

Populus

Revista Jurídica da Escola Judiciária Eleitoral da Bahia

número 8 | junho 2020



ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL DA BAHIA

LA DISCIPLINA GIURIDICA DEI PARTITI POLITICI ITALIANI

THE LEGAL DISCIPLINE OF ITALIAN POLITICAL PARTIES

A DISCIPLINA LEGAL DOS PARTIDOS POLÍTICOS ITALIANOS

*Daniele Coduti **

SOMMARIO

L'articolo ricostruisce la disciplina giuridica dei partiti politici italiani, analizzando le norme costituzionali e legislative che configurano il vigente assetto normativo di tali associazioni. Si tratta di una disciplina che appare disorganica e inadeguata e ciò comporta un incremento di rilievo delle regole di autoorganizzazione dei partiti politici. In effetti, così configurata, la disciplina dei partiti politici italiani rimane legata a quella delle associazioni non riconosciute contenuta nel codice civile, con la conseguenza di valorizzare il ruolo della magistratura, perché quest'ultima è sovente chiamata a risolvere le controversie tra i partiti e i loro iscritti, utilizzando proprio la disciplina civilistica e le regole di autoorganizzazione di ciascun partito.

Parole chiave: Partiti politici. Costituzione italiana. Corte costituzionale. Codice Civile. Magistratura.

RESUMO

O artigo examina a disciplina jurídica dos partidos políticos italianos, analisando as regras constitucionais e legislativas que configuram o atual quadro regulatório dessas associações. É uma disciplina que parece inorgânica e inadequada e isso leva a um aumento na importância das regras de auto-organização dos partidos políticos. De fato, assim configurada, a disciplina dos partidos políticos permanece ligada à disciplina das associações não reconhecidas, contidas no código civil, com a consequência de tornar relevante o papel do judiciário, porque este último é frequentemente chamado a resolver disputas entre os partidos e seus membros, utilizando precisamente a lei civil e as regras de auto-organização de cada partido.

Palavras-chave: Partidos políticos. Constituição italiana. Tribunal Constitucional. Código Civil. Magistratura.

* Dottore in Diritto pubblico dell'economia. Avvocato. Professore aggregato e Ricercatore confermato di Diritto Costituzionale del Dipartimento di Giurisprudenza della Università degli Studi di Foggia (Italia).

ABSTRACT

The article examines the legal discipline of Italian political parties, analyzing the constitutional and legislative rules configuring the current regulatory framework of this kind of associations. This discipline appears inorganic and inadequate, increasing the importance of political parties' rules of self-organization. In fact, thus configured, the discipline of Italian political parties remains linked to that of unrecognized associations contained in the Civil Code, increasing the relevance of the role of the judiciary, because the latter is often called upon to resolve disputes between parties and their members, using precisely the civil law and the rules of self-organization of each party.

Keywords: Political Parties. Italian Constitution. Constitutional Court. Civil Code. Magistrature.

1. INTRODUZIONE

La disciplina dei partiti politici italiani si snoda attraverso fonti normative di diversa natura: costituzionali, primarie e di autoorganizzazione degli stessi partiti, senza contare il rilievo dei regolamenti parlamentari nei rapporti tra eletti e partiti di riferimento. Analizzare tale disciplina è un'operazione complessa, anche perché gli stessi partiti rappresentano un fenomeno multiforme², non semplice da definire.

Nelle pagine che seguono si ricostruirà la disciplina costituzionale e legislativa vigente dei partiti politici italiani, mettendone in evidenza gli aspetti di maggior rilievo e i profili di criticità, così da fornire un quadro sintetico ma completo delle regole statali che regolano il fenomeno partitico.

2. LA DISCIPLINA COSTITUZIONALE DEI PARTITI POLITICI

La disposizione che la Costituzione italiana dedica specificamente ai partiti politici è l'art. 49 Cost., secondo il quale: "Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale".

Essa è collocata tra l'art. 48 Cost., che contempla il diritto di voto, e la Parte II della Costituzione, dedicata all'Ordinamento della Repubblica (artt. 55 ss.), offrendo l'immagine di una sorta di norma ponte, che riguarda lo strumento che consente di collegare l'esercizio della sovranità popolare attraverso il voto e il funzionamento delle istituzioni repubblicane: il partito politico, appunto. La collocazione dell'art. 49 all'interno del testo costituzionale consente di comprendere il ruolo di *trait d'union* tra società e istituzioni rappresentative che i costituenti intendevano riconoscere al partito, visto come strumento idoneo a veicolare le istanze degli elettori in seno alle istituzioni³, consentendo l'esercizio della sovranità non solo nel momento della

² Cf. VIRGA, P. *Il partito nell'ordinamento giuridico*. Milano: A. Giuffrè, 1948. p. 24.

³ SARTORI, G. *Parties and Party Systems* [1976]. Oxford: ECPR Press, 2016. p. 37-38 e 50 et seq., definisce "channelment" una delle principali funzioni dei partiti.

consultazione elettorale, ma anche in ogni fase della vita pubblica⁴, facendo sistema, così, con l'art. 1 Cost.⁵.

La collocazione dell'art. 49 Cost. consente altresì di evidenziare il ruolo di mediazione del partito tra società e istituzioni, giacché esso è chiamato a conciliare le diverse istanze espresse da una società pluralista, provando a ricomporre tale complessità in proposte di compromesso⁶, sì da ricondurle all'interno del circuito democratico.

La collocazione dell'art. 49 all'interno della Costituzione, dunque, chiarisce che il partito è uno strumento indispensabile per il funzionamento della democrazia⁷.

Passando a considerare il contenuto dell'art. 49 Cost., si può partire dal profilo oggettivo della libertà in esso contenuta, che consente sia di aderire a partiti già esistenti sia di costituire *ex novo* dei partiti. Si tratta di un diritto riconosciuto in maniera eguale a tutti i cittadini, dal che dovrebbe discendere anche l'eguaglianza di *chances* tra i partiti nel concorso alla determinazione della politica nazionale⁸. Di conseguenza, salvi i limiti al diritto di associarsi in partiti, nessuna discriminazione risulta possibile tra i partiti, poiché tutti dovrebbero essere posti sullo stesso piano di partenza.

Diverso è il caso della loro effettiva capacità di concorrere alla determinazione della politica nazionale, poiché questa dipende da molteplici fattori (il numero di sostenitori, il radicamento sul territorio, il modello di finanziamento e le risorse economiche a disposizione, i risultati elettorali, il sistema elettorale, la forma di governo, ecc.), che influiscono sul ruolo di ciascun partito, differenziando i partiti tra loro.

L'art. 49 Cost., di conseguenza, sarebbe connesso al principio di eguaglianza formale ex art. 3, co. 1, Cost., giacché non consentirebbe discriminazioni tra i partiti né tra i cittadini iscritti a partiti diversi; ma la libertà di associarsi in partiti sarebbe collegata anche al principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, co. 2, Cost., perché consentirebbe l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica del Paese.

4 In questo senso CURRERI, S. Articolo 49. In: CLEMENTI, F. et. al. (a cura di). *La Costituzione italiana*. Bologna: Il Mulino, 2018. v. 1. p. 312. Ma si v. già le considerazioni di BASSO, L. *Il Principe senza scettro*. Milano: Feltrinelli, 1958. p. 171.

5 In questo senso CRISAFULLI, V. Partiti, Parlamento, Governo [1967]. In: Id. *Stato popolo Governo*. Milano: Giuffrè, 1985. p. 211. Sulla connessione tra gli artt. 49 e 1 Cost., si v. anche PREDIERI, A. I partiti politici. In: CALAMANDREI, P.; LEVI, A. (diretto da). *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*. Firenze: G. Barbèra, 1950. v. 1. p. 199.; MORTATI, C. Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano [1957]. In: Id. *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana*: Raccolta di scritti. Milano: A. Giuffrè, 1972. v. 3. p. 359 et seq.; MARTINES, T. *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*. Milano: A. Giuffrè, 1957. p. 188.; nonché OLIVETTI, M. Art. 1. In: BIFULCO, R.; CELOTTO, A.; OLIVETTI, M. (a cura di). *Commentario alla Costituzione*. Torino: UTET Giuridica, 2006. v. 1. p. 24-25.

6 Infatti, secondo P. Avril, la volontà del popolo "non è una scelta deliberata e preesistente che non richiederebbe che di manifestarsi, ma è il prodotto di molteplici scelte individuali che non arrivano a esprimersi in modo articolato se non attraverso l'intermediazione dei partiti, il cui ruolo è precisamente questo, e che si attualizzano attraverso le elezioni". (AVRIL, P. *Essais sur les partis* [1986]. Trad. it. Saggio sui partiti. Torino: Giappichelli, 1990. p. 70).

7 Secondo Corte cost., sent. 84/1969, il diritto di associazione sindacale e politica "trova collocazione tra i cardini essenziali dell'ordine democratico, consacrati negli artt. 2, 18, 39 e 49 della Carta fondamentale". Secondo P. Mair, "il fallimento dei partiti potrebbe nei fatti significare il fallimento della democrazia o (...) quello del governo moderno (rappresentativo). Se la democrazia, o il governo rappresentativo, è inimmaginabile se non in termini di partiti, di fronte a un crollo dei partiti la democrazia stessa diverrebbe probabilmente inconcepibile o impraticabile". (MAIR, P. *Ruling the Void. The Hollowing of Western Democracy* [2013]. Trad. it. *Governare il vuoto. La fine della democrazia dei partiti*. Soveria Mannelli: Rubbettino, 2016. p.18).

8 Cf. LUCIANI, M. *Il voto e la democrazia*. Roma: Editori Riuniti, 1991. p. 37.

Particolarmente significativo, poi, appare il riferimento al diritto di associarsi “in partiti”. L'utilizzo del termine al plurale, infatti, sembra sottintendere la necessità che il concorso in questione necessiti della presenza di più forze partitiche, con indirizzi politico-ideologici differenti o, quantomeno, con proposte politiche diverse, tra di esse in tutto o in parte alternative⁹.

Ciò dovrebbe favorire il corretto funzionamento delle istituzioni democratiche in virtù del dialogo tra le diverse forze politiche rappresentate in Parlamento, del ruolo di controllo svolto dall'opposizione parlamentare (che, dunque, dovrebbe godere di adeguate garanzie) e dall'alternanza alla guida del Governo tra forze politiche diverse¹⁰.

Quindi, se il partito rappresenta uno strumento indispensabile per il funzionamento della democrazia, per garantire la partecipazione dei cittadini alla determinazione della politica nazionale nonché per il corretto funzionamento delle istituzioni, in una società pluralista, la democrazia può funzionare correttamente solo se vi sono più partiti politici, che esprimono diversi indirizzi politico-ideologici. Di talché, già il tenore letterale dell'art. 49 Cost. sembra presupporre la presenza di più partiti politici, che concorrono alla configurazione di uno “Stato democratico pluripartitico”¹¹.

Questa esigenza comporta un'ampia libertà di costituire un partito, ma non garantisce che ciascun partito, pur legittimamente istituito, goda del medesimo trattamento riservato agli altri, sia a causa delle scelte degli elettori – che possono decidere o meno di votarlo – sia per alcune legittime scelte legislative: ad esempio in tema di finanziamento pubblico ai partiti, che può riguardare solo i partiti che abbiano eletto dei candidati e non quelli che, pur avendo partecipato alle elezioni, non abbiano ottenuto un numero di suffragi sufficiente a conseguire almeno un seggio; oppure in merito all'esonero dalla raccolta delle firme per presentare candidature alle nuove elezioni, che può essere garantita ai soli partiti già rappresentati in Parlamento¹².

Considerando il profilo soggettivo della libertà di associarsi in partiti politici, l'art. 49 Cost. riconosce tale libertà a tutti i cittadini, salvo le limitazioni che possono essere imposte ex art. 98 Cost. ad alcune categorie di persone: magistrati, militari di carriera in servizio attivo, funzionari ed agenti di polizia, rappresentanti diplomatici e consolari all'estero. Questo riconoscimento si sostanzia sia nella possibilità di formare nuove associazioni di natura partitica sia in quella di aderire a partiti già esistenti ed entrambe le possibilità sono coerenti con la scelta del costituente di consentire ai cittadini di concorrere alla determinazione della politica nazionale non direttamente, bensì attraverso i partiti.

9 Secondo P. Avril, vi sarebbe in questa parte della disposizione costituzionale “un principio di fondazione dello Stato “partitocratico”, la cui conciliazione con le altre disposizioni che sono ricavate dal parlamentarismo classico ha suscitato ampie discussioni. (AVRIL, 1990, p. 123).

10 Al riguardo si v. LAVAGNA, C. Considerazioni sui caratteri degli ordinamenti democratici. *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, pp. 416-417, 1956., che parla di una sorta di principio del contraddittorio.

11 Si riprendono le parole di Corte cost., sent. 19/1962.

12 Si tratta di una scelta legislativa non censurata dalla Corte costituzionale: cf. Corte cost., sent. 83/1992. Peraltro, l'esonero dalla raccolta delle firme può contribuire ad allontanare i cittadini dai partiti, poiché, in tal modo, non sono coinvolti dai partiti neanche nel momento della presentazione delle liste elettorali: cf. MANGIAMELLI, S. Disciplina elettorale, sistema dei partiti, forma di governo: vecchie e nuove problematiche. *Diritti fondamentali*, n. 1, p. 39, 2018.

In merito alla possibilità di aderire a partiti già esistenti, parte della dottrina ha ritenuto esistente un vero e proprio diritto all'iscrizione ai partiti politici da parte dei cittadini, senza che il partito possa valutare tale richiesta e, dunque, senza poter limitare il relativo diritto sulla base delle condizioni del richiedente¹³.

Non pare, però, di potersi condividere tale tesi, poiché una selezione di quanti chiedono di iscriversi al partito appare discendere dal ruolo stesso del partito politico¹⁴. Infatti, la necessaria presenza di più partiti e l'esigenza che essi offrano delle alternative alle scelte degli elettori presuppongono una caratterizzazione ideologica o, quantomeno, politica di ciascun partito che deve essere preservata anche attraverso la valutazione della compatibilità degli iscritti con il progetto politico del partito medesimo. Inoltre, proprio per tutelare il diritto di associarsi in partiti politici, deve riconoscersi ai soci la possibilità di escludere l'adesione alla loro associazione partitica di quanti potrebbero comprometterne il progetto politico. Questa impostazione trova conferma nella facoltà di espellere dal partito quegli iscritti che adottino comportamenti non più compatibili con l'orientamento politico-ideologico del partito o, comunque, perdano i requisiti richiesti dallo statuto del partito¹⁵. Si tratta di una facoltà confermata dalla giurisprudenza di merito¹⁶, purché le espulsioni avvengano ad opera degli organi di partito competenti nel rispetto delle regole prescritte dallo statuto del partito.

Al riconoscimento di una libertà di associarsi in partiti si affianca quello del suo versante negativo, ovvero del diritto di non iscriversi ad alcun partito. Tale riconoscimento è rilevante non solo con riferimento al complesso dei diritti del singolo, ma anche in relazione alle modalità della partecipazione dei cittadini alla formazione della volontà generale. Infatti, poiché i cittadini non sono obbligati ad iscriversi ad un partito e, di fatto, solo una parte – di solito minoritaria – di loro partecipa attivamente alla vita delle associazioni partitiche, si conferma che i partiti assumano una particolare centralità nel funzionamento della democrazia. Una parte rilevante dei cittadini, infatti, limita la propria attività politica all'esercizio del diritto di voto durante le competizioni elettorali, delegando ai partiti che eleggono dei candidati il compito di determinare le scelte politiche delle istituzioni rappresentative durante il mandato elettorale.

Più complessa è la questione legata al riconoscimento del diritto di associazione partitica a chi non possieda la cittadinanza italiana. Invero, alcuni elementi militano nel senso di riconoscere il diritto in questione solo a chi possiede lo *status civitatis*: in primo luogo, il tenore letterale dell'art. 49 Cost., che fa espressamente riferimento ai cittadini; in secondo luogo, la sua collocazione nel Titolo IV della Parte I della Costituzione, dedicato ai rapporti politici, "volta espressamente a disciplinare

13 In proposito si v. ESPOSITO, C. I partiti nella Costituzione italiana. In: Idem. *La Costituzione italiana Saggi*. Padova, 1954. p. 225-226, nonché BARDUSCO, A. *L'ammissione del cittadino ai partiti*. Milano: Varese: Istituto Editoriale Cisalpino, 1967.

14 Il partito, infatti, non sarebbe un'associazione "aperta", come osservato da AMORTH, A. Garanzie democratiche di fronte all'azione dei partiti. *Iustitia*, n. 4, p. 393, 1958.

15 In proposito, è opportuno un rinvio a URCIUOLI, M.A. *La tutela del singolo nei partiti politici*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 1990.

16 Cf., ad es., Trib. Verona, sent. 7 dicembre 1987, oppure Trib. Napoli, ord. 14 luglio 2016, e Trib. Roma, sent. 5 febbraio 2018.

gli aspetti fondamentali riguardanti i diritti e i doveri di partecipazione dei cittadini alla cosa pubblica”¹⁷.

Tuttavia, la disposizione costituzionale non sembra escludere la possibilità per gli stranieri di aderire ai partiti, bensì pare offrire una copertura costituzionale a tale diritto per i soli cittadini italiani, consentendo di imporre delle limitazioni alla possibilità di aderire a partiti già esistenti e, soprattutto, a quella di formare nuove associazioni partitiche a chi non possiede la cittadinanza italiana. Di conseguenza, gli stranieri e gli apolidi non potrebbero fondare un partito a loro riservato ma potrebbero aderire a un partito già costituito¹⁸, sebbene senza la possibilità di ricoprirvi ruoli dirigenziali¹⁹.

L’apertura a una pur limitata (o limitabile) libertà di associarsi in partiti per i non cittadini appare coerente con l’evoluzione del diritto elettorale, poiché esso è stato gradualmente esteso a chi non possiede la cittadinanza italiana, superando una lettura restrittiva degli artt. 48 e 51 Cost. Tale estensione è frutto di due dinamiche differenti ma complementari: il processo di integrazione europea; i percorsi di inclusione sociale di coloro che non possiedono la cittadinanza italiana ma risiedono regolarmente e stabilmente sul territorio italiano.

Tali dinamiche potrebbero giustificare l’eventuale estensione del diritto di associarsi in partiti politici anche a coloro che non possiedono la cittadinanza italiana, ma, a Costituzione invariata, tale estensione non gode di una copertura costituzionale e, dunque, può continuare a subire una serie di limiti connessi sia all’esigenza di garantire il rapporto tra esercizio della sovranità statale e possesso della cittadinanza nazionale, sia alla diversità delle posizioni giuridiche degli stranieri comunitari e di quelli extracomunitari²⁰.

Discussa è anche la possibilità che l’iscrizione ai partiti rappresenti un diritto riconosciuto solo a ciascun cittadino, inteso individualmente, oppure possa essere riconosciuto anche a gruppi e ad associazioni, consentendo a questi ultimi di creare nuovi partiti o di aderire a partiti già esistenti²¹. Secondo parte della dottrina, tale ultima possibilità non troverebbe particolari ostacoli, giacché l’eventualità che gruppi e associazioni si riuniscano in partiti “non contraddice il concetto di partito al quale si riferisce la (...) Costituzione, ove si tenga conto dei riflessi che sullo stesso art. 49 può avere l’art. 2 Cost.”²².

In proposito, tuttavia, la Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici ha adottato delle linee guida per la redazione e la presentazione degli statuti dei partiti e dei movimenti politici nelle quali “si esclude che la qualità di socio possa essere assunta da associazioni

17 Così RIZZONI, G. Art. 49. In: BIFULCO R.; CELOTTO, A.; OLIVETTI, M. (a cura di). *Commentario alla Costituzione*. Torino: UTET, 2006. v. 1. p. 987.

18 Netamente contrario a tale ipotesi, TESAURO, A. I partiti politici nell’attuale ordinamento italiano. In: AA.VV. *Studi per il ventesimo anniversario dell’Assemblea costituente*. Le libertà civili e politiche, Firenze, 1969. v. 2. p. 488.

19 In proposito, si v. BISCARETTI DI RUFFIA, P. Cittadinanza italiana, partiti politici e loro cariche dirigenti. *Diritto e società*, n. 1, p. 701 et seq., 1979., e ANZON, A. Le consultazioni dei segretari dei partiti e l’esclusione di Fabre. *Democrazia e diritto*, p. 301 et seq., 1979.

20 Infatti, l’Italia non ha dato applicazione al Capitolo C della Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, adottata dal Consiglio d’Europa il 5 febbraio 1992: cf. l. 203/1994. Contrario all’estensione del diritto di associarsi in partiti politici per gli stranieri extracomunitari VECCHIO, G. *I partiti*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 2016. part. p. 148.

21 In proposito, si v. la differenza tra struttura diretta e struttura indiretta dei partiti delineata da DUVERGER, M., *Les partis politiques* [1951]. Trad. it. *I partiti politici*. Milano: Franco Angeli, 1975. p. 40 et seq., nonché p. 120, ove si parla di adesione a un partito indiretto.

22 Così ROSSANO, C. Partiti politici. In: *Enciclopedia giuridica*, Roma, v. 25, 2002. p. 4-5.

o persone giuridiche”²³, desumendo tale limite dal riferimento ai partiti politici come “libere associazioni attraverso le quali i cittadini concorrono, con metodo democratico, a determinare la politica nazionale” contenuto nell’art. 2, d.l. 149/2013. Tale affermazione della Commissione sembra precludere l’iscrizione ai partiti a soggetti diversi dalle persone fisiche, ma non è chiaro quanto possa essere stringente il controllo svolto da tale organo²⁴.

L’art. 49 Cost., dunque, esprime numerosi profili problematici, ma uno dei suoi aspetti più controversi riguarda il cuore della disposizione: il concorso con metodo democratico a determinare la politica nazionale.

La finalità attribuita ai partiti dall’art. 49 Cost. consiste nel concorrere alla determinazione della politica nazionale. Tale concorso può sostanziarsi in attività diverse, che possono sintetizzarsi nel contribuire a realizzare l’assetto democratico della Repubblica, nonché ad individuare la volontà generale attraverso l’attività di aggregazione delle volontà e dei bisogni degli individui presenti nella società²⁵. Inteso in tal senso il concorso, i partiti diventano lo strumento attraverso il quale i cittadini concorrono alla determinazione della politica nazionale. Ne deriva la connessione dell’art. 49 Cost. con l’art. 3, co. 2, Cost., in quanto mezzo per favorire “l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese», e con l’art. 1 Cost., secondo il quale la «sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione”²⁶.

Il concorso alla determinazione della politica nazionale ha una portata indefinita, ma deve essere coordinato con il riferimento al metodo democratico. A sua volta, l’espressione “metodo democratico”, contenuta nell’art. 49 Cost., si presta a letture di diverso tenore, ciascuna delle quali non esclude l’altra²⁷; essa, pertanto, deve essere attentamente considerata.

Innanzitutto, occorre chiedersi se il riferimento al metodo democratico riguardi solo l’attività dei partiti verso l’esterno²⁸ o anche il loro versante interno, cioè la loro organizzazione e il loro funzionamento.

Considerando il tenore letterale dell’art. 49 Cost., si può affermare che sicuramente ai partiti sia richiesto il rispetto del metodo democratico nel loro operare all’interno dell’ordinamento, in particolare nella loro attività di concorso alla determinazione della politica nazionale. Ma, se il rispetto del metodo democratico nei rapporti esterni dei partiti pare innegabilmente richiesto dalla disposizione costituzionale, comprendere in cosa esso si sostanzi è più difficoltoso.

Leggendo il limite del metodo democratico insieme alla funzione di concorrere alla determinazione della politica nazionale, occorre desumere che l’azione di ciascun partito politico debba inserirsi all’interno di un sistema pluripartitico, talché,

23 COMMISSIONE DI GARANZIA DEGLI STATUTI E PER LA TRASPARENZA E IL CONTROLLO DEI RENDICONTI DEI PARTITI POLITICI, *Linee guida per la redazione e la presentazione degli statuti dei partiti e dei movimenti politici, adottate con deliberazione*, 12 feb. 2018, n. 1. Consultabile in: www.parlamento.it. p. 10.

24 Cfr. *infra*, par. 3.1.

25 In questo senso VIGEVANI, G.E. Art. 49. In: BARTOLE, S.; BIN, R. (a cura di). *Commentario breve alla Costituzione Criasafulli-Paladin*. 2. ed. Padova: Cedam, 2008, p. 500.

26 Più in generale, secondo M. Ostrogorski, l’avvento della democrazia ha coinvolto nei processi decisionali persone dai caratteri e dalle condizioni profondamente diversi, sicché, organizzarli in maniera tale da consentire loro di esercitare la sovranità ha richiesto uno strumento come quello rappresentato dai partiti disciplinati e stabili. (OSTROGORSKI, M. *Democracy and the organization of political parties*. England: New Brunswick: London, 2009. v. 1. p. 1).

27 Come osservato da V. LIPPOLIS, *Partiti maggioranza opposizione*, Napoli, 2007, p. 7.

28 Si v., in tal senso, Trib. Verona, sent. 4 gennaio 1988, che richiama la differenza tra le diverse previsioni contenute negli artt. 49 e 39 Cost.

ogni partito deve confrontarsi democraticamente con gli altri al fine di concorrere alla determinazione di tale politica, non potendo essa essere determinata da un partito unico. Il modello di Stato-partito o basato sul partito unico di stampo fascista, infatti, è espressamente respinto dalla Costituzione nella XII disp. trans. fin., che vieta la riorganizzazione – sotto qualsiasi forma – del disciolto partito fascista. L'esigenza di rispettare il metodo democratico in un sistema multipartitico, composto da partiti che esprimono indirizzi politico-ideologici differenti e destinato a distinguere le forze politiche di maggioranza da quelle di opposizione, poi, esige che i rapporti tra i partiti siano improntati al rispetto delle prerogative della maggioranza, da un lato, e alla tutela di quelle delle minoranze, dall'altro.

Ma se l'art. 49 Cost. presuppone la presenza di più partiti, ciascuno dei quali esprime un diverso indirizzo politico-ideologico e punta a divenire maggioranza di governo nel rispetto delle posizioni degli altri partiti, il metodo democratico dovrebbe consistere nel rispetto delle opinioni altrui e nel confronto dialettico tra le forze politiche al fine di convincere della bontà delle proprie posizioni (quantomeno) la maggioranza degli elettori; inoltre, quanto più sarà frammentato il sistema dei partiti e quanto più saranno consistenti numericamente i partiti di opposizione, tanto più sarà necessario trovare un accordo tra le diverse forze politiche, trasformando la «politica della democrazia» in una «politica di compromesso»²⁹. Il metodo democratico, allora, potrebbe essere definito come un confronto dialettico tra idee differenti, che – nel rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali – rigetta ogni forma di violenza fisica e verbale ed è disponibile al compromesso al fine di concorrere alla determinazione dell'indirizzo politico della Nazione.

Così inteso il metodo democratico, occorre ammettere che la Costituzione non abbia imposto ai partiti dei limiti stringenti, se non quelli desumibili dalla lettura congiunta dell'art. 49 Cost., della XII disp. trans. fin. e dell'art. 18 Cost., che disciplina in generale la libertà di associazione³⁰. Invero, il timore dei costituenti di imporre dei limiti omogenei a formazioni partitiche dai caratteri diversificati, che costituivano un sistema “non privo di elementi di disomogeneità e di conflittualità”³¹, ha favorito la scelta per una disposizione costituzionale agile, che rimette la definizione del contenuto del metodo democratico “agli stessi ‘protagonisti’ della politica e cioè i partiti”³², attraverso il concreto dipanarsi dei loro rapporti reciproci.

Pertanto, la Costituzione non pare imporre limiti specifici per l'organizzazione e il funzionamento di un partito politico, né pare necessitare dell'approvazione di una legge di attuazione dell'art. 49 Cost., intesa in senso proprio³³. Il compito di

29 Così Kelsen, H. *Vom Wesen und Wert der Demokratie* [1929]. Trad. it. *Essenza e valore della democrazia*. In Idem. *La democrazia*. Bologna, 1995. p. 150.

30 Come osserva M. Olivetti, in assenza di una legge di attuazione dell'art. 39 Cost. sui sindacati e di una legge generale sui partiti politici, buona parte della loro disciplina deve essere rintracciata nell'art. 18 Cost. e nella disciplina sulle associazioni contenuta nel codice civile. (OLIVETTI, M. *Diritti fondamentali*. Torino: Giappichelli, 2018. p. 372.)

31 Così RIDOLA, P. Partiti politici. In: *Enciclopedia del diritto*, Milano, v. 32, 1982. p. 336.

32 Così RESCIGNO, F. I partiti politici. In: NANIA, R.; RIDOLA, P. (a cura di). *I diritti costituzionali*. Torino: Giappichelli, 2006. v. 2. p. 732.

33 Peralto, l'assenza di regole sulla democraticità interna dei partiti è comune a molti ordinamenti degli Stati membri dell'Ue e, poiché i partiti politici europei sono composti da partiti nazionali, ciò ha influito sulla disciplina europea dei partiti, come osserva ALLEGRI, M.R. Il nuovo regolamento sullo statuto e sul finanziamento dei partiti politici europei: una conclusione a effetto ritardato. *Osservatorio costituzionale*, AIC, n. 2, mag. 2014. p. 5.

discriminare tra i diversi partiti, di conseguenza, sarebbe rimesso agli elettori³⁴, che – si presume – dovrebbero preferire quelle forze politiche con un ordinamento interno caratterizzato in senso democratico.

Tale soluzione, tuttavia, sembra insoddisfacente innanzitutto perché gli elettori potrebbero essere manipolati da un'efficace strategia mediatica messa in atto dal partito o dal suo *leader*. Inoltre, si può dubitare che un partito che intenda concorrere con metodo democratico alla determinazione della politica nazionale possa farlo senza rispettare il metodo democratico anche al suo interno³⁵. In altri termini, un partito che non consenta un confronto tra le diverse posizioni espresse al suo interno, che non garantisca un ruolo alle minoranze interne e che non preveda delle procedure che permettano un'alternanza tra i soggetti che ricoprono le diverse cariche interne, farebbe prevalere al suo interno il momento oligarchico anziché quello democratico-partecipativo³⁶; da tali dinamiche dovrebbe presumersi la sua incapacità di ricorrere alle procedure democratiche anche nell'attività che svolge “in concorso” con le altre forze politiche. Per di più, un partito che non garantisca la propria capacità rappresentativa interna non parrebbe in grado di rappresentare neanche gli interessi, le preferenze e i valori del proprio elettorato di riferimento all'interno delle istituzioni, puntando piuttosto a carpire il sostegno (di una parte almeno) dell'elettorato ipotizzando politiche che attraggano voti, anziché quelle più coerenti con gli obiettivi politico-ideologici del partito³⁷, sì da poter conseguire il miglior risultato elettorale possibile. Infine, la presenza di partiti che non siano strutturati in senso democratico rappresenta un rischio per la tenuta stessa della democrazia, che, se non è ancora sufficientemente radicata nel tessuto sociale, potrebbe essere compromessa dal successo elettorale di forze politiche che esprimono un forte dissenso nei confronti delle istituzioni e dei partiti tradizionali, riuscendo a far presa sull'elettorato soprattutto in periodi di gravi crisi (economico-finanziarie, sociali o politiche).

Non deve sorprendere, allora, che la storia repubblicana italiana sia attraversata dal dibattito sulla necessità di approvare una legge “sui” partiti, che ne garantisca la democrazia interna, intesa come funzionalmente collegata alla loro attività esterna³⁸. D'altro canto, se l'art. 49 Cost. non impone di regolamentare

34 Si v., in proposito, PASQUINO, G. Art. 49. In: BRANCA, G. (a cura di). *Commentario della Costituzione*. Bologna: Roma: Zanichelli, 1992. p. 20-21, e DE FIORES, C. Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi. *Costituzionalismo.it*, n. 1, p. 244 et seq., 2018.

35 Come osserva S. Bartole, “le determinazioni assunte dai partiti secondo le loro regole interne hanno riflessi sul funzionamento dell'intero sistema politico”. (BARTOLE, S. Partiti politici. *Digesto delle discipline pubblicistiche*, v. 10, Torino, p. 709, 1995). Analoghe le considerazioni di A. Ruggeri, “un ordinamento è democratico se lo sono al loro interno le formazioni sociali in cui si articola e svolge il pluralismo costituzionale (partiti, ovviamente, in testa)”. (RUGGERI, A. I malati gravi (e incurabili?) degli Stati costituzionali: i partiti politici. *Federalismi.it*, n. 22, p. 6, 2017).

36 Sul rischio che nei partiti tendano a prendere il controllo le oligarchie, si v. MICHELS, R. Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens [1911]. Trad. it. *La sociologia del partito politico nella democrazia moderna*. Bologna: Il Mulino, 1966. part. p. 56-57. Per la considerazione che la direzione dei partiti tenda “naturalmente” ad assumere una forma oligarchica, sebbene con caratteristiche diverse tra le varie tipologie di partito, si v. DUVERGER, 1975, p. 203 et. seq. Si v. anche PREDIERI, A. Democrazia nei partiti nella determinazione della politica nazionale. Equilibri e garanzie costituzionali. *Studi politici*, 1960. p. 288 et seq.

37 In altri termini, ci si può chiedere se i partiti tendano di vincere le elezioni per perseguire delle politiche oppure perseguano delle politiche per vincere le elezioni: cf. DOWNS, A., An Economic Theory of Political Action in a Democracy. *The Journal of Political Economy*, n. 2, p. 137, 1957. e PANEBIANCO, A. *Modelli di partito*. Bologna: Il Mulino, 1982. p. 28.

38 Come osserva C. Rossano, il “c.d. ‘metodo democratico’ costituisce indubbiamente un limite all'azione esterna dei partiti e può comportare la repressione della attività condotta con metodi non democratici. Ma è anche un limite rispetto all'attività interna, e si riflette sull'organizzazione stessa dei partiti, in quanto funzionalmente collegata con l'attività esterna”. (ROSSANO, 2002, p. 7).

il funzionamento interno delle associazioni a carattere partitico e ogni scelta in proposito è stata rimessa agli stessi partiti, non può neanche stupire che, sino al momento in cui si scrive, una legge volta ad assicurare la democrazia “nei” partiti non sia stata approvata e sia prevalso un atteggiamento di “neutralità dello Stato nei confronti dell’istituzione partito”³⁹.

3. LA DISCIPLINA LEGISLATIVA DEI PARTITI POLITICI: UNA PREMESSA

Sebbene non abbia mai approvato una legge che disciplinasse in maniera organica i partiti politici, il legislatore italiano è intervenuto ripetutamente sui partiti, occupandosi principalmente delle regole connesse al loro finanziamento (a partire dalla l. 195/1974) e alla disciplina delle elezioni. Non potendo, in questa sede, ricostruire tali numerosi interventi normativi, è opportuno considerare la disciplina vigente del fenomeno partitico.

3.1. LA DISCIPLINA LEGISLATIVA VIGENTE: IL DECRETO LEGGE N. 149 DEL 2013 E LA LEGGE N. 13 DEL 2014

La vigente disciplina legislativa dei partiti politici trova la sua base nel d.l. 149/2013, convertito con modificazioni dalla l. 13/2014.

Tale disciplina ha il suo caposaldo nel graduale superamento del sistema di finanziamento pubblico ai partiti, poiché abolisce il rimborso delle spese per le consultazioni elettorali e i contributi pubblici erogati per l’attività politica e a titolo di cofinanziamento⁴⁰. Dal 2017, dunque, i partiti possono contare solo sul finanziamento volontario dei privati⁴¹ e, in particolare, sulle erogazioni volontarie in regime fiscale agevolato e sul finanziamento pubblico indiretto⁴², che consiste nella volontaria destinazione a uno specifico partito del due per mille dell’imposta sul reddito delle persone fisiche (Irpef) da parte di ciascun contribuente.

Tali contribuzioni, però, non possono essere destinate a qualunque soggetto: possono beneficiarne, infatti, solo i partiti che siano iscritti nel registro nazionale dei partiti politici⁴³, di cui si parlerà a breve; ma, per potersi iscrivere, i partiti devono innanzitutto adottare uno statuto che contenga i requisiti indicati nell’art. 3, co. 1 e 2, del d.l. 149/2013.

Lo statuto deve essere redatto nella forma dell’atto pubblico e deve descrivere il simbolo che, con la denominazione, costituisce elemento essenziale di riconoscimento del partito politico⁴⁴. Inoltre, lo statuto, nel rispetto della Costituzione e dell’ordinamento dell’Unione europea (Ue), deve indicare un articolato numero di

³⁹ Si riprendono le parole di RIDOLA, 1982, p. 115.

⁴⁰ Cf. art. 1, co. 1, d.l. 149/2013.

⁴¹ Cf. artt. 1 e 14, d.l. 149/2013. Sul superamento del finanziamento pubblico diretto si v. le considerazioni molto critiche di PICCIO, D.R. Meriti, demeriti e criticità del sistema di finanziamento pubblico alla politica. Una prospettiva comparata. In: Id. (a cura di). *Il finanziamento alla politica in Italia*. Roma: Carrocci, 2018. p. 143 et seq.

⁴² Cf. artt. 11 e 12, d.l. 149/2013.

⁴³ Cf. art. 4, d.l. 149/2013.

⁴⁴ Cf. art. 3, co. 1, d.l. 149/2013.

requisiti⁴⁵, necessari affinché il partito possa ottenere le contribuzioni indicate nel decreto legge, a cui l'art. 3, co. 3, del d.l. 149/2013 aggiunge la possibilità di “prevedere disposizioni per la composizione extragiudiziale delle controversie insorgenti nell'applicazione delle norme statutarie, attraverso organismi probivirali definiti dallo statuto medesimo, nonché procedure conciliative e arbitrali”⁴⁶.

Con la nuova disciplina, il legislatore sembrerebbe voler implementare l'efficacia dell'art. 49 Cost., giacché il d.l. 149/2013, dopo aver definito i partiti politici come “libere associazioni attraverso le quali i cittadini concorrono, con metodo democratico, a determinare la politica nazionale”, afferma: “L'osservanza del metodo democratico, ai sensi dell'articolo 49 della Costituzione, è assicurata anche attraverso il rispetto delle disposizioni del presente decreto”⁴⁷.

La capacità – almeno ipotetica – delle regole sul finanziamento ai partiti di incidere sul funzionamento e sull'organizzazione dei partiti politici è confermata anche dall'art. 9 del d.l. 149/2013, che intende favorire la parità di accesso alle cariche elettive “in attuazione” dell'art. 51 Cost.⁴⁸. Tale disposizione, infatti, prevede, in primo luogo, una riduzione delle risorse del partito politico derivanti dalla distribuzione del due per mille dell'Irpef, nel caso in cui – nel numero complessivo dei candidati di un partito politico in ciascuna elezione della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica o dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia – uno dei due sessi sia rappresentato in misura inferiore al 40%; in secondo luogo, una sanzione a carico dei partiti politici che non abbiano destinato una quota pari almeno al 10% delle somme ad essi spettanti sulla scorta delle dichiarazioni Irpef ad iniziative volte ad accrescere la partecipazione attiva delle donne alla politica.

Le somme ottenute grazie alla riduzione del finanziamento indiretto e alle indicate sanzioni confluiscono in un fondo, il cui ammontare è annualmente suddiviso tra i partiti iscritti nella seconda sezione del registro nazionale dei partiti per i quali la percentuale di eletti del sesso meno rappresentato in ciascuna elezione sia pari o superiore al 40% e sono ripartite in misura proporzionale ai voti ottenuti da ciascun partito nell'elezione di riferimento.

Tornando ai benefici previsti dal d.l. 149/2013, per accedervi i partiti devono iscriversi al già citato registro nazionale e, ai fini di tale registrazione, devono trasmettere copia autentica dello statuto alla Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici, organo già istituito dalla l. 96/2013⁴⁹, sebbene con una denominazione diversa. La Commissione ve

45 Indicati dall'art. 3, co. 2, d.l. 149/2013.

46 Su tali aspetti appare utile in rinvio a Cass. civ., sez. I, sentt. 7 febbraio 1968, n. 404, e 12 ottobre 1973, n. 2572.

47 Cf. art. 2, d.l. 149/2013. Tuttavia, come osserva M. Perini, il decreto legge “sembra interessato a placare il montante sdegno popolare piuttosto che riformare la politica in senso conforme allo spirito costituzionale”. (PERINI, M. *I partiti e la democrazia interna*. Milano: A. Giuffrè, 2019. p.219).

48 Così l'art. 9, co. 1, d.l. 149/2013.

49 Cf. art. 4, d.l. 149/2013, che rinvia all'art. 9, co. 3, l. 96/2012. È opportuno osservare che anche il diritto dell'Ue, nel disciplinare i partiti politici europei, prevede che essi si dotino di uno statuto e istituisce un organo di controllo, l'Autorità per i partiti politici europei e le fondazioni politiche europee: cfr. reg. (Ue) 1141/2014, artt. 4 e 6. Peraltro, secondo il diritto eurounitario, se l'Autorità volesse cancellare dal registro dei partiti politici europei un partito per il mancato rispetto dei valori dell'Ue, il Parlamento europeo o il Consiglio dell'Ue potrebbero bloccare la cancellazione, contemplando, così, una sorta di controllo politico (cf. l'art. 10, par. 4, reg. (Ue) 1141/2014, e gli artt. 224 e 225 reg. Parlamento Ue). Il citato regolamento è stato modificato dal reg. (Ue) 673/2018.

rifica la presenza nello statuto degli elementi richiesti e iscrive il partito nel registro nazionale; qualora lo statuto non sia ritenuto conforme alle disposizioni indicate dall'art. 3, la Commissione, anche previa audizione di un rappresentante designato dal partito, invita il partito, tramite il legale rappresentante, ad apportare le modifiche necessarie e a depositarle, in copia autentica, entro un dato termine; ove tale termine non sia rispettato o le modifiche apportate non siano ritenute conformi alle disposizioni di cui all'art. 3, la Commissione nega, con provvedimento motivato, l'iscrizione al registro nazionale. Il medesimo procedimento deve essere seguito anche per le modifiche dello statuto⁵⁰. Lo statuto e le sue modifiche sono pubblicati in Gazzetta ufficiale, mentre il registro è consultabile in un'apposita sezione del sito *internet* ufficiale del Parlamento⁵¹.

Come si è già accennato⁵², la Commissione ha anche adottato delle linee guida per la redazione e la presentazione degli statuti dei partiti e dei movimenti politici, che contengono previsioni di tenore molto diverso, poiché si passa da affermazioni piuttosto generiche (come quelle sulla tutela delle minoranze interne al partito), ad altre più dettagliate (come quelle inerenti alla previsione di determinati organi), sino a prese di posizione che sollevano delle perplessità (come quella secondo cui le associazioni e le persone giuridiche non possono acquisire la qualifica di socio di un partito). Tuttavia, non è chiaro quanto esse possano consentire un controllo stringente sugli statuti dei (soli) partiti che intendano accedere ai benefici previsti dal d.l. 149/2013⁵³. Infatti, il controllo sino ad ora esercitato dalla Commissione è parso riguardare soprattutto la “presenza” dei requisiti richiesti e non il merito delle relative scelte; ciò può forse evitare che la Commissione ingerisca nelle scelte dei partiti, ma può anche agevolare eventuali elusioni della disciplina contemplata dalla legge⁵⁴. Pertanto, una disciplina legislativa più dettagliata del fenomeno partitico potrebbe consentire alla Commissione di svolgere un controllo più stringente sulla presenza dei requisiti richiesti, senza richiederle (o consentirle) valutazioni di natura discrezionale.

Pertanto, l'iscrizione al registro nazionale dei partiti è condizione necessaria ma non sufficiente per partecipare al riparto delle risorse finanziarie contemplate dal decreto legge del 2013.

Infatti, per partecipare al finanziamento privato in regime fiscale agevolato, i partiti devono aver conseguito nell'ultima consultazione elettorale almeno un candidato eletto sotto il proprio simbolo, anche ove integrato con il nome di un candidato, alle elezioni per il rinnovo del Senato della Repubblica, della Camera dei deputati, dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia o in uno dei Consigli regionali o delle Province autonome di Trento e di Bolzano; oppure, devono aver presentato nella medesima consultazione elettorale candidati in almeno tre circoscrizioni per le elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati o in almeno tre Regioni per il

50 Cf. art. 4, co. 3, d.l. 149/2013.

51 Cf. art. 4, co. 5 e 8, d.l. 149/2013.

52 *Supra*, par. 2.

53 Anche le deliberazioni sull'iscrizione delle formazioni politiche nel registro adottate dalla Commissione dopo la pubblicazione delle linee guida e consultabili sul sito www.parlamento.it non forniscono indicazioni utili a comprendere quanto sia penetrante il controllo sugli statuti.

54 In merito alla disciplina dettata dal decreto legge, R. Calvano, parla di “una forma di controllo, tutto sommato piuttosto blanda, sulla vita dei partiti”. (CALVANO, R. Dalla crisi dei partiti alla loro riforma, senza fermarsi ... voyage au bout de la nuit? *Costituzionalismo.it*, n. 3, p. 176, 2015.)

rinnovo del Senato della Repubblica, o in un Consiglio regionale o delle Province autonome, o in almeno una circoscrizione per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia⁵⁵.

Possono invece partecipare alla ripartizione annuale del due per mille dell'Irpef i partiti che abbiano conseguito nell'ultima consultazione elettorale almeno un candidato eletto sotto il proprio simbolo alle elezioni per il rinnovo del Senato della Repubblica, della Camera dei deputati o dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia⁵⁶.

I requisiti previsti sembrano idonei a garantire un certo grado di corrispondenza tra finanziamento e rappresentanza effettiva del partito politico, tuttavia, il decreto legge consente di partecipare al riparto di tutte le risorse da esso contemplato anche a quelle forze politiche iscritte nel registro dei partiti: cui dichiarare di fare riferimento un gruppo parlamentare costituito in almeno una delle Camere secondo le norme dei rispettivi regolamenti, ovvero una singola componente interna al gruppo misto; oppure, che abbiano depositato congiuntamente il contrassegno elettorale e partecipato in forma aggregata a una competizione elettorale mediante la presentazione di una lista comune di candidati o di candidati comuni in occasione del rinnovo del Senato della Repubblica, della Camera dei deputati o delle elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, riportando almeno un candidato eletto, sempre che si tratti di partiti politici che risultino iscritti nel citato registro prima della data di deposito del contrassegno⁵⁷.

Questi ultimi requisiti sembrano in controtendenza rispetto a quelli precedenti, poiché non solo paiono consentire a un numero più ampio di forze politiche l'accesso alle risorse finanziarie previste dal decreto legge, ma possono anche favorire dinamiche politico-partitiche poco trasparenti, finalizzate prevalentemente ad ottenere dei finanziamenti.

Più nello specifico, consentire l'accesso ai finanziamenti pubblici ai partiti cui dichiarino di aderire un gruppo parlamentare o una componente politica del gruppo misto potrebbe favorire la frammentazione all'interno delle Camere, giacché le minoranze all'interno dei partiti, anziché accettare le dinamiche di confronto interno con le altre anime del partito, potrebbero trovare più conveniente puntare ad una scissione allo scopo di formare gruppi o componenti autonome, ove ritenuti capaci di accedere a risorse proprie.

Il decreto legge presenta delle norme di indubbio interesse anche in merito alla trasparenza dei partiti. Infatti, l'art. 5 del d.l. 149/2013 richiede che i partiti politici assicurino «la trasparenza e l'accesso alle informazioni relative al proprio assetto statutario, agli organi associativi, al funzionamento interno e ai bilanci, compresi i rendiconti, anche mediante la realizzazione di un sito internet»⁵⁸. Inoltre, i rappresentanti legali dei partiti iscritti al registro nazionale e beneficiari di erogazioni liberali sono tenuti a trasmettere alla Presidenza della Camera dei deputati l'elenco dei soggetti che hanno erogato finanziamenti o contributi di importo superiore, nell'anno, a 5.000 euro, e la relativa documentazione contabile, anche al fine di consentire la pubblicazione sui siti *internet* del Parlamento e del partito dei dati dei soggetti

55 Cf. art. 10, co. 1, lett. a, d.l. 149/2013.

56 Cf. art. 10, co. 1, lett. b, d.l. 149/2013.

57 Cf. art. 10, co. 2, d.l. 149/2013.

58 Così art. 5, co. 1, d.l. 149/2013.

eroganti e delle somme erogate. Tuttavia, tali obblighi di pubblicazione riguardavano soltanto i dati dei soggetti i quali abbiano prestato il proprio consenso ai sensi del codice in materia di protezione dei dati personali⁵⁹.

Si tratta di norme che, considerate anche in rapporto agli obblighi di certificazione sui rendiconti dei partiti⁶⁰, vanno valutate con favore, perché dovrebbero consentire di comprendere: chi sono i finanziatori di una forza politica e, dunque, gli interessi economici che possono influenzare le scelte del partito; quante sono le risorse a disposizione del partito e come vengono utilizzate; quali organi o soggetti interni al partito gestiscono tali risorse. Tuttavia, le criticità non mancano. Uno dei limiti è rappresentato dal riferimento ai soli partiti iscritti nel registro nazionale dei partiti politici che possono accedere ai benefici previsti dal decreto legge, poiché, in tal modo, i soggetti politici che possono fare affidamento su risorse finanziarie tali da non necessitare di accedere ai finanziamenti previsti dal decreto legge potrebbero preferire non iscriversi al registro, sottraendosi, così, agli obblighi di trasparenza che ne derivano. Ne conseguirebbe il paradosso per cui tali obblighi potrebbero non valere proprio per quei soggetti politici più bisognosi di trasparenza⁶¹.

Un altro aspetto critico va riscontrato nella possibilità di pubblicare i dati dei soli finanziatori che abbiano dato il consenso ai sensi del codice in materia di protezione dei dati personali. Si tratta di una previsione comprensibile ove si considerino le esigenze di tutela della *privacy*, ma che rischia di essere anche un modo per eludere gli obblighi di trasparenza, impedendo di conoscere quali siano i soggetti finanziatori di un partito. Tale rischio potrebbe essere evitato prevedendo che i partiti possano ricevere erogazioni liberali esclusivamente da soggetti che abbiano dato il proprio consenso alle pubblicazioni previste dal decreto legge, sebbene ciò potrebbe comportare un'ulteriore contrazione delle erogazioni private destinate ai partiti politici. Sul punto è intervenuta la l. 3/2019, con una previsione non del tutto convincente, come si vedrà in seguito⁶².

Complessivamente considerata, la disciplina dettata dal d.l. 149/2013 sembra conseguente al clima di sfiducia nei confronti dei partiti politici, poiché elimina ogni forma di finanziamento pubblico diretto. Comunque, le regole in essa contenute tentano ugualmente di influire sui partiti politici, soprattutto con riferimento alla trasparenza delle loro fonti di finanziamento e alle conseguenze che essa può produrre in termini di dialettica e democrazia interne al partito politico. Tuttavia, affinché tali regole siano applicabili ai partiti è necessario che essi si iscrivano al registro nazionale dei partiti politici, così da poter accedere al finanziamento pubblico indiretto e al sistema di erogazioni liberali in regime fiscale agevolato. Ciò si scontra quantomeno con due limiti: in primo luogo, si introducono delle regole per i partiti che vogliono partecipare al finanziamento pubblico, ma si elimina il finanziamento pubblico diretto, disincentivando, così, i partiti a sottoporsi a tali regole⁶³; in secondo luogo, le forze politiche che possono contare su importanti fonti di finanziamento

59 Cf. art. 5, co. 3, d.l. 149/2013, che rinvia agli artt. 22, co. 12, e 23, co. 4, d.lgs. 196/2003, abrogati dal d.lgs. 101/2018.

60 Cf. artt. 6 e 7, d.l. 149/2013.

61 Già con riferimento alla disciplina dettata dalla l. 195/1974, E. Rossi, evidenziava “la paradossale conseguenza che il partito il quale può fare a meno del finanziamento pubblico è anche quello che può agire in violazione dei principi costituzionali”. (ROSSI, E. *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*. Padova: Cedam, 1989. p. 279.)

62 *Infra*, par. 3.2.

63 Si tratterebbe di un paradosso dell'intervento legislativo *de quo*, come osserva SCUTO, F. *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*. Torino: Giappichelli, 2017. p. 108.

privato potrebbero preferire non iscriversi al registro, sottraendosi alle regole previste dal decreto legge⁶⁴, conservando margini più ampi di autonomia nella definizione della propria organizzazione interna e risultando meno vincolate dagli obblighi di trasparenza. In questo modo, si correrebbe il rischio che rilevanti interessi economici siano in grado di incidere sull'organizzazione e sul funzionamento di taluni partiti politici, per di più senza che tesserati, simpatizzanti ed elettori siano posti in condizione di conoscere tali interessi.

Di conseguenza, sembra da condividere la scelta del decreto legge di porre un tetto annuo alle erogazioni liberali a favore di un partito politico effettuate dalle persone fisiche e dalle persone giuridiche, sebbene fissato a 100.000 euro⁶⁵. Questo limite, infatti, seppur non particolarmente stringente, dovrebbe consentire quantomeno di limitare i rischi che alcuni partiti risultino influenzati o, addirittura, controllati da interessi economico-finanziari poco trasparenti⁶⁶. D'altro canto, l'abolizione del finanziamento pubblico diretto costringe i partiti a cercare adeguate fonti di finanziamento privato, sicché un tetto troppo basso per tali erogazioni potrebbe mettere in difficoltà i partiti stessi. Non sembra casuale, allora, che la disciplina dell'Ue in materia preveda un limite più rigoroso, giacché tale limite è inserito all'interno di un sistema che contempla il finanziamento pubblico diretto ai partiti politici europei⁶⁷.

Un'ultima considerazione pare opportuna. L'art. 3, co. 4, d.l. 149/2013 prevede che, per quanto non espressamente previsto dal decreto stesso e dallo statuto del partito, si applichino ai partiti politici le disposizioni del codice civile e le norme di legge vigenti in materia. Si tratta di una previsione rilevante quantomeno perché conferma la natura civilistica delle associazioni a carattere partitico, ponendosi in continuità con la normativa in materia, con la giurisprudenza di merito⁶⁸ e con la posizione della Corte costituzionale, che – ai fini di un conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato – ha considerato i partiti alla stregua di “organizzazioni proprie della società civile, alle quali sono attribuite dalla legge talune funzioni pubbliche, e non come poteri dello Stato”⁶⁹.

3.2. LE PIÙ RECENTI MODIFICHE ALLA DISCIPLINA DEI PARTITI POLITICI: LA LEGGE N. 3 DEL 2019

Nella XVIII Legislatura si è avuto un nuovo intervento legislativo sui partiti, che riguarda prevalentemente il finanziamento ai partiti e la sua trasparenza. Si tratta della l. 3/2019, che, all'interno di una serie di disposizioni riguardanti i reati

64 Ritiene irragionevole aver limitato la disciplina ai soli partiti che intendono accedere ai finanziamenti DICKMANN, R. La contribuzione su base volontaria ai partiti politici prevista dal decreto legge n. 149 del 2013. Molte novità ed alcuni dubbi di costituzionalità. *Federalismi.it*, n. 5, p. 9-10, 2014.

65 Cf. art. 10, co. 7 ss., d.l. 149/2013, che esclude da tale limite i lasciti *mortis causa*. Peraltro, F. Biondi osserva che tale limite sia “facilmente eludibile attraverso le fondazioni, che – anche se formalmente collegate ad un partito (...) – tale limite non incontrano”. (BIONDI, F. Verso un finanziamento privato dei partiti: ma con quali regole? *Quaderni costituzionali*, Mulino, n. 2, p. 365, 2017.)

66 Problema che si pone, ovviamente, anche per il finanziamento di singoli politici o candidati, come osserva GUARINO, G. Riflessioni sui regimi democratici. *Politica del diritto*, n. 1, p. 31-32, 1991.

67 Il limite previsto dal reg. (Ue) 1141/2014, art. 20, co. 1, è fissato a 18.000 euro, mentre il reg. (CE) 2004/2003, art. 6, co. 2, lett. b, prevedeva un limite ancora più rigoroso (12.000 euro). Si v. anche la proposta di riforma di tale disciplina, che prende atto delle difficoltà dei partiti politici europei di reperire sufficienti finanziamenti e ne ipotizza un aumento: COM(2017) 481 final, 2017/2019 (COD) del 13 settembre 2017.

68 Da quella più datata (come, ad es., Trib. Brindisi, sent. 4 settembre 1981) a quella più recente (ad es., Trib. Roma, ord. 12 aprile 2016, e Trib. Genova, decr./ord. 10 aprile 2017).

69 Così la già citata Corte cost., ord. 79/2006.

contro la pubblica amministrazione, introduce anche delle norme per favorire la trasparenza dei finanziamenti privati ai partiti⁷⁰.

In particolare, la legge prevede che, laddove un soggetto abbia elargito contributi – in denaro, prestazioni o altre forme di sostegno – per una somma superiore a 500 euro durante l'anno ai soggetti politici indicati dal d.l. 149/2013 nonché alle liste e ai candidati alla carica di Sindaco partecipanti alle elezioni amministrative nei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, “s'intende prestato il consenso alla pubblicità dei dati da parte dei predetti soggetti erogatori”⁷¹. La stessa disposizione prevede altresì il divieto per

[...] partiti o movimenti politici di ricevere contributi, prestazioni gratuite o altre forme di sostegno a carattere patrimoniale, in qualsiasi modo erogati, ivi compresa la messa a disposizione con carattere di stabilità di servizi a titolo gratuito, da parte di persone fisiche o enti che si dichiarino contrari alla pubblicità dei relativi dati, considerando “essenti dall'applicazione delle disposizioni del presente comma le attività a contenuto non commerciale, professionale o di lavoro autonomo di sostegno volontario all'organizzazione e alle iniziative del partito o movimento politico”.

L'abbassamento della soglia oltre la quale le elargizioni ai partiti devono essere rese pubbliche e il divieto di accettare elargizioni da parte di soggetti contrari alla pubblicità dei relativi dati pare condivisibile, perché dovrebbe consentire di comprendere quali interessi finanziari sorreggano il partito; così come appare ragionevole escludere da particolari forme di pubblicità quel sostegno ai partiti che sia presumibilmente riconducibile alla tipica partecipazione di militanti, iscritti o simpatizzanti alle attività del partito.

Desta delle perplessità, invece, la presunzione contemplata dalla legge in materia di consenso alla pubblicità dei dati personali. Infatti, poiché la somma limite può essere raggiunta attraverso contribuzioni diverse durante l'anno ed esse possono anche essere costituite da prestazioni diverse dall'elargizione di una somma di denaro, non si può escludere che il soggetto erogatore non sia consapevole del valore complessivo delle prestazioni offerte al partito nel corso dell'anno; pertanto, sembrerebbe opportuno prevedere che il partito informi prima il soggetto erogante di aver raggiunto o superato il limite in questione, chiedendo di rilasciare espressamente il consenso alla pubblicazione dei dati o, in caso contrario, contemplando un obbligo di restituzione delle somme in eccesso da parte della forza politica oppure un obbligo di retribuzione delle prestazioni ricevute.

A parte questo caso limite, per tutelare adeguatamente la riservatezza dei dati personali di chi eroga dei contributi ai partiti sembrerebbe preferibile richiedere una dichiarazione espressa che autorizzi la loro pubblicazione, vietando ai partiti di accettare erogazioni da parte di quanti rifiutino di concederla, giacché la pub

70 Osserva CECCANTI, S. Il finanziamento della politica. In: NOMOS, n. 3, p. 4, 2018, pubblicato anche in LANCHESTER, F. (a cura di). *Dallo Stato partito allo Stato dei partiti: e ora?* Padova: Cedam, 2019. p. 113 et seq., la base di partenza di tale intervento normativo non sarebbe rappresentata “dal legame tra democraticità e finanziamento, ma da quello tra anticorruzione e partiti”.

71 Così l'art. 1, co. 11, l. 3/2019.

blicazione in questione può rendere di pubblico dominio un carattere particolare dell'interessato: il suo orientamento politico. Invero, la previsione della l. 3/2009 sembrerebbe compatibile con il reg. (Ue) 2016/697⁷², ma lo stesso regolamento richiede che, nei casi peculiari in cui i dati riguardino (anche) l'opinione politica degli interessati, occorra designare un responsabile della protezione dei dati⁷³, al quale, però, la legge del 2019 non fa cenno.

Tra le previsioni della legge in questione va poi valutato con favore l'obbligo di pubblicare entro quindici giorni dal loro ricevimento i "contributi ricevuti nei sei mesi precedenti le elezioni per il rinnovo del Parlamento, o comunque dopo lo scioglimento anticipato delle Camere"⁷⁴. Questa previsione, che pare ispirata dalla disciplina dei partiti politici europei⁷⁵, sembra consentire agli elettori di conoscere meglio quali interessi economici siano in grado di influenzare i partiti e i candidati in una fase particolarmente delicata quale è quella a ridosso delle competizioni elettorali.

Un riflesso della normativa dell'Ue può scorgersi anche nella previsione della l. 3/2019⁷⁶ secondo cui ai partiti, ai movimenti politici e alle liste elettorali "è fatto divieto di ricevere contributi, prestazioni o altre forme di sostegno provenienti da governi o enti pubblici di Stati esteri e da persone giuridiche aventi sede in uno Stato estero non assoggettate a obblighi fiscali in Italia". La disciplina europea, invece, prevede che i partiti politici europei non possano accettare donazioni o contributi anonimi, oppure provenienti da qualsiasi autorità pubblica, da uno Stato membro o da un Paese terzo, o da imprese sulle quali siffatta autorità possa esercitare direttamente o indirettamente un'influenza dominante o, ancora, provenienti da entità private con sede in un Paese terzo o da persone fisiche di un Paese terzo che non hanno il diritto di votare alle elezioni del Parlamento Ue⁷⁷.

La medesima disposizione della legge del 2019 contempla anche un divieto di elargire contributi ai soggetti politici in capo alle persone fisiche maggiorenni non iscritte nelle liste elettorali o private del diritto di voto. Mentre il primo divieto può forse essere condiviso o, quantomeno, non pare sollevare particolari criticità, il secondo solleva dei dubbi. Infatti, il divieto aggiunge alla limitazione del diritto politico fondamentale – quello di voto – una limitazione che può riverberarsi su altri diritti politici del cittadino, quale quello di partecipare alla determinazione della politica nazionale attraverso l'associazione a un partito politico. Il limite in questione, infatti, potrebbe essere inteso in senso lato, sì da vietare al soggetto privato del diritto elettorale anche di versare la quota di associazione ad un partito, impedendogli così di esercitare il diritto contemplato dall'art. 49 Cost. e introducendo un limite ulteriore rispetto a quelli individuati dall'art. 98 Cost., che non dovrebbe consentire al legislatore di introdurre limitazioni all'iscrizione ai partiti politici per categorie diverse da quelle in esso elencate. Pertanto, se dovesse essere intesa in senso così ampio, si dovrebbe dubitare della legittimità costituzionale di tale previsione della legge del

⁷² Si v. gli artt. 6 e 9.

⁷³ Cf. art. 37, reg. (Ue) 2016/679.

⁷⁴ Così l. 3/2019, art. 1, co. 17, lett. a.

⁷⁵ Infatti, secondo il già citato reg. (Ue) 1141/2014, art. 20, co. 3, le donazioni ricevute nei sei mesi precedenti le elezioni del Parlamento europeo sono comunicate su base settimanale all'Autorità per i partiti politici europei.

⁷⁶ Si tratta dell'art. 1, co. 12.

⁷⁷ Cf. reg. (Ue) 1141/2014, art. 20, co. 5, lett. c e d. Della questione del finanziamento da parte di soggetti esterni allo Stato del partito da finanziare si è occupata anche la Commissione di Venezia: cf. EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW. *Opinion on the prohibition of financial contributions to political parties from foreign sources*, 2016. Consultabile in: www.venice.coe.int. p. 1 et seq.

2019. Sarebbe preferibile, dunque, intendere il divieto in questione in senso stretto, come limite per le sole erogazioni liberali diverse dalle quote associative. Anche così interpretato, tuttavia, esso potrebbe comunque limitare l'esercizio dell'art. 49 Cost., giacché, la partecipazione ai partiti si sviluppa secondo gradi di coinvolgimento diverso, che non necessariamente comportano l'iscrizione al partito o l'acquisizione della qualifica di socio in senso pieno. Pertanto, tale norma pare eccessivamente e irragionevolmente limitativa dei diritti politici dei cittadini, ancor più ove si consideri che essa è posta all'interno di una legge che aumenta la trasparenza delle forme di finanziamento dei partiti, consentendo agli elettori di vagliare anche le scelte dei partiti in tema di finanziamento.

Occorre altresì osservare che il requisito dell'iscrizione nelle liste elettorali escluderebbe dalla possibilità di finanziare i partiti anche gli stranieri extracomunitari regolarmente residenti in Italia. Si tratta di un limite che solleva delle perplessità, giacché consentire loro di sostenere un partito di cui condividono l'impostazione politico-ideologica o che ritengono possa meglio tutelare i propri diritti o interessi potrebbe costituire uno degli aspetti di un percorso di integrazione sociale⁷⁸.

La legge, poi, prende opportunamente in considerazione i legami tra partiti e altri soggetti collettivi⁷⁹, modificando l'art. 5, co. 4, d.l. 149/2013 e prevedendo che, ai fini del finanziamento, siano equiparate ai partiti e movimenti politici le fondazioni, le associazioni e i comitati la composizione dei cui organi direttivi sia determinata in tutto o in parte da deliberazioni di partiti o movimenti politici ovvero i cui organi direttivi siano composti in tutto o in parte da membri di organi di partiti o movimenti politici ovvero persone che siano o siano state, nei dieci anni precedenti, membri del Parlamento nazionale o europeo o di assemblee elettive regionali o locali ovvero che ricoprano o abbiano ricoperto, nei dieci anni precedenti, incarichi di governo al livello nazionale, regionale o locale ovvero incarichi istituzionali per esservi state elette o nominate in virtù della loro appartenenza a partiti o movimenti politici, nonché le fondazioni e le associazioni che erogano somme a titolo di liberalità o contribuiscano in misura pari o superiore a 5.000 euro l'anno al finanziamento di iniziative o servizi a titolo gratuito in favore di partiti, movimenti politici o loro articolazioni interne, di membri di organi di partiti o movimenti politici o di persone che ricoprono incarichi istituzionali⁸⁰.

Si tratta di una disciplina che pare più stringente di quella prevista dal d.l. 149/2013, ma che solleva almeno una perplessità. Invero, la presunzione di un collegamento tra partiti e associazioni derivante dalla partecipazione agli organi direttivi della fondazione di persone che – nei dieci anni precedenti – siano stati parlamentari o consiglieri (regionali o in enti locali) oppure membri di Esecutivi nazionali, regionali o locali, oppure abbiano ricoperto non meglio specificati incarichi istituzionali in virtù della loro (passata?) appartenenza politica, ma senza specificare se essi debbano essere ancora iscritti a un partito o meno, potrebbe risultare

⁷⁸ Su tali limiti sia consentito rinviare alle considerazioni critiche svolte in CODUTI, D. I divieti al finanziamento dei partiti politici nella legge n. 3 del 2019. Alcuni rilievi critici. *Forum di quaderni costituzionale*, Rassegna, p. 1, 2019. ISSN 2281-2113.

⁷⁹ Che è un tratto comune alla disciplina dell'Ue, che si è occupata dei legami tra partiti politici europei e le fondazioni politiche europee sin dal primo intervento normativo in materia, il reg. (CE) 2004/2003.

⁸⁰ Così l'art. 1, co. 20, l. 3/2019.

eccessivamente restrittiva. Infatti, pur di non essere assoggettati alle previsioni di trasparenza contemplate dal d.l. 149/2013, le fondazioni potrebbero essere indotte ad evitare di scegliere per le proprie cariche direttive persone con esperienza politica, sebbene non più iscritte a un partito politico, con un duplice effetto: la rinuncia, da parte delle fondazioni, a beneficiare dell'esperienza di persone che potrebbero non avere più alcun legame partitico; la limitazione delle prospettive per gli ex esponenti di partito, quasi caricando di disvalore la circostanza di aver ricoperto un mandato elettorale o una carica pubblica.

Il complesso normativo descritto sinora consente di evidenziare almeno un altro aspetto critico: la difficoltà di ricostruire in maniera organica una disciplina frammentata in più testi normativi, che per di più sembrano ispirati a logiche parzialmente differenti. Non sorprende, dunque, che la legge contenga anche una delega legislativa per il Governo, che dovrebbe approvare un decreto legislativo deputato a coordinare le regole in materia di finanziamento, trasparenza e democraticità dei partiti⁸¹.

3.3. LA DISCIPLINA DEI PARTITI POLITICI E LE REGOLE ELETTORALI: LA LEGGE N. 165 DEL 2017

Come si è detto, parte delle regole che riguardano i partiti è contenuta nella disciplina elettorale, sicché, occorre accennare alla disciplina elettorale vigente, conseguente all'approvazione della l. 165/2017.

Tale legge non impone a tutte le forze politiche che intendano partecipare alle elezioni di dotarsi di uno statuto ai sensi del d.l. 149/2013⁸², ma consente alle forze politiche non registrate che vogliano comunque partecipare alle elezioni di limitarsi a depositare una dichiarazione di trasparenza contenente alcuni elementi minimi di trasparenza: il legale rappresentante del partito o del gruppo politico organizzato, il soggetto che ha la titolarità del contrassegno depositato e la sede legale nel territorio dello Stato; gli organi del partito o del gruppo politico organizzato, la loro composizione nonché le relative attribuzioni⁸³.

Si tratta di previsioni il cui rilievo non può essere sottovalutato. Infatti, nonostante un intenso dibattito tecnico e politico sull'opportunità di introdurre una disciplina organica dei partiti politici, la normativa vigente delinea una soluzione poco incisiva nei confronti dei partiti, limitandosi a garantire che taluni dati siano conoscibili agli elettori chiamati a scegliere per quale forza politica votare. Tale soluzione appare ancor più insoddisfacente laddove si consideri che non si chiarisce quale organo interno al partito debba predisporre tale dichiarazione, sicché essa potrebbe essere redatta dai vertici della forza politica senza alcun coinvolgimento dell'organo che rappresenta gli iscritti o, comunque, senza alcun confronto interno al partito. Pertanto, la dichiarazione di trasparenza appare poco utile come strumento per favorire la conoscibilità da parte degli elettori di dati essenziali relativi al partito, ma sembra altresì incapace di incidere sulla democrazia interna al partito e tutelarne gli iscritti.

⁸¹ Così art. 1, co. 27, l. 3/2019.

⁸² Come richiesto, invece, dalla precedente l. 52/2015.

⁸³ Cf. art. 1, co. 6, l. 165/2017.

4. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

Se si considerano gli interventi normativi che si sono succeduti negli anni, si può osservare che per lungo tempo la disciplina dei partiti si è focalizzata sull'esigenza di garantire le risorse necessarie per il loro funzionamento, sottovalutando le potenzialità delle regole sul finanziamento dei partiti di incidere sull'organizzazione e sul funzionamento di tali soggetti collettivi. Così facendo, il tema della democrazia "nei" partiti e quello del loro finanziamento sono rimasti separati, con una scelta che ha marcato la distanza tra l'ordinamento italiano e quello di altre democrazie europee (come la Germania), senza contare la grande attenzione che l'ordinamento dell'Ue dedica al finanziamento di partiti e fondazioni politiche⁸⁴.

La disciplina italiana approvata negli ultimi anni appare più attenta al tema della trasparenza dei partiti, oltre che delle modalità del loro finanziamento, ma ancora scarsamente incisiva in relazione alla loro organizzazione e alla loro democrazia interna. Inoltre, se si considera che si è ormai superato il sistema di finanziamento pubblico diretto ai partiti, sembrerebbe venuto meno un efficace strumento di regolazione dei partiti politici, nonostante appaia sempre più diffusa la convinzione che sia necessario un quadro di regole certe entro le quali far muovere i partiti politici, così da completare il cammino dell'Italia verso una democrazia matura⁸⁵.

Le norme inerenti alla democrazia "nei" partiti, pur non mancando, appaiono piuttosto caute, presumibilmente per il timore di passare da un modello libero di partito ad uno eccessivamente rigido, giacché una disciplina uniforme potrebbe limitare troppo l'autonomia organizzativa dei diversi soggetti politici. In effetti, le scelte del legislatore sembrano esprimere la consapevolezza della presenza di modelli diversi di formazioni politiche nel sistema partitico, che difficilmente potrebbero essere compatibili con una disciplina uniforme, soprattutto laddove essa dovesse risultare anche minimamente invasiva. Peraltro, poiché tale autonomia può rispecchiare anche l'orientamento ideologico di ciascun partito e la sua evoluzione nel tempo⁸⁶, una disciplina troppo dettagliata rischierebbe di porsi in contrasto con l'art. 49 Cost., perché potrebbe comprimere eccessivamente la libertà di associazione in partiti e la connessa garanzia del pluralismo⁸⁷.

Invero, la trasparenza delle modalità di finanziamento dei partiti migliora anche la democrazia al loro interno, poiché, in assenza di regole certe sui fondi a disposizione dei partiti, la gestione di tali risorse rischia di essere appannaggio dei soli vertici delle associazioni partitiche, che vengono così rafforzati a discapito degli

84 Peraltro, come osserva G. Grasso, di fronte al quadro legislativo italiano, anche la disciplina dei partiti politici europei, pur meno penetrante di quelle tedesca o spagnola, "diventa molto, amplificandosi la capacità orientativa delle sue disposizioni". (GRASSO, G. *Democrazia interna e partiti politici a livello europeo: qualche termine di raffronto per l'Italia. Politica del diritto*, n. 4, p. 644, 2010.)

85 Così CAIMI, L. *Presentazione in AA.VV. Democrazia nei partiti*, Cooperativa in Dialogo, Milano, 2010, p. 8.

86 Come osserva A. Algostino, uno sguardo storico e comparatistico sulle formazioni partitiche "restituisce un'immagine estremamente variegata". (ALGOSTINO, A. *Partiti, conflitto e potere: spunti di riflessione sulla trasformazione del partito politico. NOMOS*, n. 3, p. 8, 2015). Si v. anche CARAVITA, B. *Sistema dei partiti e riforme istituzionali. Federalismi.it*, n. 6, p. 5 et seq., 2015, sull'attuale crisi dei partiti italiani.

87 Cf. la già citata Corte cost., ord. 79/2006. Per una lettura in chiave storica e filosofica dei partiti come espressione del pluralismo si v. MATTEUCCI, N. *Lo Stato moderno*. Bologna: Il Mulino, 1997. p. 325 et seq.

altri dirigenti e degli iscritti⁸⁸. Ma l'assenza di una disciplina organica, il susseguirsi di interventi normativi non sempre coerenti e la rinuncia a delineare un chiaro e trasparente sistema di finanziamento pubblico diretto legato alla sussistenza di determinati requisiti per i partiti beneficiari sembrano limitare notevolmente la capacità del legislatore di incidere sull'organizzazione e sul funzionamento dei partiti⁸⁹. All'interno degli spazi lasciati liberi dalla disciplina legislativa, i partiti possono avere ampi margini di libertà nel decidere come organizzarsi, con un conseguente incremento dell'importanza delle loro regole di autoorganizzazione⁹⁰, che non sempre sono adeguatamente pubblicizzate e che possono dare luogo a controversie tra partito e iscritti destinate ad essere risolte dalla magistratura sulla scorta della disciplina civilistica delle associazioni non riconosciute.

REFERÊNCIAS

ALGOSTINO, A. Partiti, conflitto e potere: spunti di riflessione sulla trasformazione del partito politico. *NOMOS*, n. 3, p. 8-15, 2015.

ALLEGRI, M.R. Il nuovo regolamento sullo statuto e sul finanziamento dei partiti politici europei: una conclusione a effetto ritardato. *Osservatorio costituzionale*, AIC, n. 2, mag. 2014.

AMORTH, A. Garanzie democratiche di fronte all'azione dei partiti. *Justitia*, n. 4, 1958.

ANZON, A. Le consultazioni dei segretari dei partiti e l'esclusione di Fabre. *Democrazia e diritto*, p. 305 et seq., 1979.

AVRIL, P. *Essais sur les partis [1986]*. Trad. it. Saggio sui partiti. Torino: Giappichelli, 1990.

BARDUSCO, A. *L'ammissione del cittadino ai partiti*. Milano: Varese: Istituto Editoriale Cisalpino, 1967.

BARTOLE, S. Partiti politici. *Digesto delle discipline pubblicistiche*, v. 10, Torino, p. 708-709, 1995.

BASSO, L. *Il Principe senza scettro*. Milano: Feltrinelli, 1958.

⁸⁸ Sul rapporto tra finanziamento dei partiti politici e vincoli interni ai partiti si v. CLEMENTI, F. Prime considerazioni intorno ad una legge di disciplina dei partiti politici. *Federalismi.it*, n. 6, p. 6-7, 2015.; sul collegamento tra mancata regolamentazione giuridica dei partiti politici e un certo tipo di legislazione sul finanziamento degli stessi, TARLI BARBIERI, G. Il finanziamento dei partiti e il costo della politica in Italia: esiste una anomalia italiana? In: MERLINI, S. (a cura di). *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*. Firenze: Passigli Editori, 2009. p. 93 et seq.

⁸⁹ Invece, come osservava L. Elia, “[l]a spinta a disciplinare il fenomeno dei partiti va (...) accettata senza pregiudiziali negative, ma senza nascondersi le gravissime difficoltà dell’impresa”. (ELIA, L. Realtà e funzioni del partito politico: orientamenti ideali interessi di categoria e rappresentanza politica [1964]. In: Idem. *Costituzione, partiti, istituzioni*. Bologna, 2009. p. 100).

⁹⁰ Sulle quali sia consentito rinviare a CODUTI, D. *Regolare i partiti politici contemporanei*. Torino: Giappichelli, 2019. p. 123 et seq.

BIONDI, F. Verso un finanziamento privato dei partiti: ma con quali regole? *Quaderni costituzionali*, Mulino, n. 2, 2017.

BISCARETTI DI RUFFIA, P. Cittadinanza italiana, partiti politici e loro cariche dirigenti. *Diritto e società*, n. 1, p. 701-716, 1979.

CAIMI, L. Presentazione in AA.VV. *Democrazia nei partiti*, Cooperativa in Dialogo, Milano, 2010.

CALVANO, R. Dalla crisi dei partiti alla loro riforma, senza fermarsi ...voyage au bout de la nuit? *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2015.

CARAVITA, B. Sistema dei partiti e riforme istituzionali. *Federalismi.it*, n. 6, 2015.

CECCANTI, S. Il finanziamento della politica. In: NOMOS, n. 3, 2018, pubblicato anche in LANCHESTER, F. (a cura di). *Dallo Stato partito allo Stato dei partiti: e ora?* Padova: Cedam, 2019.

CLEMENTI, F. Prime considerazioni intorno ad una legge di disciplina dei partiti politici. *Federalismi.it*, n. 6, 2015.

CODUTI, D. I divieti al finanziamento dei partiti politici nella legge n. 3 del 2019. Alcuni rilievi critici. *Forum di quaderni costituzionale*, Rassegna, 2019. ISSN 2281-2113.

_____. *Regolare i partiti politici contemporanei*. Torino: Giappichelli, 2019.

COMMISSIONE DI GARANZIA DEGLI STATUTI E PER LA TRASPARENZA E IL CONTROLLO DEI RENDICONTI DEI PARTITI POLITICI. *Linee guida per la redazione e la presentazione degli statuti dei partiti e dei movimenti politici, adottate con deliberazione*, 12 feb. 2018, n. 1. Consultabile in: www.parlamento.it.

CRISAFULLI, V. Partiti, Parlamento, Governo [1967]. In: Idem. *Stato popolo governo: illusioni e delusioni costituzionali*. Milano: Giuffrè, 1985.

CURRERI, S. Articolo 49. In: CLEMENTI, F. et. al. (a cura di). *La Costituzione italiana*. Bologna: Il Mulino, 2018. v. 1.

DE FIORES, C. Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi. *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2018.

DICKMANN, R. La contribuzione su base volontaria ai partiti politici prevista dal decreto legge n. 149 del 2013. Molte novità ed alcuni dubbi di costituzionalità. *Federalismi.it*, n. 5, 2014.

DOWNS, A., An Economic Theory of Political Action in a Democracy. *The Journal of Political Economy*, n. 2, 1957.

DUVERGER, M., Les partis politiques [1951]. Trad. it. *I partiti politici*. Milano: Franco Angeli, 1975.

ELIA, L. Realtà e funzioni del partito politico: orientamenti ideali interessi di categoria e rappresentanza politica [1964]. In: Idem. *Costituzione, partiti, istituzioni*. Bologna, 2009.

ESPOSITO, C. I partiti nella Costituzione italiana. In: Idem. *La Costituzione italiana Saggi*. Padova, 1954.

EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW. *Opinion on the prohibition of financial contributions to political parties from foreign sources*, 2016. Consultabile in: www.venice.coe.int.

GRASSO, G. Democrazia interna e partiti politici a livello europeo: qualche termine di raffronto per l'Italia. *Politica del diritto*, n. 4, 2010.

GUARINO, G. Riflessioni sui regimi democratici. *Politica del diritto*, n. 1, 1991.

KELSEN, H. Vom Wesen und Wert der Demokratie [1929]. Trad. it. Essenza e valore della democrazia. In Idem. *La democrazia*. Bologna, 1995.

LAVAGNA, C. Considerazioni sui caratteri degli ordinamenti democratici. *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1956.

LIPPOLIS, V. *Partiti maggioranza opposizione*. Jovene, Napoli, 2007.

LUCIANI, M. *Il voto e la democrazia*. Roma: Editori Riuniti, 1991.

MAIR, P. Ruling the Void. The Hollowing of Western Democracy [2013]. Trad. it. *Governare il vuoto*. La fine della democrazia dei partiti. Soveria Mannelli: Rubbettino, 2016.

MANGIAMELI, S. Disciplina elettorale, sistema dei partiti, forma di governo: vecchie e nuove problematiche. *Diritti fondamentali*, n. 1, 2018.

MARTINES, T. *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*. Milano: A. Giuffrè, 1957.

MATTEUCCI, N. *Lo Stato moderno*. Bologna: Il Mulino, 1997.

MICHELS, R. Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens [1911]. Trad. it. *La sociologia del partito politico nella democrazia moderna*. Bologna: Il Mulino, 1966.

MORTATI, C. Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano [1957]. In: Id. *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana*: Raccolta di scritti. Milano: A. Giuffrè, 1972. v. 3.

OLIVETTI, M. Art. 1. In: BIFULCO, R.; CELOTTO, A.; OLIVETTI, M. (a cura di). *Commentario alla Costituzione*. Torino: Utet Giuridica, 2006. v. 1.

_____. *Diritti fondamentali*. Torino: Giappichelli, 2018.

OSTROGORSKI, M. *Democracy and the organization of political parties*. England: New Brunswick: London, 2009. v. 1.

PANEBIANCO, A. *Modelli di partito*. Bologna: Il Mulino, 1982.

PASQUINO, G. Art. 49. In: BRANCA, G. (a cura di). *Commentario della Costituzione*. Bologna: Roma: Zanichelli, 1992.

PERINI, M. *I partiti e la democrazia interna*. Milano: A. Giuffrè, 2019.

PICCIO, D.R. Meriti, demeriti e criticità del sistema di finanziamento pubblico alla politica. Una prospettiva comparata. In: Id. (a cura di). *Il finanziamento alla politica in Italia*. Roma: Carrocci, 2018.

PREDIERI, A. Democrazia nei partiti nella determinazione della politica nazionale. Equilibri e garanzie costituzionali. *Studi politici*, 1960.

_____. I partiti politici. In: CALAMANDREI, P.; LEVI, A. (diretto da). *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*. Firenze: G. Barbèra, 1950. v. 1.

RESCIGNO, F. I partiti politici. In: NANIA, R.; RIDOLA, P. (a cura di). *I diritti costituzionali*. Torino: Giappichelli, 2006. v. 2.

RIDOLA, P. Partiti politici. In: *Enciclopedia del diritto*, Milano, v. 32, 1982.

RIZZONI, G. Art. 49. In: BIFULCO R.; CELOTTO, A.; OLIVETTI, M. (a cura di). *Commentario alla Costituzione*. Torino: UTET, 2006. v. 1.

ROSSANO, C. Partiti politici. In: *Enciclopedia giuridica*, Roma, v. 25, 2002.

ROSSI, E. *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*. Padova: Cedam, 1989.

RUGGERI, A. I malati gravi (e incurabili?) degli Stati costituzionali: i partiti politici. *Federalismi.it*, n. 22, 2017.

SARTORI, G. *Parties and Party Systems [1976]*. Oxford: ECPR Press, 2016.

SCUTO, F. *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*. Torino: Giappichelli, 2017.

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

TESAURO, A. I partiti politici nell'attuale ordinamento italiano. In: AA.VV. *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*. Le libertà civili e politiche, Firenze, 1969. v. 2.

URCIUOLI, M.A. *La tutela del singolo nei partiti politici*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 1990.

VECCHIO, G. *I partiti*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 2016.

VIGEVANI, G.E. Art. 49. In: BARTOLE, S.; BIN, R. (a cura di). *Commentario breve alla Costituzione Crisafulli-Paladin*. 2. ed. Padova: Cedam, 2008.

VIRGA, P. *Il partito nell'ordinamento giuridico*. Milano: A. Giuffrè, 1948. 309 p.