a ripresentarsi alla fine di ogni mandato da Segretario o piuttosto, guardando l’esperienza passata, allo scadere di ogni quadriennio.

Le nuove disposizioni istituiscono anzitutto a monte della fase congressuale vera e propria un “processo costituente” nel quale “i partecipanti saranno chiamati a esprimersi su una serie di nodi politici essenziali che dovranno riguardare i valori fondanti, la missione, la forma partito e le modalità di organizzazione dell’attività politica, la proposta politica del Partito”<sup>57</sup>. L’esito di questo processo diviene una proposta di un nuovo “Manifesto dei valori e dei principi”, da approvare in Assemblea, ad opera di un Comitato Costituente, nominato dalla Direzione, che deve tenere in conto nella redazione della proposta delle indicazioni dei partecipanti di cui sopra.

Nel “processo costituente” i partecipanti, oltre agli iscritti, possono essere altresì “gli iscritti ai partiti e movimenti politici, alle associazioni e ai movimenti civici che con deliberazione dei propri organismi dirigenti aderiscano al processo costituente”<sup>58</sup> e “i cittadini che affermano la volontà di partecipare al processo costituente, sottoscrivendo l’appello alla partecipazione con una adesione certificata”<sup>59</sup>. Il ruolo di queste ultime due categorie diviene centrale in primis quando l’art. 55 sancisce al c. 1, p. 5 che costoro divengono *ipso facto* iscritti al partito “nel momento in cui partecipano alle operazioni di voto nella prima fase congressuale di cui al punto 55.3.4 lett. a)”, cioè nel momento in cui essi votano le piattaforme programmatiche dei candidati alla Segreteria, le cd. “primarie interne” presentatesi nella prima fase del congresso, secondo la ripartizione tradizionale. In questo senso non è più lo *status* di iscritto a donare il diritto di voto, ma è lo stesso fatto di votare che determina il passaggio dallo *status* di “cittadino”, altrimenti non contemplato nello Statuto e previsto solo nel nuovo art. 55, a quello di “iscritto”.

In secondo luogo, alle due nuove categorie di partecipanti introdotte col “processo costituente” è riconosciuto lo status di “iscritti” al momento della presentazione o della sottoscrizione delle candidature alla fase congressuale, ivi compresa la propria, circostanza questa che ha permesso all’attuale Segretario

---

<sup>57</sup> Art. 55, c. 1, p. 4, *Statuto del Partito Democratico*, in *L’Assemblea approva la modifica allo Statuto del PD sul percorso congressuale*, cit.

<sup>58</sup> Art. 55, c. 1, p. 1, *Statuto del Partito Democratico*, in *L’Assemblea approva la modifica allo Statuto del PD sul percorso congressuale*, cit.

<sup>59</sup> *Ibidem*.

Schlein di candidarsi. I più grandi ostacoli a quest'ultima operazione erano infatti rappresentati dall'art. 12, c. 5, che escludeva (ed esclude) i non iscritti dalla possibilità di candidarsi, e dall'art. 4, c. 9, che vietava (e vieta) l'iscrizione agli iscritti ad "ad altri movimenti politici o ad altri partiti politici o aderenti, all'interno delle Assemblee elettive, a gruppi diversi da quello del Partito Democratico"<sup>60</sup>, gli stessi ora ammessi con le modifiche al processo costituente e dunque alla possibilità di iscrizione.

## 6. Conclusioni: lo spirito originario e disatteso del Partito

Volgendo alle conclusioni, è opportuno ricominciare dall'inizio, ossia dal discorso che il politologo Salvatore Vassallo fu chiamato a tenere al seminario di Orvieto del 2006 sulla nascita del futuro Partito Democratico<sup>61</sup>. Vassallo, che successivamente presiedette la stesura dello Statuto, diede in quella sede le coordinate fondamentali per l'organizzazione del nuovo Partito, il quale si sarebbe dovuto inserire in una dimensione politica bipolare e maggioritaria, con un elevato pluralismo interno e la capacità di "richiamare alla partecipazione politica quei tanti cittadini italiani che da tempo non sono più attratti, o si sentono addirittura respinti, dalle tradizionali strutture di partito".

Nell'idea di Vassallo, il PD avrebbe dovuto essere un partito essenzialmente leggero, improntato ad una partecipazione dei cittadini "agevole, semplice, immediata", tradotta in pratica nella selezione dei dirigenti. Una simile visione, forse troppo elettoralistica, si è tradotta poi nella figura dell'elettore, la quale in un'ottica di vocazione maggioritaria sottintendeva un partito che voleva essere "Paese", aperto a chiunque dotato di senso civico e di una minima volontà partecipativa.

I perni imprescindibili nella visione di Vassallo per la costituzione del nuovo Partito, e che successivamente si ritrovano nello Statuto, erano i seguenti: l'identificazione del Segretario come candidato alla Presidenza del Consiglio; la partecipazione immediata del cittadino elettore alle principali scelte di indirizzo politico e sui dirigenti; ed infine, l'idea di un Partito *without partisans*, con una militanza ridotta, o comunque minima, post-ideologico e configurato come un cartello capace di rappresentare il Paese intero.

Tali caratteristiche erano ritenute necessarie alla luce della crisi del modello novecentesco di partito, a causa della quale era ritenuta doverosa una pragmatica considerazione della opportunità di un partito de-ideologizzato e *catch-all*. In questo senso, la sovente denunciata mancanza di una intelaiatura ideologica del

---

<sup>60</sup> L'attuale Segretaria Schlein risultava iscritta prima di candidarsi alla rete ecologista *Green Italia*.

<sup>61</sup> Per il trascritto della relazione di Vassallo: A. FLORIDIA, *Un Partito sbagliato*, cit.

Partito fu in qualche modo voluta, e non si può non riconoscere almeno in parte la pragmaticità della scelta di farsi partito interclassista e aggregante di interessi socialmente diversificati. Un simile processo di smantellamento del partito novecentesco, non avvenuto solo in Italia, è stato in seguito criticato, riconoscendone la non ineluttabilità<sup>62</sup>, ma, ciò detto, non si può a posteriori dare alcuna colpa in tal senso né a Vassallo, né al PD per aver tentato di intercettare lo spirito del tempo.

Le premesse di Salvatore Vassallo per l'organizzazione del Partito ne informarono successivamente lo Statuto, ma a nostro avviso se questo, nonostante alcune pur sostanziali modifiche, è rimasto pervaso da tale spirito, la prassi del Partito lo ha visto invece ampiamente disatteso.

Questo scollamento tra dimensione formale e materiale è avvenuto anzitutto sul piano della crisi della designazione a candidato Presidente del Consiglio del Segretario, ben prima delle modifiche statutarie del 2019, già nelle primarie di coalizione del 2012, crisi poi esacerbata con le due diarchie succedutesi nella Segreteria Renzi e le segreterie "reggenti" di Martina e di Letta. Crollando così la ragione stessa della figura dell'elettore, ossia la sua incisività immediata nella vita del partito, è venuta meno quella configurazione iniziale di un Partito "di cittadini e del leader"<sup>63</sup>, per lasciare il passo ad un Partito di eletti, in mano alle correnti.

Nato personalizzato e plebiscitario, il PD ha perso queste caratteristiche senza sostituirle volontariamente con altre altrettanto definite, rimanendo sì post-ideologico ed un cartello di interessi diversi, ma incapace di attrarre il "Paese" nelle sue dinamiche interne e dunque di rappresentarlo come auspicato da Vassallo e dall'iniziale "spirito del Lingotto".

Vogliamo quindi infine riconoscere una bontà, o perlomeno una certa logica, nel progetto iniziale del PD, specialmente nella contingenza di quel momento, in cui una spinta verso un partito "diverso"<sup>64</sup> ha prevalso in uno Statuto effettivamente singolare nello scenario italiano e non solo. Tuttavia la prassi non è stata in grado di reggere l'ambiziosità degli obiettivi fondativi sulla democrazia interna, mentre poco o nulla è stato fatto per adeguare l'intera struttura del Partito, dunque non solo della Segreteria, al nuovo corso dello stesso. Invocare ora un "ritorno allo Statuto" o meno è una operazione politica che non ci compete. Tuttavia vogliamo affermare come, volendo ragionare sulla sensatezza o sulla riformabilità dell'esperienza politica del Partito Democratico, lo scollamento tra la sua forma statutaria e la sua successiva vita sostanziale sia uno dei punti principali

---

<sup>62</sup> S.E. SCARROW, *Beyond Party Members. Changing approaches to Partisan Mobilization*, Oxford University Press, Oxford, 2015.

<sup>63</sup> Vedi sopra, nota 5.

<sup>64</sup> A. REICHLIN, *Il midollo del leone. Riflessioni sulla crisi della politica*, Laterza, Roma-Bari, 2010.

su cui doversi focalizzare, consci ancora una volta che i partiti "sono prima di tutto organizzazioni"<sup>65</sup> e, dunque, qualora qualcosa non vada, è proprio tra le maglie della loro struttura organizzativa che va ricercata la ragione o la soluzione al problema.

Sotto questa prospettiva la nuova Segreteria Schlein si trova ancora ad un livello germinale per comprendere il suo impatto complessivo sugli equilibri statutarî, sebbene si possano già chiarire alcuni elementi. L'ampia legittimazione elettorale ricevuta nelle cd. "primarie", col voto degli elettori che ha ribaltato l'esito del voto degli iscritti in sede congressuale<sup>66</sup>, pare ri-orientare il PD verso il modello di Partito "di cittadini e del leader". Sebbene sia avventato sottostimare ora la rilevanza di iscritti e correnti, questo dato evidenzia nel PD la necessità di una *leadership* forte, in grado di parlare al "Paese" e di rappresentare una alternativa "maggioritaria". Ad ogni modo, sul piano formale, le chimeriche modifiche statutarie che hanno reso tutto ciò possibile non possono essere ridotte ad un mero strumento estemporaneo: è infatti già successo nella storia del PD che deroghe statutarie dettate da considerazioni contingenti divenissero poi la regola<sup>67</sup>. Una simile prassi tuttavia indebolisce fortemente la "robustezza" della carta statutaria, il cui stato è un riflesso dello smarrimento dell'identità iniziale del Partito. In altri termini, ancora una volta, la forma statutaria si è rivelata con l'ultimo congresso non essere più in grado di rispondere alle esigenze della vita "sostanziale" del partito, ma, se nel passato questo fenomeno aveva conseguenze più nella prassi che sulle disposizioni statutarie, il recente congresso del PD ha reso necessario per i dirigenti del Partito incidere fortemente su queste ultime, evidenziando una forte urgenza di riformare la "costituzione formale" del Partito, sempre più inadatta a rappresentare la sua "costituzione materiale".

### **SITOGRAFIA**

- [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it) (consultato nell'ottobre 2022).
- [www.partitodemocratico.it](http://www.partitodemocratico.it) (consultato nell'ottobre 2022).
- [www.tesi.luiss.it](http://www.tesi.luiss.it) (consultato nell'ottobre 2022).

### **BIBLIOGRAFIA**

E. BERSELLI, *Partito Democratico o partito ipotetico*, in *Il Mulino*, 3, 2008, pp. 420-431.

---

<sup>65</sup> A. PANEBIANCO, *Modelli di partito*, cit.

<sup>66</sup> *Pd, i dati ufficiali aggiornati dei congressi di circolo*, in [www.partitodemocratico.it](http://www.partitodemocratico.it), 11 Febbraio 2022 (consultato nel Maggio 2023).

<sup>67</sup> Il caso è ancora una volta quello della deroga all'art. 18 nel 2012 nel quadro delle primarie di Italia. Bene Comune, che è poi assunta a rango di disposizione statutaria con le modifiche del 2019.

G. BOBBA, A. SEDDONE, *Partito personale o personalizzato? L'evoluzione del Partito Democratico: 2007-2015*, in *Ragion pratica*, 1, 2016, pp. 57-84.

S. BORGHESE, *Dall'imperativo al posizionale: la strategia comunicativa e politica di Matteo Renzi*, in [www.tesi.luiss.it](http://www.tesi.luiss.it), 2016 (consultato nell'ottobre 2022).

A. FLORIDIA, *Un Partito sbagliato. Democrazia e organizzazione nel Partito Democratico*, Castelvecchi, Roma, 2021.

A. PANEBIANCO, *Modelli di partito*, Il Mulino, Bologna, 1982.

G. PASQUINO (a cura di), *Il Partito Democratico. Elezione del segretario, organizzazione e potere*, Bononia University Press, Bologna, 2009.

A. REICHLIN, *Il midollo del leone. Riflessioni sulla crisi della politica*, Laterza, Roma-Bari, 2010.

E. ROSSI, *La democrazia interna nei partiti politici*, in *Rivista AIC*, 1, 2020, pp. 1-20.

E. ROSSI, L. GORI (a cura di), *Partiti politici e democrazia. Riflessioni di giovani studiosi sul diritto dei e nei partiti*, Pisa University Press, Pisa, 2011.

S.E. SCARROW, *Beyond Party Members. Changing approaches to Partisan Mobilization*, Oxford University Press, Oxford, 2015.

## **Il carattere innovativo dello statuto di Forza Italia\***

LEONARDO RICCI\*\*

---

**Sommario:** 1. Introduzione. – 2. La genesi storica del partito. – 3. Il posizionamento politico di Forza Italia. – 4. L’innovatività della struttura partitica di Forza Italia. – 5. Conclusione.

**Data della pubblicazione sul sito:** 6 dicembre 2023

### **Suggerimento di citazione**

L. RICCI, *Il carattere innovativo dello Statuto di Forza Italia*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2023. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

---

\* Il presente contributo costituisce l’esito del corso “I partiti politici in Italia tra diritto e prassi”, tenuto dal prof. Emanuele Rossi nell’anno accademico 2021/2022 presso la Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento “Sant’Anna” di Pisa ed è inserito nella sezione monografica del fascicolo a cura di Emanuele Rossi e Luca Gori.

\*\* Allievo ordinario di Scienze politiche nella Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento “Sant’Anna” di Pisa. Indirizzo mail: [leonardo.ricci@santannapisa.it](mailto:leonardo.ricci@santannapisa.it).

## 1. Introduzione

Forza Italia è stato il principale partito di centro-destra per larga parte della seconda Repubblica (1994-2018) e il suo principale esponente nonché Presidente, Silvio Berlusconi<sup>1</sup>, è stato senza dubbio la figura che ha più definito questo periodo della storia politica italiana. Come emergerà infatti dalla breve trattazione storica dell'esperienza forzista, il partito ha avuto un effetto dirompente all'interno dello scenario politico italiano per alcuni aspetti altamente innovativi che ne hanno definito, e continuano a definirne tutt'ora, la struttura organizzativa interna nonché il posizionamento ideologico.

Questi elementi, ovvero la forma leggera del partito e le diverse concezioni politiche riassunte all'interno del movimento, permisero al potere forzista di prodursi e riprodursi nel tempo, complici anche aspetti esogeni quali la necessità di ritrovare un punto di riferimento per la base elettorale moderata e l'aiuto a livello locale di alcuni ex-dirigenti primorepubblicani.

Le innovazioni introdotte dall'esperienza di Forza Italia si possono riscontrare nel documento scritto che delinea chiaramente l'articolazione del partito, ovvero il suo Statuto. L'analisi statutaria dovrà però essere integrata, ai fini di una maggiore coerenza dell'esposizione, anche dalle fonti che presentano il retroterra ideologico della formazione politica come la "Carta dei Valori", testo che contiene i principali punti fermi della riflessione a cui si è ispirato l'agire politico del movimento, e il "Credo Laico di Forza Italia", una sintesi delle convinzioni e delle prese di posizione principali del partito e del suo Presidente. Le considerazioni politiche e storiche sono invece frutto di un lavoro di confronto e analisi della letteratura più pertinente sull'argomento, sia italiana che straniera.

## 2. La genesi storica del partito

Forza Italia viene fondata il 18 Gennaio 1994 da Silvio Berlusconi e un circolo ristretto dei suoi più fidati collaboratori. Il partito è nato fondamentalmente per rispondere alle preoccupazioni della variegata area moderata, all'epoca in grande smarrimento vista la scomparsa della Democrazia Cristiana, forza politica che, fin

---

<sup>1</sup> In seguito al decesso di Berlusconi, il partito da lui fondato ha messo in atto un processo di revisione del proprio Statuto che è culminato nella riforma statutaria del 15 novembre 2023. Di seguito brevemente riassunte le principali innovazioni. In primo luogo, si prevede l'elezione di quattro vicesegretari, il più votato dei quali assumerà anche il ruolo di vicario. In secondo luogo, lo Statuto mette in atto una stretta sui morosi, i quali andranno incontro ad una «previsione di sanzioni per la mancata contribuzione al movimento che hanno ad oggetto esclusivamente le cariche interne all'associazione e la candidabilità», nata dalla volontà di «evitare disparità di trattamento tra i soci che rispettano esattamente le regole di Forza Italia e quello che talvolta vi soprassedono».

dall'inizio della Prima Repubblica (1948-1994), si era affermata come baluardo contro l'avvento delle sinistre al potere. Questo fattore spiega l'incredibile successo che ha avuto la proposta berlusconiana nelle elezioni politiche del 1994, dove, pur essendo stata fondata da pochi mesi e trovandosi a competere con realtà già fortemente radicate, Forza Italia riuscì a classificarsi come primo partito d'Italia<sup>2</sup>. Un contributo fondamentale a tale vittoria fu anche la forte carica innovativa di cui il movimento si faceva portatore e che emergeva con maggiore evidenza nel confronto con gli altri partiti concorrenti, i quali si muovevano ancora all'interno delle logiche del claudicante e sfiduciato sistema politico primorepubblicano.

Ciò che però emerse sin dalle prime tornate elettorali affrontate da Forza Italia era che il carattere "inedito" del movimento non si concretizzava solamente nella critica e nel distanziamento rispetto alle vicende scandalistiche che avevano travolto le maggiori forze politiche tradizionali ma anche in una serie di nuove impostazioni strutturali della dinamica partitica. Tra di esse i due elementi principali furono la mescolanza ideologica e la struttura "leggera" del partito. Questi fattori furono presto oggetto di forte critica da parte del mondo della politica tradizionale, che cercò di metterne in luce la pochezza e l'artificiosità, spesso però dimenticando di ammettere quanto fossero stati determinanti per l'affermazione e il mantenimento del consenso per il movimento berlusconiano.

In seguito, con l'instaurarsi di un bipolarismo *de facto* nello scenario politico italiano (1996 – 2009) che ha visto l'avvicinarsi al governo delle coalizioni di centro-sinistra e centro-destra<sup>3</sup>, nacque la necessità di dare vita ad un progetto politico più ampio, che permettesse di allargare il perimetro elettorale della principale forza del centro-destra oltre l'elettorato forzista. Tali considerazioni hanno condotto la classe dirigente della destra alla decisione di confluire in unico partito (cioè il Popolo della Libertà), in nome di una sintesi comune<sup>4</sup>. Fino al 2013, quindi, i principali partiti della destra, con l'esclusione della Lega Nord, rimasero uniti nel soggetto unico del PDL.

Il 2013 ha segnato la fine della stagione della coalizione unica e il rilancio di Forza Italia, in cui confluirono gran parte degli esponenti del PDL, fatto salvo per le correnti governiste vicine ad Angelino Alfano, le quali si affrancarono da un Berlusconi sempre più critico verso l'operato del Governo Letta<sup>5</sup>, per unirsi nel Nuovo Centrodestra e continuare a sostenere il Governo di larghe intese.

---

<sup>2</sup> In particolare, alle elezioni del 1994, Forza Italia ottenne il 21,01% dei voti.

<sup>3</sup> La coalizione di centro-destra ha assunto vari nomi nel corso della Seconda Repubblica ma è sempre stata guidata da Silvio Berlusconi in quanto rappresentante della maggiore forza politica della coalizione.

<sup>4</sup> Il Popolo della Libertà nacque il 29 Marzo 2009.

<sup>5</sup> Il Governo Letta rimase in carica dal 28 Aprile 2013 al 22 Febbraio 2014.



La nuova iterazione del movimento berlusconiano riprende lo spirito e le caratteristiche della precedente, pur non riuscendo più ad avere la stessa presa sul suo elettorato a causa della minor presenza all'interno delle vicende politiche del proprio leader, che, visto il fisiologico peggioramento delle condizioni fisiche, è sempre stato più costretto a rimanere in disparte o a ritagliarsi un ruolo di secondo piano. La fine della primazia forzista ha comportato anche la conseguente perdita della posizione egemone all'interno della coalizione di centro-destra e quindi la fine stessa di una destra a trazione berlusconiana che aveva segnato gli anni del bipolarismo, complice anche una rinnovata Lega guidata da Matteo Salvini in forte ascesa in termini di consensi.

### **3. Il posizionamento politico di Forza Italia**

Forza Italia è un partito moderato e liberal-conservatore che, con la sua azione politica, si propone di dare voce all'elettorato che si riconosce nel campo del centro-destra.

Da un punto di vista storico, sono confluite nel bacino elettorale del movimento e nella sua stessa classe dirigente uomini di tre diverse culture politiche: i liberali, i democristiani moderati e conservatori e le ali più liberali della sinistra riformista (alcuni ex-socialisti craxiani o altri esponenti del Partito Socialdemocratico Italiano).

Il contributo della cultura liberale all'interno del partito berlusconiano emerge dall'importanza data alla dimensione della libertà dei singoli, la quale viene citata molteplici volte nello Statuto<sup>6</sup>; tale elemento, soprattutto nella Carta dei Valori, viene posto in contrapposizione con le pretese dirigiste dello stato ipertrofico, le quali sono individuate come le precondizioni che favorirono l'affermazione delle realtà totalitarie<sup>7</sup>.

La corrente liberale trova un punto di dialogo con quella cattolica nell'operazione di convergenza dei concetti di libertà e responsabilità messa in atto dal Credo Laico<sup>8</sup>. L'influenza del pensiero cattolico è riscontrabile, inoltre, nella

---

<sup>6</sup> Si legge ad esempio nell'Art.1 – Finalità dello Statuto di Forza Italia: «operando a difesa del primato della persona in ogni sua espressione».

<sup>7</sup> La Carta dei Valori afferma infatti che il compito della politica è quello di «sostenere la vita e l'attività delle persone, delle famiglie, e delle comunità intermedie, non di distruggerle o di assorbirle».

<sup>8</sup> Si legge infatti nella Prima Lettura del Credo Laico «Nel totalitarismo non vi è libertà e non vi è responsabilità. Qui è il nesso che congiunge il cattolicesimo al liberalismo, qui è il fondamento del pensiero, del programma e dell'azione politica di Forza Italia».

difesa dell'ambiente familiare<sup>9</sup> e del principio di sussidiarietà<sup>10</sup>. L'avvicinamento forzista ad alcuni temi cari alle realtà cattoliche è servito, nel tempo, a definire un profilo moderato e aperto al dialogo del partito di Berlusconi, cosa che gli ha permesso di intercettare facilmente il voto di una parte consistente dell'antica base elettorale della Democrazia Cristiana. Le fazioni meno progressiste di questo bacino elettorale, diffidando delle riproposizioni del cattolicesimo democratico legate alla galassia del centro-sinistra, finirono infatti a ingrossare le fila di Forza Italia, una più consona casa per il voto conservatore.

L'influsso delle correnti riformiste e moderate del socialismo è spesso passato sottotraccia all'interno del dialogo ideologico forzista ma emerge in maniera chiara dalla lettura di termini evocativi quali «giustizia sociale» e «solidarietà»<sup>11</sup>. Questi elementi, in linea con i propositi gradualisti dei loro importatori<sup>12</sup>, non trovano mai realizzazione nel velleitarismo rivoluzionario ma sono necessari risultati di un moderno sistema economico di mercato e di uno Stato che si guarda bene dal disturbare la sfera d'azione del singolo.

Una genesi così ideologicamente variegata<sup>13</sup> ha permesso a Forza Italia di raccogliere molte adesioni da parte di esponenti politici afferenti a partiti ormai dissolti come la DC o il PSI; queste rimanenze delle classe dirigente della Prima Repubblica avrebbero costituito un grande strumento di affermazione del nuovo movimento a livello locale, dove, anche in un'Italia appena uscita dal vortice di Tangentopoli, permanevano ancora importanti circoli di potere legati fidelisticamente ai propri rappresentanti di riferimento. Secondo molti analisti<sup>14</sup>, la scelta di suddetti transfughi provenienti dai partiti primorepubblicani di entrare nel nuovo contenitore politico berlusconiano fu dettata più dalla volontà di protrarre la propria carriera personale nel mondo delle istituzioni piuttosto che da una profonda consonanza ideologica. Ad ogni modo, i due elementi non sono

---

<sup>9</sup> La Carte dei Valori ribadisce, ad esempio, che «la famiglia sia il nucleo fondamentale della nostra società».

<sup>10</sup> La Carta dei Valori dichiara: «La sussidiarietà è la formula base del decentramento, del federalismo, e dell'integrazione europea. Ogni attività sociale è per sua natura sussidiaria».

<sup>11</sup> Entrambi i termini si trovano ripetuti a più riprese nella Carta dei Valori.

<sup>12</sup> Si fa qui riferimento ai molteplici esponenti del Partito Socialista Italiano che confluirono in Forza Italia dopo lo scioglimento dello stesso.

<sup>13</sup> I diversi riferimenti ideologici sono ricordati dall'Art. 1 – Finalità dello Statuto di Forza Italia: «...ideali propri delle

tradizioni democratiche liberali, cattolico liberali, laiche e riformiste europee».

<sup>14</sup> Questa riflessione emerge principalmente nelle analisi di Caterina Paolucci, fondamentali per la stesura di questo articolo. Si veda, ad esempio, "The nature of Forza Italia and the Italian transition".

mutualmente esclusivi e quindi una compresenza di entrambi è assolutamente possibile.

Bisogna inoltre sottolineare l'apporto di Ferdinando Adornato, giornalista di area conservatrice, il quale, attraverso il proprio lavoro da intellettuale, trovò nell'allora nuovo esperimento politico di Berlusconi un soggetto ideale per trapiantare alcuni aspetti della cultura Neo-Con<sup>15</sup> americana nella realtà italiana. In quest'ottica sono da interpretare il forte sentimento filo-atlantista<sup>16</sup> che permea la concezione della politica estera forzista e l'esaltazione dei temi della tradizione<sup>17</sup> e del principio gerarchico, i quali possono tranquillamente conciliarsi con le necessità del mondo in costante evoluzione.

#### **4. L'innovatività della struttura partitica di Forza Italia**

Il carattere innovativo del partito è però ancora più evidente se si prendono in considerazione le disposizioni statutarie riguardo all'organizzazione interna.

È, in primo luogo, da segnalare la scelta di nominare la figura monocratica del movimento come "Presidente", termine dal sapore americano e moderno, al posto del tradizionale "Segretario", cosa che avrebbe rimandato al grigiore primorepubblicano, da cui Forza Italia voleva distanziarsi il più possibile. Il nome più imperioso del vertice del partito è associato, inoltre, ad un maggiore controllo<sup>18</sup> della vita interna dello stesso, essendo la figura presidenziale un perno fondamentale per il funzionamento della maggior parte degli organi direttivi principali. Lo Statuto presenta anche la singolare forma di elezione del Presidente per acclamazione<sup>19</sup>, cosa che può essere percepita a prima vista come un elemento

---

<sup>15</sup> Con il termine "Neo-Con" si fa riferimento a quel movimento di pensiero politico che, a cominciare dagli Stati Uniti, ha contribuito a rilanciare i valori del conservatorismo classico traslandoli in ottica più moderna a partire dagli anni '70.

<sup>16</sup> Il Credo Laico mette spesso in risalto come i valori difesi da Forza Italia, cioè quelli delle «democrazie occidentali», siano in forte contrasto le realtà antidemocratiche e illiberali.

<sup>17</sup> La Carta dei Valori afferma, ad esempio, che «ogni persona appartiene ad una comunità e deve subordinare il proprio interesse all'autorità legittima della comunità stessa» e che «senza legge e ordine non ci può essere libertà».

<sup>18</sup> Secondo l'Art. 19 – Il Presidente dello Statuto di Forza Italia, il Presidente ha, tra le sue funzioni più importanti, quella di dirigere e rappresentare il movimento «in tutte le sedi istituzionali e politiche», nominare «6 membri del Comitato di Presidenza», nominare i «Responsabili di settore» e i «Coordinatori Regionali» e convocare e presiedere «il Comitato di Presidenza, il Consiglio Nazionale, e il Congresso Nazionale». Il fatto che il Presidente possa convocare e presiedere il Congresso Nazionale non è un fattore di secondaria importanza in quanto è proprio quest'organo che si occupa di eleggerlo.

<sup>19</sup> L'Art. 14 Bis – metodi elettorali, prevede l'elezione «per acclamazione ... in tutte le elezioni previste dal presente statuto».

marginale, ma che, in realtà, è un aspetto di fondamentale interesse essendo rivelatore di una concezione plebiscitaria della dinamica elettorale oltre che del carattere cesaristico del leader.

In secondo luogo è importante sottolineare l'idea di Forza Italia come partito "senza forma"<sup>20</sup>, senza strutture solide<sup>21</sup> e quadri politici organizzati stabilmente, una scelta che è stata dettata da un chiaro posizionamento ideologico in forte caratterizzazione anti-partitica e anti-sistema oltre che da più naturali necessità pratiche quali l'impossibilità di organizzare un movimento di massa ben strutturato in poco tempo e la mancanza di una vera e propria classe dirigente affermata a disposizione di Berlusconi. Questa caratteristica è facilmente evincibile da una lettura dello Statuto del partito, nel quale emerge con chiarezza la sproporzione tra la lunghezza e il dettaglio usati per delineare gli organi centrali rispetto al trattamento sommario riservato alle articolazioni locali del partito; a ciò va sommata inoltre l'importanza data agli organi centrali<sup>22</sup>, unici in grado di incidere concretamente<sup>23</sup> sulla vita del partito. La struttura leggera è stata giustificata dai forzisti adducendo come motivazione la volontà di perseguire un modello partitico "all'americana", dove l'organo centrale è semplicemente pensato come la macchina elettorale in grado di convogliare i voti per far eleggere il candidato; alcune fonti<sup>24</sup> sull'argomento confermano in parte questa tesi anche se fanno emergere delle motivazioni molto meno alte: la mancanza di un'articolazione corposa del movimento è ricondotta al suo scopo prettamente elettorale, secondo il quale la compagine organizzativa è vista come un costo in termini di efficienza e come un ostacolo in termini di ideologia.

Il distanziamento rispetto alla Prima Repubblica si estende inoltre alla decisione, in piena controtendenza rispetto alle formazioni politiche precedenti, di

---

<sup>20</sup> Forza Italia venne infatti formata pochi mesi prima delle elezioni del 1994 e la capacità di affermarsi in così poco tempo fu in parte dovuta al suo rifiuto delle strutture del partito di massa tradizionale, le quali avrebbero necessitato di molti anni per fare presa nell'elettorato.

<sup>21</sup> Significativa è, in questo senso, la decisione di Previti di non prevedere alcuna campagna di adesione per i membri nello Statuto originale del partito (1994); questa decisione causò la sospensione temporanea di molteplici richieste di adesione al partito provenienti dai sostenitori.

<sup>22</sup> Ci si riferisce qui ad organi come il Congresso Nazionale, il Consiglio Nazionale e il Comitato di Presidenza.

<sup>23</sup> È da segnalare inoltre come il Presidente sia incaricato di supervisionare l'elezione di tutti gli organi più importanti, facoltà che metterebbe in dubbio, ad esempio, un'effettiva efficacia dell'Art. 54 – Impugnazione dell'elezione del Presidente e dei membri elettivi del Comitato di Presidenza dello Statuto: tutti gli organi a cui lo Statuto assegna la capacità di contestare l'elezione del Presidente sono infatti eletti dal Presidente stesso.

<sup>24</sup> Principalmente Raniolo in "Forza Italia: a Leader with a Party".

non puntare sulla diffusione capillare del partito per veicolare il proprio messaggio all'interno del corpo elettorale. Come segnalano infatti le già citate poche e sommarie norme<sup>25</sup> che disciplinano le filiali locali del partito, Forza Italia ha sempre cercato di ottenere il consenso dei cittadini attraverso mezzi innovativi che, all'epoca della sua fondazione, nel 1994, sono apparsi alquanto eterodossi. Si segnalano in particolare le decisioni di diffondere i propri messaggi elettorali sfruttando le tecnologie emergenti (come la televisione o le campagne pubblicitarie), appoggiandosi talvolta su realtà territoriali autogestite come i "Club Forza Italia"<sup>26</sup>, i quali però mancavano di quella apertura "pubblica" delle classiche "sezioni locali" dei partiti della Prima Repubblica e si mantenevano strettamente all'interno della categoria dell'"associazione privata"<sup>27</sup>, quasi in pieno rispetto della matrice liberale che ha sempre informato l'andamento politico del movimento.

## 5. Conclusione

Forza Italia ha costituito un elemento di tale rottura con la storia politica italiana precedente per via di alcune caratteristiche ideologiche e organizzative che sono emerse dalla valutazione dei documenti statutari del partito.

In ultima analisi è possibile affermare che il clima storico stesso abbia reso possibile la fulminante parabola berlusconiana, favorita e alimentata senza dubbio dalla critica e dall'atteggiamento di discontinuità rispetto alla stagione primorepubblicana. Il crollo dei partiti tradizionali, travolti dallo scandalo di Tangentopoli e dalla più generale crisi delle ideologie novecentesche, ha infatti lasciato un importante vuoto politico che Berlusconi ha sapientemente sfruttato per inserirsi agilmente nell'agone democratico italiano.

Tale inserimento non è però avvenuto secondo i canoni classici impostati sotto la partitocrazia ma è stato frutto di un'operazione all'epoca piuttosto eterodossa.

---

<sup>25</sup> Pur essendo presenti nello Statuto delle norme che disciplinano l'organizzazione territoriale del partito, esse appaiono di scarsa rilevanza soprattutto se si considera l'importanza data agli organi centrali.

<sup>26</sup> L'importanza di tali organi è messa in luce dall'Art. 63 – Partecipazione al Movimento Politico Forza Italia, il quale lega l'attività politica locale all'appartenenza ad uno di questi Club. In particolare, si afferma che: «coloro che aderiscono al Movimento Politico Forza Italia pur non appartenendo ad alcun Club affiliato ... sono tenuti, nel termine stabilito dal Comitato di Presidenza, ad associarsi ad un Club Forza Italia per poter svolgere attività politica locale».

<sup>27</sup> Paradigmatico è, ad esempio, il nome dell'Art. 4 dello Statuto di Forza Italia, il quale parla proprio di «diritti e doveri dei soci», andando ad identificare i membri del partito non come degli "iscritti" ad una formazione politica ma come dei "soci" di un'associazione giuridica privata.

Al posto del “partito pesante”, decentrato e capillarmente presente sul territorio, si è preferito il “partito leggero”, che centralizza le decisioni al vertice e attiva la propria macchina elettorale solo nel momento delle elezioni più importanti. Le ideologie fisse, tipiche del ‘900, sono state rimpiazzate da nuove formule miste inedite per lo scenario italiano, da influenze del mondo anglosassone e da una personalizzazione dell’agire politico<sup>28</sup> che ha messo quasi in secondo piano l’elemento ideologico.

La carica innovativa del partito, i cui tratti fondamentali sono stati cristallizzati dallo Statuto, dalla Carta dei Valori e dal Credo Laico, gli ha permesso di affermarsi come protagonista delle vicende secondorepubblicane, influenzandone indirettamente anche il sistema politico che si trasformò infatti da multipartitico a sostanzialmente bipolare.

### **Bibliografia**

Statuto di Forza Italia, 18 Gennaio 2017, Roma, Italia. Tratto il giorno 24/06/2022

Carta dei Valori di Forza Italia, Gennaio 2014, Roma, Italia. Tratto il giorno 27/06/2022

Credo Laico di Forza Italia, Marzo 2004, Roma, Italia. Tratto il giorno 27/06/2022

Caterina Paolucci (1999), “Forza Italia a livello locale: un marchio o un franchising?”, *Rivista Italiana di Scienza Politica* a. XXIX, n. 3, 481-516. Tratto il giorno 25/09/2022

Caterina Paolucci (2006), “The nature of Forza Italia and the Italian transition”, *Journal of Southern Europe and the Balkans Online*, 8:2, 163-178. Tratto il giorno 22/09/2022

Francesco Raniolo (2006), “Forza Italia: A Leader with a Party”, *South European Society and Politics*, 11:3-4, 439-455. Tratto il giorno 26/09/2022

Jörg Seisselberg (1996), “Conditions of success and political problems of a ‘media-mediated personality-party’: The case of Forza Italia”, *West European Politics*, 19:4, 715-743, DOI: 10.1080/01402389608425162. Tratto il giorno 22/09/2022

Alessandro Tonarelli (1996), “Gli amministratori locali di Forza Italia”, *Rivista Italiana di Scienza Politica* a. XXIX, n. 1, 89-119. Tratto il giorno 25/09/2022

## Le vicende dei “due statuti” della Lega\*

ANTONIO MICHELE ALBERTO CARIOLA\*\*

---

**Sommario:** 1. Introduzione. – 2. Nascita e sviluppo della Lega Nord. – 3. L’istituzione della Lega per Salvini premier.

**Data della pubblicazione sul sito:** 6 dicembre 2023

### Suggerimento di citazione

A.M.A. CARIOLA, *Le vicende dei “due statuti” della Lega*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2023. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

---

\* Il presente contributo costituisce l’esito del corso “I partiti politici in Italia tra diritto e prassi”, tenuto dal prof. Emanuele Rossi nell’anno accademico 2021/2022 presso la Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento “Sant’Anna” di Pisa ed è inserito nella sezione monografica del fascicolo a cura di Emanuele Rossi e Luca Gori.

\*\* Allievo ordinario di Scienze giuridiche nella Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento “Sant’Anna” di Pisa. Indirizzo mail: [antoniomichelealberto.cariola@santannapisa.it](mailto:antoniomichelealberto.cariola@santannapisa.it).

## 1. Introduzione

Cos'è un partito politico? Una definizione possibile sarebbe quella fornita da Giovanni Sartori, per il quale un partito non sarebbe che un gruppo di persone che si identifica in un simbolo e che sottopone al vaglio elettorale i propri candidati agli uffici pubblici.<sup>1</sup> Se, però, si accettasse questa concezione del fenomeno partitico, se ne individuerebbe più il fantasma che l'essenza reale. L'analisi di un partito non può, infatti, prescindere dalla considerazione della base sociale ed ideologica che caratterizza la fase genetica del gruppo stesso e che lo collega al corpo elettorale e alla comunità, come non può farsi a meno di considerare la sua classe dirigente.

Si potrebbe, allora, sostenere che i partiti politici sono formazioni sociali a mezzo delle quali i cittadini partecipano alla vita democratica della nazione. Ciò è d'altro canto sancito dall'articolo 49 della Costituzione, che individua nei partiti una delle forme di esercizio della sovranità popolare di cui all'articolo 1: il popolo trova nella struttura associativa dei partiti un canale di riconoscimento e di espressione per la propria sovranità, cioè a dire del diritto/potere di partecipare alla vita del Paese, come del resto sancito dall'art. 3, secondo comma.

Il metodo democratico di cui all'articolo 49 si configura come una componente essenziale di una democrazia pluralista, la quale è per definizione una democrazia multipartitica: un partito, infatti, non può che rappresentare una parte della popolazione. L'obiettivo di un partito si sostanzia, innanzitutto, nel contribuire a delineare al fianco degli altri movimenti politicamente orientati ma anche delle formazioni sociali (ad esempio i sindacati e più genericamente movimenti e gruppi di opinioni) la politica generale del Paese, la quale verrebbe altrimenti definita da un unico partito con probabili tendenze totalitarie.

Il ruolo crescente – se non, in alcuni momenti, universalizzante – che i partiti sono venuti ad assumere nella vita politica, sociale ed istituzionale del Paese è un indubbio sintomo dell'importanza che essi ricoprono negli ordinamenti costituzionali contemporanei. D'altronde, la funzione di attori primari che essi svolgono nell'organizzare le elezioni – e, quindi, nello stabilire le stesse regole con cui si dovranno poi affrontarsi nell'agone del consenso elettorale – ha portato molti a ritenere che la democrazia moderna sarebbe inconcepibile senza i partiti, nei quali sarebbe insita una forza genetico-creativa alla base della stessa società democratica.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> G. SARTORI, *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, ECPR, Oxford, 2005, p. 56 (1° ed. 1976).

<sup>2</sup> E.E. SCHATTSCHNEIDER, *Party Government*, Farrar and Rinehart, New York, 1942.



In tal senso appare significativo il dibattito che coinvolse i membri della Costituente attorno alla formulazione da dare al diritto di ciascuno di organizzare e di far parte di un partito, diritto poi riconosciuto nell'art. 49. Sin dalle prime riflessioni sul tema fu infatti chiaro che fosse d'uopo riconoscere formalmente nel testo costituzionale i partiti politici, considerata la «funzione precostituzionale o paracostituzionale [da essi] assunta in tutte le democrazie moderne».<sup>3</sup>

L'attenzione dei costituenti si concentrò, in particolar modo, sulla ricerca di un punto di equilibrio tra la necessità di garantire a tutti i cittadini la possibilità di contribuire all'elaborazione ed all'attuazione dell'indirizzo politico nazionale e la condivisa esigenza di evitare che formazioni estranee ai valori costituzionali trovassero spazio nel dibattito pubblico – come era avvenuto con il partito fascista.

La questione – che tocca anche i temi della democraticità relativa all'organizzazione interna dei partiti, e quindi all'idoneità dei relativi statuti a perseguirla – venne affrontata in maniera efficace da Togliatti, membro della prima Sottocommissione, che evidenziò come l'eventuale comparsa sulla scena politica di un partito latore di idee antidemocratiche, per esempio anarchico, avrebbe dovuto portare tutti gli altri partiti a combatterlo «sul terreno della competizione politica democratica, convincendo gli aderenti al movimento della falsità delle loro idee»,<sup>4</sup> sebbene non potendogli negare il diritto di esistere e di esprimere le sue posizioni. In questa concezione sta, in fondo, la fede nel carattere fondamentale delle libertà garantite in un ordinamento democratico quale migliore strumento di difesa della stessa democrazia.

Le recenti evoluzioni sperimentate dal sistema partitico – caratterizzato da una crescente polarizzazione, nonché da una tendenza alla personalizzazione della *leadership* ed alla promozione di tematiche populiste e sovraniste – e le ripercussioni che queste hanno avuto sugli equilibri dello Stato di tradizione democratica e pluralista mettono in rilievo il bisogno di una più approfondita analisi sui legami tra corpo elettorale e partiti politici, con una specifica considerazione dei mezzi con cui questi si presentano alla società.

Il primo strumento di collegamento tra cittadinanza e partiti è rappresentato, in modo peculiare, dai loro statuti. Lo statuto funge difatti da *biglietto da visita* o, se si vuole, da *carta d'identità* di un partito, in quanto ne fissa gli obiettivi e gli scopi

---

<sup>3</sup> Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Prima Sottocommissione, res. somm., seduta n. 39, 19 novembre 1946, p. 402: “I cittadini hanno diritto di organizzarsi in partiti politici che si formino con metodo democratico e che rispettino la dignità e la personalità umana, secondo i principi di libertà e di uguaglianza. Le norme per tale organizzazione saranno dettate con legge particolare”.

<sup>4</sup> Ass. Cost., Commissione per la Costituzione, I Sottocommissione, res. somm., seduta n. 39, *cit.*

politici, ne disegna l'organizzazione e la struttura: tramite gli statuti, i partiti si presentano al corpo elettorale, dal quale sperano di ricevere il consenso.

A partire dal 1992 il panorama politico italiano ha visto l'affermarsi di nuovi soggetti politici, formatisi per sostituire i partiti tradizionali, principalmente quelli che avevano fatto parte del cd arco costituzionale, che stavano attraversando un grande periodo di crisi in seguito allo scoppio dello scandalo politico, mediatico e giudiziario conosciuto con il nome di «Tangentopoli».

Una serie di inchieste giudiziarie, tra le quali certamente risalta il filone sviluppato dalla procura di Milano, aveva infatti portato all'attenzione dell'opinione pubblica un diffuso sistema di corruzione politica in cui erano coinvolte le maggiori forze politiche dell'epoca.

Il Partito comunista, da parte sua, dopo il crollo del muro di Berlino nel 1989, vide la sua frantumazione in gruppi politici diversi che hanno nel tempo assunto diverse denominazioni, anche nel tentativo di dar vita a formazioni più ampie di quelle tradizionali. In realtà, le trasformazioni dei primi anni '90 dello scorso secolo hanno visto la scomparsa del partito cattolico e del partito socialista, i quali erano pure stati protagonisti del dibattito in Assemblea costituente e della storia italiana nei primi cinquanta anni di vita repubblicana. Il Partito democratico che oggi riunisce componenti che si ispirano alla cultura socialista ed a quella cattolica è, forse, l'unica formazione politica che può dirsi erede dei partiti presenti in assemblea costituente.

Gli altri partiti potrebbero allora definirsi post-costituzionali, nel senso che essi non fanno riferimento prioritario all'*humus* ed all'esperienza della guerra di liberazione, ma i loro presupposti culturali sono decisamente diversi, costruiti attorno ad un leader assunto quale carismatico oppure su interessi socio-economici piuttosto specifici.

Tra i partiti che si costituirono in quel periodo e che hanno nel frattempo acquisito rilevanza nazionale non si può non ricordare il caso particolare – e forse emblematico delle trasformazioni sperimentate dalla politica italiana – della Lega Nord per l'indipendenza della Padania.

## **2. Nascita e sviluppo della Lega Nord**

Fondata nel 1989 da Umberto Bossi, al tempo studente di medicina e militante in diverse associazioni ed organizzazioni politiche, la Lega Nord – in seguito Lega Nord per l'indipendenza della Padania – è nata dall'aggregazione di varie formazioni regionali autonomiste (Lega veneta, Lega lombarda, Piemont autonomista, Unione ligure, Lega emiliano-romagnola, Alleanza toscana) con l'esplicito scopo di conseguire un maggiore grado di autonomia per le regioni centro-settentrionali della Repubblica italiana, la cd. Padania. Nonostante quanto la storia del partito e le forti posizioni assunte dai suoi rappresentanti nel tempo

possano *prima facie* suggerire, la spinta secessionista di separare la Padania dal resto della Repubblica si concretizzò solo nel 1996, con la cd. dichiarazione di indipendenza pronunciata da Bossi.<sup>5</sup>

La stessa immagine datasi dal movimento in quegli anni e la definizione di «Movimento politico costituito da Associazioni Politiche» sono espressione dell'intenzione di distaccarsi dagli schemi sin ad allora utilizzati dagli altri partiti politici, conformando il proprio ordinamento interno ad un'intelaiatura organizzativa adatta alla concezione ed alle idee politiche del partito, come anche alla valorizzazione del contatto e della presenza nei territori.

Così, l'art. 2 dello statuto, nell'illustrare la struttura del movimento, sanciva che la «Lega Nord è una confederazione» di «Nazioni costituite a livello regionale in forma di associazioni non riconosciute».<sup>6</sup> La scelta di attribuire il termine di «Nazioni» alle sezioni territoriali del movimento, che si rifanno alle regioni geografiche ed amministrative del Centro-Nord, derivava dalla volontà di negare l'unitarietà del popolo italiano, così come delineata dall'art. 1 della Costituzione repubblicana, ed è stata dunque sintomo del desiderio di affermare la sovranità – originaria e distinta da quella dello Stato centrale – dei diversi popoli padani.

L'adozione di un lessico simile può essere alternativamente interpretata come un tassello di una reale politica secessionista ed indipendentista portata avanti dalla Lega o, più semplicemente, come parte di una campagna mediatico-politica finalizzata ad attrarre consensi e ad avere maggiore spazio di negoziazione nelle trattative per l'autonomia e il federalismo. Lo stesso Bossi, segretario del partito sino al 2012, può essere, d'altro canto, considerato l'ideatore di molte delle

---

<sup>5</sup> Lo statuto della Lega autonomista lombarda, costituita da Bossi nel 1984 e poi confluita nella Lega Nord, affermava all'art. 4 che «scopo della Lega è il raggiungimento dell'autonomia amministrativa e culturale della Lombardia» ([https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/0/02/Atto\\_Costitutivo\\_Lega\\_Autonomista\\_Lombarda.pdf](https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/0/02/Atto_Costitutivo_Lega_Autonomista_Lombarda.pdf), ultima consultazione: 14 ottobre 2023). In realtà, le aspirazioni indipendentiste, seppur non presenti né rivendicate nel dibattito pubblico generale, erano già state avanzate dal teorico dell'ideologia leghista, Gianfranco Miglio, che contribuì personalmente alla creazione e allo sviluppo della Lega sino al 1994, anno in cui se ne distaccò per fondare il proprio Partito Federalista.

<sup>6</sup> La formulazione dell'articolo è stata poi rivista nel 2019, nel corso di un più ampio intervento di riforma dello statuto della Lega Nord: «Lega Nord è una confederazione composta dalle seguenti articolazioni territoriali regionali (di seguito indicate come “nazione” o “nazioni”) costituite in forma di associazioni non riconosciute [...]. Il Consiglio Federale può deliberare, altresì, l'adesione alla Lega Nord di altre associazioni e l'adesione della Lega Nord ad altre associazioni od organismi internazionali», da *Statuto del Movimento «Lega Nord per l'Indipendenza della Padania»*, G.U. n. 180 del 29 luglio 2021, Serie Generale, p. 53.

iniziative che hanno permesso alla Lega di ottenere visibilità mediatica nel periodo immediatamente successivo alla sua nascita.

Significativo da questo punto di vista è il raduno di partito organizzato ogni anno a partire dal 1990 presso una cittadina del bergamasco: Pontida. La storia vuole infatti che qui, nel 1167, si siano incontrati ed abbiano prestato giuramento i rappresentanti dei comuni della Lega lombarda, impegnati nella lotta contro l'imperatore Federico Barbarossa. La scelta di Pontida come luogo di incontro per i militanti del movimento leghista ben si conciliava con l'obiettivo di Bossi e degli altri esponenti della Lega di portare avanti la costruzione di una nuova identità collettiva per il «popolo padano», a partire da elementi storici e mitologici condivisi dalle regioni dell'Italia settentrionale. È ironico sottolineare come poco più di un secolo prima, durante il Risorgimento, quelli stessi episodi e quei luoghi fossero stati oggetto di rievocazione e di rielaborazione ad opera dei patrioti e degli intellettuali che volevano costruire un'identità nazionale per l'Italia unita.<sup>7</sup>

La visibilità conseguita tramite l'organizzazione di iniziative simili al raduno di Pontida, unita alla sfiducia e al disincanto che la popolazione nutriva nei confronti dei partiti coinvolti in Tangentopoli,<sup>8</sup> portò la Lega ad ottenere un discreto successo alle elezioni del 1992: il movimento di Bossi risultò, infatti, essere il quarto partito più votato d'Italia, con circa l'8% delle preferenze, e il primo in Piemonte, dove raggiunse il 20% dei consensi. A Mantova, dove lo stesso giorno si votava per il rinnovo della Provincia, la Lega superò di gran lunga i partiti concorrenti ed ottenne il 34% dei voti.

Fu però alle successive elezioni del 1994, alle quali la Lega Nord si presentò coalizzata con il partito Forza Italia ideato da Silvio Berlusconi, che il movimento secessionista si affermò con forza nel panorama politico italiano: la nuova coalizione – che venne poi ad includere anche Alleanza nazionale, visti i risultati che questa, sempre come alleata di Forza Italia, aveva ottenuto nel Sud del Paese, – superò il 40% dei voti totali, conseguendo in questo modo un'ampia maggioranza parlamentare.

Il contributo fornito dalla Lega risultò, dunque, nell'ingresso di diversi militanti leghisti nel governo a guida Berlusconi che si formò al termine delle trattative tra

---

<sup>7</sup> Già G. Berchet ne «Il giuramento di Pontida» del 1829: «L'han giurato li ho visti in Pontida / convenuti dal monte e dal piano. / L'han giurato e si strinser la mano / cittadini di venti città / Oh spettacol di gioia! I Lombardi / son concordi, serrati a una Lega»; poi ripreso da Carducci nella «Canzone di Legnano» del 1879.

<sup>8</sup> La Lega contribuì ad alimentare una narrazione che vedeva i partiti storici come centri di corruzione e clientelismo e si fece al tempo stesso portatrice di istanze rinnovatrici atte a rimediare ai danni causati dal malcostume romano. Tra i tanti episodi che in quegli anni ebbero grande rilevanza mediatica, risalta il cappio sventolato dal deputato Luca Orsenigo nel 1993, poco dopo la discussione sul «decreto Conso».

le tre forze politiche: così, Roberto Maroni divenne ministro dell'interno, oltre che vice-Presidente del Consiglio, Giancarlo Pagliarini andò al ministero del bilancio e della programmazione economica, Vito Gnutti al ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, a Domenico Comino fu assegnato il coordinamento delle politiche dell'Unione europea e a Francesco Speroni il dipartimento per le riforme istituzionali.

L'esperienza governativa – seppur di breve durata, visto che nel dicembre del 1994 la Lega ritirò il sostegno al governo, causandone la caduta – servì al movimento per espandere i propri orizzonti politici ed allentare, di conseguenza, le istanze separatiste, pur se in maniera progressiva.

Negli anni successivi, in particolare, l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente della Regione con la l. cost. n. 1/1999 e la successiva riforma del Titolo V della Costituzione, dovuta alla l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, contribuirono alla graduale attenuazione delle proposte secessioniste. Seppur sia improprio parlare di riorganizzazione interna o di cambio di direzione, in quel periodo ebbe modo di formarsi in seno alla Lega una nuova classe politica, che voleva estendere l'influenza del partito sull'intero territorio nazionale, più che concentrarsi solo su alcune aree di questo.

Le alterne fortune elettorali sperimentate dal partito negli anni non impedirono comunque a Bossi e agli altri esponenti leghisti di ricoprire ruoli di prestigio all'interno dei vari governi di centro-destra: nel contesto del progressivo allontanamento dalle posizioni apertamente secessioniste rivendicate in passato, va in particolare ricordato il governo Berlusconi II (2001), in cui allo stesso Bossi fu assegnata la delega di Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione.

L'incarico – che Bossi fu poi costretto a lasciare al senatore leghista Roberto Calderoli a causa di una sopravvenuta malattia – servì come appoggio per promuovere la causa autonomista, inserendo nel fallito progetto di revisione costituzionale del 2005-2006 la modifica del sistema bicamerale, con l'introduzione di un Senato federale, e la devoluzione alle regioni della potestà legislativa esclusiva in alcune materie.

D'altro canto, seppure non si possano riscontrare modifiche sostanziali dello statuto del Partito in senso personalista, è innegabile che Bossi abbia continuato a preservare durante tutto questo periodo la propria condizione di forza all'interno del movimento, dettandone sempre la linea politica senza alcuna forma di opposizione. Se questo, da un lato, è dovuto alla particolarità delle istanze leghiste – e anche, in parte, al carisma dello stesso Bossi –, dall'altro riflette una certa tendenza dei partiti di destra e di centro-destra di riunirsi attorno al proprio segretario o al proprio *leader*, senza metterne in discussione le scelte o le prese di posizione politiche.

Un indubbio cambio di tendenza, almeno apparente, si può registrare nel 2012, quando i vertici del partito, lo stesso Bossi e alcuni membri della sua famiglia

furono coinvolti da una serie di scandali finanziari, emersi in seguito alle indagini condotte dalle procure di Genova e di Milano. Ciò risultò in svariati processi a carico di Bossi, che fu costretto alle dimissioni; di suo figlio Renzo e dell'allora tesoriere della Lega, Francesco Belsito, nonché per la condanna della Lega Nord a dover risarcire allo Stato la somma di circa quarantanove milioni di euro, ottenuti sotto forma di rimborsi elettorali e poi utilizzati per soddisfare spese personali.<sup>9</sup>

La condanna della Lega Nord al risarcimento dei rimborsi elettorali e la confisca di circa tre milioni di euro, che in quel momento erano nelle disponibilità della Lega, sono poi confluite in un accordo per la restituzione raggiunto nel settembre 2018 tra la stessa Lega e la procura di Genova. Secondo quanto previsto dall'accordo, la Lega si è impegnata al versamento di cento mila euro ogni sei mesi sino alla riconsegna dell'intera cifra percepita – con un'estinzione del debito prevista tra circa settantacinque anni.

In questa maniera, tuttavia, l'attualizzazione dell'importo – ossia il suo adeguamento ai tassi di inflazione previsti per il futuro – comporterebbe la restituzione allo Stato di poco più di diciotto milioni di euro, che è infatti la cifra che compare al passivo del bilancio del 2022.<sup>10</sup>

Le dimissioni di Bossi diedero inizio ad una stagione di dibattito interno coordinato da un triumvirato di esponenti leghisti: tra questi, Roberto Maroni si occupò di convocare il Congresso federale per l'elezione del nuovo segretario.

### 3. L'istituzione della Lega per Salvini premier

In questo contesto si affermò la *leadership* di Matteo Salvini, fondatore e attuale segretario della Lega per Salvini premier, il quale, divenuto segretario della Lega Nord nel 2013 dopo aver sconfitto lo stesso Bossi alle primarie del partito, promosse un'operazione di rinnovamento dell'immagine e della propaganda leghiste.

Vennero, quindi, meno le istanze separatiste e secessioniste, che lasciarono spazio a temi di natura nazionalista e sovranista: l'avversario dal quale emanciparsi per riacquistare libertà e autonomia non era più Roma, ma Bruxelles, e le regioni dell'Italia meridionale non erano più viste come appendici parassitarie, ma erano ora diventate territori appetibili da un punto di vista politico.

---

<sup>9</sup> A. MASCALI, *Caso Belsito: "Il denaro dei rimborsi elettorali per cene, viaggi e lavori nella villa di Bossi"*, in *Il Fatto quotidiano*, 3 aprile 2012 [ultima consultazione: 14 ottobre 2023], <https://www.ilfattoquotidiano.it/2012/04/03/lega-indagato-tesoriere-soldi-distratti-sostenere-costi-della-famiglia-bossi/201999/>.

<sup>10</sup> Il bilancio della Lega Nord per l'anno 2022 è reperibile, assieme ai bilanci degli anni precedenti, al sito: <https://www.leganord.org/component/phocadownload/category/690-bilancio-lega-nord-2022>, [ultima consultazione: 14 ottobre 2023].

In linea con questo programma, nel 2014 Salvini favorì la creazione di un soggetto politico, Noi con Salvini, per partecipare alle elezioni regionali ed amministrative in Sicilia e nel resto del Sud Italia. Il progetto, seppur di brevissimo respiro, servì da fondamento per la costituzione, tre anni più tardi, della Lega per Salvini premier, partito costituito per allargare la base elettorale leghista e promuovere il programma autonomista anche nelle regioni meridionali.

I motivi dietro la creazione della Lega per Salvini premier e i rapporti tra questa e la Lega Nord per l'indipendenza della Padania sono stati, in tempi recenti, oggetto di studio: gli statuti dei due partiti, infatti, si mostrano corrispondenti quasi in ogni loro punto; la differenza più importante e marcata si può riscontrare con rispetto agli scopi ultimi dei due gruppi, delineati al primo articolo degli statuti.

Se da un lato, la Lega Nord si definisce «un movimento politico confederale» che ha come «finalità il conseguimento dell'indipendenza della Padania attraverso metodi democratici e il suo riconoscimento internazionale quale Repubblica Federale indipendente e sovrana», la Lega per Salvini premier, pur mantenendo la formula iniziale di «movimento politico confederale», fissa il proprio obiettivo nella «pacifica trasformazione dello Stato italiano in un moderno Stato federale attraverso metodi democratici ed elettorali».

I due partiti sono, inoltre, pressoché identici per quanto riguarda la loro organizzazione e l'ordinamento interno. Entrambi si basano, infatti, su una struttura federale composta dalle varie articolazioni territoriali regionali – che non si chiamano più nazioni –, ora estese alle regioni meridionali ed alle isole. Al centro di entrambi i partiti, a coordinamento delle divisioni locali, sta un Congresso rappresentativo di tutti i soci, competente a modificare lo statuto e a definire le linee politiche e programmatiche del movimento.

Di fatto la maggior parte degli iscritti che occupava ruoli dirigenziali nella Lega Nord ha poi assunto gli stessi incarichi sociali nel nuovo partito al momento della sua costituzione nel 2017.

Si comprende allora, già da adesso, come le due associazioni politiche divergano sull'elemento che aveva funzionato da catalizzatore al tempo della costituzione della prima Lega Nord: la volontà di dare vita a un nuovo Stato distinto dalla Repubblica italiana, della quale si rifiutavano dunque gli schemi istituzionali e la struttura costituzionale, si è ora trasformata nel proposito di assicurare una maggiore autonomia alle regioni e ai territori della Repubblica, tramite l'utilizzo dei metodi e delle forme approntate dal suo stesso ordinamento giuridico-costituzionale.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Deve ricordarsi, a proposito, la teoria dell'integrazione di Rudolf Smend, che propone di dare voce a tutte le componenti di una società, anche a quelle che si fanno portatrici di idee estreme e sovversive, perché queste si «affezionino» progressivamente alla democrazia e divengano esse stesse latrici di valori democratici e pluralisti; v. R. SMEND, *Verfassung*

La consacrazione di un simile obiettivo all'interno dello statuto si può considerare il culmine del più ampio processo di affievolimento delle pressioni indipendentiste e di un più generale smorzamento della carica rivoluzionaria insita nella propaganda leghista: così, pare essersi completata la fase di transizione, cominciata verso la fine degli anni Novanta, con un totale mutamento dei destinatari del messaggio politici, ma anche degli avversari giacché la Lega ha superato la chiusura dei primissimi anni Novanta ed è diventato interlocutore di tutte le forze politiche.

Oggi, la Lega risulta essere un partito nazionalista e conservatore: la nuova identità del partito, che verte adesso sulla promozione di politiche anti-immigrazioniste – spesso islamofobiche – ed euroscettiche, si incentra sull'ostentata rivendicazione del patrimonio storico, culturale e politico dell'Italia unita. Ciò la rende oggetto di attenzione da parte di classi medie spaventate dai fenomeni migratori e dalle conseguenze economiche che in tempi brevi gli stessi causano.

Permane, cionondimeno, la questione della coesistenza della Lega Nord e della Lega per Salvini premier nel panorama politico italiano.

Da un lato, infatti, il primo non può essere sciolto in quanto ancora obbligato con lo Stato per diversi milioni di euro – si è parlato a proposito di una scatola vuota o, per stessa ammissione di Roberto Maroni, di una *bad company* – malgrado il Consiglio federale, organo interno, ne abbia ormai deliberato all'unanimità un commissariamento di fatto, affidandolo alla direzione del deputato Igor Iezzi.

Dall'altro lato, il secondo partito, la Lega per Salvini premier, ha assunto – come, d'altro canto, rivela lo stesso nome – posizioni fortemente personaliste e questo sembra essere causa di gravi dissidi interni: sin dalla sua fondazione, in particolare, non ne è mai stato convocato il Congresso federale, l'organo rappresentativo di tutti i soci.

Il tema è tornato all'attenzione dell'opinione pubblica, in seguito alle elezioni politiche del 25 settembre 2022: la Lega, presentatasi agli elettori esclusivamente come Lega per Salvini premier, ha visto pesantemente ridimensionato il proprio peso politico, passando dal 17% circa dei consensi raccolti nel 2018 all'8,8% nel

---

*und Verfassungsrecht* (1928), in *Staatsrechtliche Abhandlungen*, Duncker & Humblot, Berlin, 1968 (tr. it. in *Costituzione e diritto costituzionale*, a cura di G. ZAGREBELSKY, Giuffrè, Milano, 1988). In un certo senso, l'estensione dei partiti di governo con il centro sinistra dagli anni Sessanta in poi e, successivamente, con le politiche definite di compromesso storico tra DC e PCI negli anni Settanta, come ancora in tempi più recenti con Alleanza Nazionale e Fratelli d'Italia, i quali pur si richiamano alla storia del MSI ed all'esperienza fascista, mostrano l'efficacia di una democrazia che si estende e che in tal modo si rafforza, sino a far rientrare nel sistema istituzionale forze politiche e culture in origine ad essa estranee. Tale dinamica vale anche per la Lega.



2022. Ciò ha comportato un riassetto degli equilibri all'interno della coalizione politica di centro-destra di cui la Lega fa parte: il primo partito della coalizione per numero di voti ricevuti, nonché il primo partito in generale, si è, infatti, dimostrato essere il movimento conservatore e nazionalista Fratelli d'Italia, guidato dall'on. Giorgia Meloni.

Deve, tra l'altro, rilevarsi come in queste elezioni politiche – e nelle successive elezioni amministrative e regionali tenutesi nelle regioni del Sud – la Lega abbia preferito presentarsi con un simbolo recante la scritta «Prima l'Italia», al posto della più tradizionale immagine con Alberto da Giussano. Inoltre, il gruppo consiliare presso l'Assemblea regionale siciliana assume la denominazione di «Prima l'Italia – Lega Salvini premier».

I deludenti risultati elettorali raggiunti dalla Lega hanno portato vari esponenti del partito a chiedere la convocazione di un Congresso federale straordinario per eleggere un nuovo Segretario federale e sostituire così Matteo Salvini: è emblematico, in tal senso, l'intervento di Roberto Maroni, Segretario federale della Lega Nord tra il 2012 e il 2013 e ministro dell'Interno in quota Lega Nord nei governi Berlusconi I e IV, che in un editoriale su *Il Foglio* del 26 settembre 2022 evidenziava la necessità di un Congresso federale finalizzato all'elezione di un nuovo Segretario e di una riformulazione delle linee politiche perseguite dalla Lega.<sup>12</sup> Deve ricordarsi che l'on. Maroni è morto il 22 novembre dello stesso anno.

Per promuovere un ritorno del movimento alle politiche secessioniste ed indipendentiste era invece intervenuto Umberto Bossi, il quale, tramite un comunicato inviato all'agenzia di stampa *AdnKronos*, dava notizia della creazione di un cd. Comitato del Nord, che, pur operando all'interno della Lega per Salvini premier, sarebbe dovuto servire come base per l'avvio di una più ampia stagione di riforme del movimento.

Dubbi in merito alla veridicità delle intenzioni del Comitato Nord sono stati sollevati da alcuni membri dell'ormai commissariata Lega Nord, che hanno affermato come il progetto non sarebbe stato altro che una copertura finalizzata a ricondurre all'interno delle strutture e dei meccanismi della Lega per Salvini premier le opinioni dissenzianti di coloro che erano contrari alla guida di Matteo Salvini, evitando in questa maniera una possibile scissione e permettendo al Segretario federale di esercitare un maggiore controllo sulle voci a lui ostili.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> R. MARONI, *Salvini? È ora di un nuovo leader per la Lega*, in *Il Foglio*, 26 settembre 2022 [ultima consultazione: 14 ottobre 2023] <https://www.ilfoglio.it/barbari-foglianti/2022/09/26/news/salvini-e-ora-di-un-nuovo-leader-per-la-lega-4486330/>.

<sup>13</sup> P. FROSINA, *Lega, i dubbi della fronda nordista sulla “corrente di Bossi”*: “Sono altri a parlare per lui. Questa operazione serve solo al partito di Salvini”, in *Il Fatto quotidiano*, 4 ottobre 2022 [ultima consultazione: 14 ottobre 2023], <https://www.ilfattoquotidiano.it/2022/10/04/lega-i-dubbi-della-fronda-nordista-sulla->

Ad oggi, i contrasti sollevati dal Comitato Nord circa la convocazione di un congresso del partito e la necessità di un rinnovamento delle proposte politiche sembrano tuttavia essere stati assorbiti dall'ordinario dibattito interno.

Sotto questo profilo il problema relativo alla coesistenza dei due movimenti è superato di fatto dalla «scomparsa» dall'agone politico della Lega Nord e dalla sua sostituzione con il nuovo soggetto Lega per Salvini premier: dal testo pubblicato dallo stesso Maroni nel citato editoriale si evince come il cambio di *leadership* che egli auspicava dovrebbe avvenire sempre all'interno del nuovo soggetto politico, la Lega per Salvini premier, avvalendosi degli assetti e degli organi definiti nel suo statuto. Appare allora irrealistico prospettare un ritorno nell'agone politico della Lega Nord, destinata a funzionare solo come *bad company* – riprendendo Maroni – per saldare i debiti con lo Stato.

Solo se le tensioni ed i dissensi interni circa la guida del movimento dovessero prevalere, potrebbe formarsi un terzo soggetto politico: ma questa è ormai vicenda che potrebbe interessare tutte i partiti presenti nel panorama istituzionale.

### **Bibliografia essenziale**

Barbacetto G., Gomez P., Travaglio M. (2002), *Mani pulite. La vera storia*, Editori riuniti, Roma

Barcellona P. (2022), *La Lega. Una storia*, Carocci editore, Roma

Martinico G. (2023), *Populismo*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, V

Parenzo D., Romano D. (2008), *Romanzo padano. Da Bossi a Bossi. Storia della Lega*, Sperling & Kupfer, Milano

Sartori G. (2002), *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, ECPR, Oxford

Schattschneider E.E. (1942), *Party Government*, Farrar and Rinehart, New York

Smend R. (1988), *Costituzione e diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano

---

[corrente-di-bossi-sono-altri-a-parlare-per-lui-questa-operazione-serve-solo-al-partito-di-salvini/6826378/](https://www.espressonline.it/argomenti/2023/06/16/corrente-di-bossi-sono-altri-a-parlare-per-lui-questa-operazione-serve-solo-al-partito-di-salvini/6826378/).