

## **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».