



GIULIA SULPIZI*

IL VINCOLO DI FEDELTA' TRA PARTITO POLITICO E ISCRITTO: PROBLEMI E PROSPETTIVE**

Abstract [It]: In un contesto di tensioni sociali e di crisi della rappresentanza politica emerge sempre più, nell'ordinamento italiano contemporaneo, il vincolo di esclusività che lega o meno l'iscritto al partito di riferimento. Ci si può interrogare, a tal proposito, sull'opportunità – e financo sulla legittimità – di prevedere dei limiti alla libertà di associazione del singolo, indagine da condurre, con un'analisi sincronica e diacronica, sugli Statuti degli attuali partiti di maggiore dimensione, oltre che dei loro antecedenti storici, se di interesse. Una volta effettuata la suddetta disamina di carattere normativo, si intende analizzare la giustificabilità di tali disposizioni, valutando se esse siano idonee a rilanciare il concetto di rappresentanza politica o se, piuttosto, siano volte a “chiudere” la compagine a qualsiasi tipo di influenza esterna, di qualsivoglia natura. Con una metodologia interdisciplinare, che interseca, al contempo, profili normativi e politologici, si definirà la natura giuridica delle compagini partitiche e l'eventuale possibilità di introdurre una disciplina legislativa sul punto.

Abstract [En]: In a context of social tension and of representative bodies' crisis it is even more central, in Italian legal framework, the bond of faithfulness between political parties and their members. Therefore, we should consider if it is appropriate or legitimate to give limits to a person's freedom of association. Through the analysis of present and old parties' statutes we have to define which rules are significant in this specific matter. After that we have to take into account whether these provisions help or not to give shape to a representative and democratic circuit. Thanks to a multidisciplinary approach, that considers both juridical and political procedures and aspects, we could give a definition of the concept of “parties” and stress the importance or not of a legislative act on these subjects.

Parole chiave: partiti politici, statuti di partito, democrazia, iscritto, fedeltà.

Keywords: political parties, party statutes, democracy, party member, faithfulness.

SOMMARIO: 1. Premesse metodologiche. – 2. I partiti politici contemporanei: nozione, funzioni e organizzazione interna in un dibattito ancora aperto. – 3. Perché partire dagli Statuti dei partiti politici. – 3.1 Le forze politiche di centro-destra. – 3.2 Le forze politiche di centro-sinistra. – 3.3 Il caso del MoVimento 5 Stelle. – 4. Considerazioni conclusive.

* Dottoranda di ricerca in Diritto, mercato, persona – Università Ca' Foscari Venezia e Université Sorbonne Paris Nord.

** Contributo sottoposto a *peer review*.

“Tre grandi uomini siedono in una stanza, un re, un prete e un ricco con il suo oro. Tra loro c’è un mercenario, un ometto di umili origini e senza troppo cervello. Ognuno dei tre grandi uomini ordina al mercenario di uccidere gli altri due. ‘Uccidili’ dice il re ‘perché io sono il tuo signore.’ ‘Uccidili’ dice il prete ‘perché io te lo ordino nel nome degli dèi.’ ‘Uccidili’ dice il ricco ‘e tutto quest’oro sarà tuo.’ Per cui, dimmi, mio lord: chi sarà a vivere e chi a morire?”

G.R.R. Martin, *Il trono di spade. Uno scontro di re*, Milano, Mondadori, 2022, 72.

1. Premesse metodologiche

“Fedeltà”: termine ampiamente utilizzato nelle discussioni e nei dibattiti politici, ma ben poco conosciuto nella prassi, istituzionale e non solo. Sia nelle Camere che al di fuori di esse, infatti, i rappresentanti sono chiamati a rispondere del proprio operato non solo nei confronti delle compagini, interne o esterne alle Aule, di afferenza, ma anche verso i rappresentati, che li designano.

In tale prospettiva, apparire fedeli e, soprattutto, *essere* fedeli al proprio partito è un dato pregnante, rilevante sia per la formazione in quanto tale che per rinsaldare il legame di fiducia tra eletti ed elettori.

Da queste semplici considerazioni si muove il presente lavoro, volto ad analizzare come le associazioni di cui all’art. 49 Cost. declinino nei loro statuti tale aspetto. Ci si interrogherà, in specie, se e in che misura i partiti prevedano, nei rispettivi atti fondativi, un vincolo di esclusività tra iscritto e gruppo di appartenenza. Tale questione, in particolare, si innesta nel rapporto tra i membri dei partiti e gli eletti in Parlamento, in una dinamica che va a connettere gli artt. 49 e 67 Cost. In entrambi i casi, infatti, si può arrivare a discorrere della “fedeltà” del singolo alla compagine di riferimento, sia esso esterno o interno alle Camere. Sul primo caso – attinente al legame tra partito e iscritto – verte la presente analisi, da cui partono evidenti ripercussioni sulla seconda questione – in tema di relazione tra gruppo e parlamentare –, che non sarà specificatamente oggetto di questo contributo. Il principio di divieto di mandato imperativo, e la sua *ratio*, è sì fondamentale, ma non costituisce il fulcro della presente trattazione, pur se fornisce un importante elemento di riflessione: ovverosia, l’opportunità di assicurare libertà di movimento al singolo, con meccanismi di responsabilità solo “indiretti”. Da qui, come è bene evitare il ricorso a prescrizioni di vincolo di appartenenza ad un dato gruppo assembleare, simili considerazioni potrebbero essere raggiunte se si ragiona di partiti politici¹.

¹ Si argomenta, a tal proposito, che «l’istituto del divieto del mandato imperativo si configura oggi (...) quale limite a un’interpretazione dell’art. 49 Cost. che legittimasse un potere assoluto dei partiti sugli eletti nelle proprie liste: i regolamenti dei gruppi parlamentari, infatti, possono prevedere l’espulsione dal gruppo del parlamentare dissenziente, ma non dal Parlamento»: così, C. PINELLI, *Libertà di mandato dei parlamentari e rimedi contro il transfughismo*, in *Federalismi*, n. 13, 2018, 3. Seppure, infatti, i partiti abbiano, nel contesto attuale, perso la loro centralità e forza, pare non possano

Tale indagine sarà resa possibile grazie al fondamentale apporto della realtà circostante. Si considererà, quindi, la specifica regolamentazione adottata sul punto, al fine di disciplinare la vita ed attività interna di queste formazioni. Gli elementi di prassi non possono, infatti, essere disgiunti dal dato costituzionale, che si implementa e trova una sua configurazione piena solo se si guarda al dato esperienziale dell'ordinamento².

Si intende, quindi, sottolineare il legame tra poteri dello Stato ed istituzioni che, anche se formate da privati cittadini, esercitano funzioni pubbliche. Lo studio del sistema politico è, non a caso, indispensabile per «la comprensione delle forme di governo considerate dinamicamente, e cioè quanto al loro funzionamento, alle regole convenzionali cui danno luogo, alle “polarizzazioni” nello schieramento dei partiti», ma sarebbe altresì «improprio ritenere che ogni variazione importante nell'ambito del sistema politico comporti un mutamento della forma di governo, sia pure assunta nella figura della Costituzione “reale”, materiale o vivente»³. La relazione tra le due componenti – costituzionale e pratica – è centrale e non può essere abbandonata. Altrimenti argomentando, si porrebbe un'analisi dell'assetto istituzionale del tutto «monca»⁴.

Per queste ragioni, si ritiene necessario adottare un approccio multidisciplinare⁵, che interseca la scienza politica, traendo da essa alcuni concetti fondamentali.

Dopo una prima parte, volta a fornire una definizione di “partito politico”, chiarendone altresì la natura giuridica e le funzioni, e di “metodo democratico” cui questi debbono

dirsi venute meno le ragioni del divieto di mandato imperativo. Per rinsaldare la responsabilità politica e combattere il fenomeno del transfughismo, è da incoraggiare l'adozione di modifiche ai Regolamenti parlamentari, come quelle apportate al Senato nel 2017. «La tendenza al trasformismo verrebbe ulteriormente incoraggiata se, in luogo della regola della necessaria appartenenza di ogni parlamentare a un gruppo, al parlamentare non aderente a un gruppo venisse riservato (...) un trattamento peggiore rispetto a quello che a un gruppo aderisca, sia per le funzioni assegnate ai soli gruppi relativamente ai lavori parlamentari, sia per l'accesso ai finanziamenti»: *ivi*, 4. Altre misure, c.d. “anti-casta”, andrebbero, invece, rigettate.

² I partiti, non a caso, costituiscono un “ponte” fra società ed istituzioni, concorrendo in maniera imponente alla determinazione della politica nazionale: così, P. RIDOLA, *L'evoluzione storico-costituzionale del partito politico*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA COSTITUZIONALISTI, *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Atti del XXIII Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti (Alessandria, 17-18 ottobre 2008), Napoli, Jovene, 2009, 45 e ribadito in F. SCUTO, *I partiti politici come formazioni sociali e il difficile equilibrio tra esigenze di tutela dei diritti degli associati e funzionamento interno del partito*, in A. CIANCIO (a cura di), *Pensare o “rinnovare” le formazioni sociali? Legislatori e giudici di fronte alle sfide del pluralismo sociale nelle democrazie contemporanee*, Atti del Convegno di Catania (24-25 maggio 2019), Torino, Giappichelli, 2020, 125.

³ L. ELIA, *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, il Mulino, 2009, 332. Fra i sostenitori di tale impostazione, volti a considerare i partiti politici come veri e propri elementi costitutivi della forma di governo e non come meri elementi di contorno ai fini della disamina del funzionamento di un dato assetto istituzionale in un certo contesto storico, si rinvia a R. MANFRELLOTTI, *Egemonia dei partiti politici e forma di governo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, 32-34.

⁴ A. D'ANDREA, *Relazione introduttiva alla I Sessione del XXXVIII Convegno Annuale dell'Associazione Italiana Costituzionalisti Le dinamiche della forma di governo nell'Italia repubblicana*, Brescia 27-28 ottobre 2023, in *Rivista AIC*, n. 4, 2023, 243.

⁵ Tale approccio è indispensabile per esaminare compiutamente la funzione dei partiti negli ordinamenti costituzionali contemporanei: così, in A. MANZELLA, *I partiti politici e le forme di governo nell'Unione europea*, in S. MERLINI (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, Passigli, 2009, 79, che, riprendendo il pensiero di Maurice Duverger, ha affermato che «chi conosce il diritto costituzionale classico e ignora la funzione dei partiti, ha una idea sbagliata dei regimi politici contemporanei; chi conosce la funzione politica dei partiti ed ignora il diritto costituzionale classico, ha un'idea incompleta ma esatta dei regimi politici contemporanei». Sulla funzione dei partiti come «cerniera» tra cittadini e autorità politica, con le relative ripercussioni a livello sistemico sulle dinamiche della rappresentanza si rinvia a P. AVRIL, *Saggio sui partiti politici*, Torino, Giappichelli, 1990, 189 ss., come ripropone F. SCUTO, *Democrazia rappresentativa e partiti politici: la rilevanza dell'organizzazione interna ed il suo impatto sulla rappresentanza politica*, in *Federalismi*, numero speciale n. 1, 2017, 2.

ispirarsi, si passerà, poi, all'analisi del dato normativo, ovverosia degli Statuti delle diverse compagini che, a partire dal 1992, anno convenzionalmente riconosciuto come inizio di una nuova stagione politica⁶, hanno attraversato l'Italia.

Si procederà, quindi, ad una disamina sincronica e al contempo diacronica degli stessi, considerando sia le formazioni di centro destra che di centro sinistra, oltre al “caso particolare” rappresentato dal MoVimento 5 Stelle.

Tutto ciò premesso, è, a questo punto, opportuno prendere le mosse dagli elementi di base per trarre, da ultimo, importanti considerazioni di sistema, anche utilizzando lo strumento della comparazione⁷.

2. I partiti politici contemporanei: nozione, funzioni e organizzazione interna in un dibattito ancora aperto

È necessario, quindi, partire proprio dalla dizione impiegata dall'art. 49 Cost., laddove si afferma che «Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale». La presenza di tali formazioni all'interno del testo costituzionale è certamente sintomatica della loro centralità per il sistema giuridico italiano repubblicano: non stupisce, infatti, che essi siano risultati fondamentali per la ricostruzione del Paese dopo la fine della Seconda guerra mondiale e la caduta del fascismo⁸.

Si introduce, qui, in primo luogo la nozione di “partiti”, di cui è necessario analizzare a) la natura giuridica e, poi, b) le principali funzioni.

Sub a), non si può negare che essi siano delle associazioni di diritto privato, seppur dotate di una certa ambiguità, ravvisando nella loro attività «l'esercizio privato di pubbliche funzioni»⁹. In conclusione, essi «sono oggi enti con funzioni costituzionali politiche ed amministrative, operanti sia nei confronti dello Stato che di ogni altro ente od ogni altra

⁶ È il 1992, con l'avvento di numerosi cambiamenti politici e sociali legati a scandali che scossero i partiti “tradizionali” a segnare la svolta, come si evince dalla tabella riassuntiva contenuta in F. MUSELLA (a cura di), *Il governo in Italia. Profili costituzionali e dinamiche politiche*, Bologna, il Mulino, 2019, 81.

⁷ Sull'importanza della comparazione, T.E. FROSINI, *Diritto pubblico comparato. Le democrazie stabilizzate*, Bologna, il Mulino, 2019, che afferma che «si compara per consentire ovvero favorire una crescita della propria legislazione, degli istituti giuridici domestici e delle scelte giurisprudenziali dei tribunali nazionali», usando come formanti la legge, la giurisprudenza e la dottrina, senza dimenticare la «formula politica istituzionalizzata», che esprime «l'essenza di quel dato sistema costituzionale, individuandone gli elementi tipici e necessari. Occorre tener presente, quindi, l'interpretazione della norma e della prassi costituzionale, al fine di cogliere il reale dinamismo della vita della Costituzione immersa nella realtà sociale».

⁸ A tal proposito si è espresso G. PASQUINO, *Art. 49*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1992, 4 ss. in cui si definisce il legame tra sistema partitico e forma di governo, affermando che «[è] il sistema partitico, infatti, che nella sua collocazione privilegiata fra una società civile, uscita poco strutturata dall'esperienza fascista e comunque debole, e un assetto istituzionale nuovo e “garantista”, di diritti e opportunità politiche, ha sostanzialmente espanso il suo ruolo e i suoi confini strabordando, con modalità diverse, sia sul versante della società che su quello delle istituzioni».

⁹ L. ELIA, *Costituzione, partiti, istituzioni*, cit., 131.

amministrazione pubblica, se e in quanto esistano canali di legge»¹⁰. Rigettando, quindi, una netta biforcazione tra coloro che intendono i partiti solo come soggetti di diritto privato e coloro che li definiscono, addirittura, nei termini di enti ausiliari dello Stato, pare opportuno sostenere che essi abbiano una «natura anfibia»¹¹ o «ambivalente»¹², al contempo associativa ed istituzionale, in un duplice legame valevole a creare un «particolare tipo di consociazione: pubblica nelle sue funzioni, ma privata nei rapporti che si svolgono fuori dall'apparato statale»¹³.

In maniera non dissimile argomenta la Corte costituzionale con l'ordinanza n. 79 del 2006, all'esito di un conflitto di attribuzioni sollevato dalla "Rosa nel Pugno" nei confronti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Tale giudizio si è concluso con una dichiarazione di inammissibilità, poiché l'art. 49 Cost. attribuisce ai partiti la funzione di concorrere alla determinazione della politica nazionale senza dotarli di specifici poteri di carattere costituzionale. Non a caso, si chiarisce in questa sede che «le funzioni attribuite ai partiti politici dalla legge ordinaria al fine di eleggere le assemblee (...) non consentono di desumere l'esistenza di attribuzioni costituzionali, ma costituiscono il modo in cui il legislatore ordinario ha ritenuto di raccordare il diritto, costituzionalmente riconosciuto ai cittadini, di associarsi in una pluralità di partiti con la rappresentanza politica, necessaria per concorrere nell'ambito del procedimento elettorale». Per queste ragioni, essi, ad avviso della Consulta, «vanno considerati come organizzazioni proprie della società civile, alle quali sono attribuite dalle leggi ordinarie talune funzioni pubbliche e non come poteri dello Stato ai fini dell'art. 134 Cost.». Pure in pronunce successive il giudice delle leggi ha avuto modo di evidenziare come il ruolo di queste formazioni sia pregnante in una prospettiva individuale, di tutela del singolo cittadino e della sua libertà di associarsi, e collettiva, nei termini di partecipazione al circuito democratico tutto¹⁴.

Sub b), si possono annoverare tre differenti funzioni. In primo luogo, i partiti si pongono come *gatekeeper*, avendo il compito di individuare i bisogni della società e di trasformarli poi in *issues*, ovvero problemi politicamente rilevanti, da confezionare, infine in richieste più complesse ed articolate. In altre parole, queste formazioni «sono il motore di questo plebiscito continuo»¹⁵, chiamati ad «operare (...) una aggregazione degli interessi individuali contribuendo a formare l'interesse collettivo»¹⁶. Essi danno, quindi, vita alla formulazione delle politiche pubbliche per risolvere questioni, o definire proposte o richieste, da implementare poi attraverso, ad esempio, l'emanazione di atti esecutivi, la definizione dei

¹⁰ M.S. GIANNINI, *Il pubblico potere*, Bologna, il Mulino, 1986, come riporta A. CAPELLI, *La democrazia interna ai partiti politici. Bilanci e prospettive*, Università degli studi di Milano, a.a. 2012-2013, 92.

¹¹ G. BRUNELLI, *Partiti politici e dimensione costituzionale della libertà associativa*, in F. BIONDI, G. BRUNELLI, M. REVELLI, *I partiti politici nell'organizzazione costituzionale*, Napoli, Jovene, 2015, 15.

¹² P. MARSOCCI, *Sulla funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni politiche*, Napoli, Jovene, 2011, 135.

¹³ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1991, 867.

¹⁴ Corte cost., ord. n. 120/2009.

¹⁵ S. NEUMANN, *Modern Political Parties: Approaches to Comparative Politics*, Chicago, The University of Chicago Press, 1956, 144.

¹⁶ D. DELLA PORTA, *I partiti politici*, Bologna, il Mulino, 2015, 16.

finanziamenti e la predisposizione di risorse e di personale necessario¹⁷. Ciò si può tradurre nella garanzia del pluralismo sociale, quale «condizione fondamentale per l'esistenza della democrazia come forma laica di esercizio del potere» in un contesto che accetta «un ampio relativismo di valori quale principio fondamentale che i poteri pubblici dello Stato democratico sono chiamati a difendere»¹⁸.

In secondo luogo, essi sono decisivi nel meccanismo elettorale, laddove vanno a definire i candidati, che competono sia prima che durante lo svolgimento delle operazioni elettorali davanti agli occhi dei cittadini. In questa prospettiva è in questo momento che l'azione delle compagini politiche è centrale, divenendo il «barometro di indiscutibile affidabilità per misurare l'interesse o il distacco che una società dimostra verso le istituzioni democratiche»¹⁹.

Da ultimo, sono queste associazioni che dovrebbero educare gli elettori alla democrazia, indirizzandone l'attenzione verso tematiche più rilevanti, dando vita ad un costante collegamento tra rappresentati e rappresentanti, in un continuo legame tra governo ed opinione pubblica²⁰. Si può, quindi, sostenere che tali formazioni siano fondamentali per rendere effettivo il funzionamento della democrazia liberale, dando luogo ad «una forma di esercizio del potere (...) in cui la comunità sceglie, attraverso procedimenti stabiliti per legge in ogni singolo caso (...), coloro che rappresenteranno il pluralismo presente all'interno della società»²¹. Non stupisce, dunque, che sussista una relazione biunivoca tra crisi dei partiti e perdita di legittimazione del sistema democratico²².

Essi, infatti, costituiscono «lo strumento principale, se non esclusivo, di collegamento tra lo Stato e la società civile in quanto dotati di una capacità rappresentativa potenzialmente globale, nella quale tendono ad esaurirsi le possibilità di partecipazione politica dei cittadini»²³, al fine di dare vita al combinato disposto di cui agli artt. 2, 18, 39 e 49 della Carta fondamentale²⁴. Si tratta, quindi, di compagini di varia natura in cui il singolo è chiamato a realizzarsi in dimensione collettiva ed individuale, senza rinunciare all'elemento della politicità, assicurato dall'impiego di formule vaghe ed ampie²⁵. È proprio da quest'intreccio che nasce la necessità di leggere l'art. 49 Cost. sistematicamente e unitamente agli artt. 18, 67 e 82 Cost., oltre che alla XII disposizione transitoria e finale. Ciò non vuole intendere che i partiti siano un mero *exemplum* nell'alveo del *genus*, più ampio, di «associazioni fra privati»: i due concetti, non a caso, restano e sono distinti, poiché i primi

¹⁷ Su questa funzione si veda il contributo di G.A. ALMOND, G.B.JR. POWELL, *Politica comparata. Sistema, processi e politiche*, Bologna, il Mulino, 1988.

¹⁸ S. BONFIGLIO, R.L. BLANCO VALDÉS, G. MAESTRI, *I partiti politici. Teoria e disciplina*, Padova, Cedam, 2022, 213.

¹⁹ *Ivi*, 215-217, spec. 217.

²⁰ A. RANNEY, *The Doctrine of Responsible Party Government: Its Origins and Present State*, Vol. XXXIV, in *Illinois Studies in the Social Sciences*, n. 3, 1954, 12.

²¹ S. BONFIGLIO, R.L. BLANCO VALDÉS, G. MAESTRI, *I partiti politici*, cit., 217-218.

²² Così testimonia un'indagine comparativa che si esprime in termini di globalizzazione a proposito di tale fenomeno: in tal senso, J.F. CARDENAS GRACIA, *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*, Città del Messico, Fondo de Cultura Económica, 1992, 81-158.

²³ N. ZANON, *Il libero esercizio del mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991, 219.

²⁴ Corte cost., sent. n. 84/1969.

²⁵ P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, in *Enc.dir.*, vol. XXXII, 1982, 74.

influiscono sulle decisioni politiche dello Stato, mentre le seconde perseguono mere finalità particolari²⁶.

Ciò non toglie che tali nozioni siano inscindibilmente connesse, poiché l'art. 49 Cost. si pone come una specificazione dell'art. 18 Cost., andando ad integrarne il contenuto. In altre parole, tra le due fattispecie – quella associativa e quella partitica – sussiste un rapporto di genere a specie²⁷, in cui la prima contiene la seconda, che vi aggiunge un elemento, pubblicistico, di perseguimento della politica nazionale, valevole ad inscrivere le compagini politiche nel titolo IV della parte I della legge fondamentale, dedicata, appunto, ai diritti politici²⁸.

A giustificare questa lettura si aggiunge un dato testuale: in maniera lapalissiana il costituente ha individuato una caratteristica in più, di cui i partiti debbono dotarsi, ovverosia l'esigenza di rispettare, nella propria azione, il metodo democratico. Tale locuzione ha conosciuto tre diverse interpretazioni nel corso del tempo, stante l'esigenza, avvertita in molti sistemi democratici, di imporre dei vincoli, più o meno stretti, all'organizzazione dei partiti²⁹, tanto più oggi, quando la loro attività incide direttamente sulla vita delle istituzioni dello Stato³⁰.

La prima interpretazione è definita dai più come “minimale”, poiché volta a preservare esclusivamente la leale competizione elettorale, fermandosi alla dimensione esterna dei partiti, come vincolo imposto a chi detiene il potere, da esercitare nel rispetto delle minoranze. In particolare, si sostiene che il precetto del metodo democratico imponga «l'esigenza ineliminabile del rispetto delle condizioni che assicurano la libertà e l'uguaglianza nella lotta politica, la possibilità di alternanza al potere, la tutela delle prerogative dell'opposizione»³¹. Detto in altri termini, l'obiettivo primario sarebbe quello di «consentire la maggiore espansione della libertà di associazione in partiti»³², dovendosi solo astenere dal sovvertire in maniera violenta e criminosa chi parimenti voglia esprimere le proprie posizioni all'interno del sistema, impedendogli di fatto di partecipare alla politica nazionale e alle competizioni elettorali.

La seconda variante, di carattere più estensivo, vuole invece interpretare la democraticità dei partiti come impossibilità per gli stessi di porsi come antidemocratici in quanto tali, con finalità intrinseche incompatibili con il sistema giuridico tutto. Ciò si assesta non solo – e non tanto – sulla XII disposizione transitoria e finale, che vieta la ricostituzione del disciolto partito fascista, ma anche sull'art. 139 Cost., nella misura in cui si intende vietare la lesione

²⁶ Questa la differenza espressa qui in termini sintetici, ma contenuta in C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, in AA.VV., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1954.

²⁷ *Ex multis*, M. RUOTOLO, *Le libertà di riunione e associazione*, in F. NANIA, P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2006, 491 e A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, Padova, Cedam, 1992, 204, come pure S. BARTOLE, *Problemi costituzionali della libertà di associazione*, Milano, Giuffrè, 1970 e L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1998.

²⁸ V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in AA.VV., *Studi per il ventesimo anniversario dell'assemblea costituente*, Firenze, Vallecchi, 1969.

²⁹ P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, cit., 109.

³⁰ C. ROSSANO, *Partiti politici*, in *Enc.giur.*, vol. XXII, 1990, 8.

³¹ P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, in *Enc.dir.*, vol. XXXII, 1982, 110.

³² *Ivi*, 73.

dei principi fondanti costituenti l'ordinamento repubblicano. Il timore, in altri termini, espresso dai fautori di tale impostazione risiedeva nella preoccupazione destata dal Partito Comunista, che veniva considerato da escludersi dal circuito partitico. Quest'interpretazione è, oggi, in ogni caso minoritaria, poiché nella realtà storica è venuta meno l'esigenza di "contenere" il pericolo derivante dalla citata compagine³³.

La terza ed ultima visione è quella più ampia, che impone ai partiti di organizzarsi democraticamente al proprio interno. Alla relazione interpartitica si aggiunge, dunque, quella intrapartitica. A tal proposito si è, infatti, sostenuto che l'espressione in parola intenda «l'insieme di regole necessarie a far sì che le decisioni assunte dagli organi legittimati ad assumerle rispondano alla volontà di quanti del partito fanno parte (fino agli elettori), mediante la predisposizione di regole e meccanismi idonei a garantire possibilità e qualità della partecipazione»³⁴. Tale impostazione si allinea alle posizioni, per lungo tempo rimaste nelle retrovie, di Calamandrei³⁵, Esposito³⁶ e Crisafulli³⁷, ed è emersa con particolare virulenza a partire dagli anni '90. Tra queste opinioni, si registra come particolarmente autorevole quella di Paladin, secondo cui il metodo democratico sarebbe necessariamente connesso all'organizzazione del partito, qualificandosi come «implicito nel testo costituzionale (...), se non altro perché sono tutti i cittadini iscritti a dover disporre liberamente dell'azione dei partiti, anziché sottostare a strutture elitarie ed oligarchiche»³⁸.

Tali aspetti risultano, oggi, di speciale rilievo, soprattutto considerando l'attuale crisi della rappresentanza, nella sua duplice dimensione di crisi dell'eletto e dell'elettore, smarriti entrambi in una dimensione sempre più "liquida"³⁹. Alla luce, infatti, del mutato quadro istituzionale, sociale e culturale, che si differenziano nettamente da quello in cui è stata adottata la Carta del 1948, è necessario ripensare alla tenuta, da parte delle succitate previsioni costituzionali, dell'intero sistema. Tra i fattori di mutamento si può annoverare, in primo luogo, l'incapacità dei partiti di farsi interpreti e portatori delle nuove istanze dei cittadini, non riuscendo a realizzare i «bisogni reali della comunità»⁴⁰. In secondo luogo, si ravvisa un calante tasso di democraticità interna di queste compagini che, muovendo da una

³³ Così riporta A. CAPELLI, *La democrazia interna ai partiti politici. Bilanci e prospettive*, cit., 78-82.

³⁴ E. ROSSI, *Per una disciplina legislativa dei partiti*, in AA.VV., *Democrazia nei partiti*, Milano, In Dialogo editore, 2010, 48.

³⁵ Che afferma che «una democrazia non può essere tale se non sono democratici anche i partiti in cui si formano i programmi ed in cui si scelgono gli uomini che poi vengono esteriormente eletti coi sistemi democratici. L'organizzazione democratica dei partiti è un presupposto indispensabile perché si abbia fuori da essi vera democrazia»: così, P. CALAMANDREI, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente. Discussione sul progetto di Costituzione*, 4 marzo 1947, come pure sosteneva Costantino Mortati nella seduta del 22 maggio 1947.

³⁶ Che, in maniera ancor più intransigente, riteneva necessario mettere fuori legge quei partiti che avessero impedito la partecipazione degli iscritti: così, C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, cit.

³⁷ V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, cit., 133, laddove si affermava che l'inciso in parola «deve essere letto con riguardo alla fase del concorso interno dei singoli partiti non meno che alla fase successiva del concorso esterno».

³⁸ L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, cit., 273.

³⁹ Riprendendo un'espressione divenuta celebre a partire da Z. BAUMAN, *Modernità liquida*, Roma-Bari, Laterza, 2002.

⁴⁰ Così, in G. MATUCCI, *Promuovere la democrazia nei partiti? Riflessioni a margine di alcune proposte di legge*, in *Federalismi*, n. 23, 2024, 181, riprendendo le opinioni di P. SCOPPOLA, *La repubblica dei partiti. Profilo storico della democrazia in Italia (1945-1996)*, Bologna, il Mulino, 2021, in cui si evidenzia come i partiti abbiano perso la loro funzione di "protezione sociale", oltre che di luoghi dove prendere decisioni condivise e discusse, su un piano di parità, tra cittadini, a prescindere dalla "gerarchia" rivestita nel partito di appartenenza.

dimensione “di massa”, sono divenute sempre più espressioni di tensioni e pulsioni leaderistiche⁴¹, in cui pure le *lobbies* giocano un ruolo centrale⁴².

Per queste ragioni, è riemersa con maggiore virulenza la terza interpretazione di “metodo democratico”, che oggi è attagliata anche all’organizzazione interna dei partiti politici, informandone l’azione, almeno in linea di principio⁴³.

Alla luce di ciò, sono riemerse nel corso degli ultimi anni numerose proposte di introduzione di una legge sui partiti politici, proprio al fine di delineare un minimo comun denominatore alle dissimili esperienze che legano le varie formazioni.

Già alcuni testi normativi si sono occupati del fenomeno partitico, adottando una prospettiva ampia, senza focalizzarsi esclusivamente sulla nozione della sua democraticità interna. Tra questi possiamo annoverare tre macrocategorie di atti.

La prima attiene alla materia elettorale e della propaganda politica. Basti accennare al d.P.R. n. 361/1957, che distingue tra «partiti» e «gruppi politici organizzati», sancendo, altresì, che questi due fenomeni debbano essere disciplinati ugualmente ai fini dei procedimenti elettorali. Nella medesima prospettiva si pone, poi, la l. n. 28/2000, in tema di parità di accesso ai mezzi di informazione in occasione delle competizioni elettorali.

La seconda categoria riguarda la disciplina del finanziamento, ovverosia il d.l. n. 149/2013, nella parte in cui si richiede che, ai fini di essere considerati veri e propri partiti che intendano concorrere alla ripartizione dei benefici, economici e giuridici definiti nella disciplina normativa, sia necessaria un’organizzazione complessa. In particolare, l’art. 2, c. 1 qualifica i partiti politici come «libere associazioni», con ciò continuando a definirli nei termini di soggetti privi di personalità giuridica⁴⁴, e al c. 2 pone un’espressa relazione tra l’osservanza delle disposizioni del d.l. e il rispetto del metodo democratico, senza comunque esplicitare un’attuazione dell’art. 49 Cost. L’art. 3, poi, disciplina lo statuto di questi soggetti, che viene a costituire un requisito necessario per avvalersi dei benefici previsti dal testo normativo. Qui si prescrive che esso debba rivestire la forma dell’atto pubblico e che debba contenere la descrizione del simbolo; la denominazione; l’indicazione dei organi deliberativi, esecutivi e di controllo; la rappresentanza legale; la cadenza delle assemblee congressuali; le procedure deliberative; i diritti e i doveri degli iscritti con i relativi istituti ed organi di garanzia; le procedure per lo scioglimento e per le altre cause che incidano sull’attività delle eventuali articolazioni territoriali del partito, nonché i criteri con i quali assicurare a queste le risorse; le misure disciplinari e i procedimenti ad esse relativi; le

⁴¹ Per una rassegna delle diverse tipologie di partiti, si rinvia, per tutti, a F. SCUTO, *L’organizzazione e il funzionamento interno dei partiti: vecchi e (apparentemente) nuovi modelli di fronte all’art. 49 Cost.*, in *Dir.cost.*, n. 3, 2019, 113 ss.

⁴² Sottolinea l’importanza della regolamentazione di tale fenomeno Q. CAMERLENGO, *Lobbies e processi di decisione politica*, in F. RIGANO (a cura di), *La Costituzione in officina. Il primo intervento urgente*, Pavia, Pavia University Press, 2013, 37 ss.

⁴³ In tal senso si esprime E. ROSSI, *Proposte per una disciplina legislativa dei partiti politici*, in E. ROSSI, E. BALBONI, L. CAIMI, A. MATTIONI, V. ONIDA, F. PIZZOLATO (a cura di), *Democrazia nei partiti*, Milano, In Dialogo, 2010, 27 ss., laddove si evidenzia come la crisi che percorre i partiti politici investe l’intero circuito democratico, pure interno alle compagini stesse, registrandosi così «una caduta netta della capacità di dibattito interno e di attuazione di regole interne democratiche».

⁴⁴ Non si sposa l’impostazione dell’A.C. n. 1154 del 5 giugno 2013, che intendeva attribuire ai partiti la natura di associazioni riconosciute dotate di personalità giuridica.

modalità di selezione delle candidature per le competizioni elettorali; le procedure per la modificazione dello statuto, del simbolo e della denominazione; l'indicazione del responsabile della gestione economico-finanziaria e patrimoniale e dell'organo deputato ad approvare il rendiconto di esercizio. La predeterminazione di tutti questi elementi costituisce una condizione di democrazia interna del partito, cui si unisce il necessario rispetto delle minoranze interne alla compagine e pure l'equilibrio di genere. Da ultimo, è bene considerare l'art. 3, c. 3, che individua come contenuto eventuale dello statuto le disposizioni per la composizione extragiudiziale delle controversie aventi ad oggetto lo statuto e di conciliazione ed arbitrato, e l'art. 3, c. 4, che fa rinvio, per quanto non espressamente disciplinato dal d.l., all'applicazione del contenuto del c.c. e delle altre norme di legge vigenti in materia.

La terza componente concerne le disposizioni, contenute ad esempio nella l. n. 108/1990 e nel d.lgs. n. 117/2017, riguardanti gli enti del c.d. terzo settore, dalla cui applicazione tali formazioni politiche sono espressamente escluse. Ciò pare testimoniare, in maniera ancora più chiara, la peculiarità e l'alterità dei partiti rispetto agli altri soggetti di diritto privato⁴⁵.

Resta, in ogni caso, al di fuori da tale novero una disciplina che riguardi l'attuazione dell'art. 49 Cost. sotto il profilo del già invocato "metodo democratico". A tal proposito, in passato sono state formulate diverse proposte sul tema. Basti accennare a quella ad opera dell'on. Mancina nel corso della XIII legislatura. Qui si prevedeva che i partiti approvassero il proprio statuto attraverso un atto pubblico che sarebbe poi stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, indicando, altresì, il funzionamento degli organi dirigenti e le loro modalità di elezione, i meccanismi di partecipazione delle minoranze agli organismi interni alla compagine e di controllo delle risorse finanziarie, oltre che i diritti e doveri degli iscritti e i congegni di selezione delle candidature⁴⁶. Anche successivamente la dottrina giuridica e la politica si sono interrogate sul punto, cercando di individuare un contenuto minimo, che definisse uno *standard* comune di tutele da attribuire ad ogni formazione⁴⁷.

Tra i più significativi – e recenti – vi è l'A.S. n. 2439, denominato, sotto la XVII legislatura, "Disciplina dei partiti politici. Norme per favorire la trasparenza e la partecipazione democratica". In particolare, l'art. 1 di questo DDL prevede che la disciplina in questione si applichi ai partiti, oltre ai movimenti e ai gruppi politici organizzati. Si sancisce, altresì, che la finalità della normativa sia quella di «favorire la più ampia partecipazione di tutti i cittadini alla vita politica», da perseguirsi attraverso la «promozione della trasparenza della loro attività» e il «rafforzamento dei loro requisiti di democraticità». L'art. 2, inoltre, sancisce che l'espressione della libertà di associazione a fini politici, garantita a tutti i cittadini, sia utile a concorrere «alla formazione dell'indirizzo politico, all'elaborazione dei programmi per il governo nazionale e locale, alla selezione e al sostegno di candidati alle elezioni per le cariche pubbliche, nel rispetto del principio della parità di

⁴⁵ Così, M. PERINI, *I partiti e la democrazia interna. Un problema irrisolto*, Milano, Giuffrè, 2019, 36-40. Si tralascia, nell'analisi di cui *supra*, la considerazione delle disposizioni contenute nei Regolamenti parlamentari nelle parti che riguardano i gruppi, che sono da considerarsi come proiezioni dei partiti all'interno delle Assemblee.

⁴⁶ A. CAPELLI, *La democrazia interna ai partiti politici. Bilanci e prospettive*, cit., 218.

⁴⁷ *Ivi*, 219-224.

genere» e, ancor più significativamente, che realizza un «diritto di tutti gli iscritti [a] partecipare, senza discriminazioni, alla determinazione delle scelte politiche che impegnano il partito». L'organizzazione e il funzionamento di queste compagini devono essere, quindi, ispirati ai canoni di trasparenza e di democraticità, obiettivi da perseguirsi tramite l'adozione di strumenti come statuti, regolamenti e codici etici interni, che la legge enumera solamente, senza entrare nel dettaglio della loro disciplina o senza specificarne il contenuto. Partendo, anzi, dall'assunto che i partiti siano associazioni di carattere privato senza obbligo, ma solo con un onere, di registrazione, il DDL lascia i contenuti della regolamentazione interna all'autonomia dei componenti della compagine stessa, senza introdurre alcuna penetrante disciplina. Ciò allo scopo di non creare nemmeno uno "statuto-tipo" da applicare alle svariate formazioni, in ossequio pieno alla libertà garantita dal combinato disposto di cui agli artt. 18 e 49 Cost.⁴⁸.

Si trattava, dunque, di un notevole passo in avanti nell'ambito della disciplina della vita giuridica della compagine, ma non si può nemmeno sostenere che esso consista in un approdo definitivo. Oltre, infatti, a non esplicitare obblighi di democrazia interni al partito – intrapartitici, tra la compagine e i suoi stessi membri –, tale testo non ha nemmeno trovato approvazione da parte delle Camere, restando lettera morta.

Tutto ciò premesso, non si può negare, alla luce della precedente analisi normativa, giurisprudenziale e sociologica, che sussista una certa tensione tra la natura formale e privatistica dei partiti e una realtà sostanziale di pubblici poteri con rilevanti funzioni istituzionali⁴⁹. Detto in altri termini, si può annoverare ancora oggi un iato tra autoregolamentazione del partito/associazione, soggetta alle regole civilistiche, ed esercizio di relative attività, problematica che è di difficile risoluzione, dal momento che, come si è avuto modo di accennare, sia la legislazione, elettorale e di contorno, sia il giudice delle leggi hanno chiarito la peculiare natura di queste formazioni⁵⁰.

Per queste ragioni, ancora oggi la dottrina si interroga riguardo alla possibilità/opportunità di introdurre una legislazione sui partiti politici, di attuazione dell'art. 49 Cost., nella prospettiva di assicurare la democraticità interna delle compagini, che si traduce, senza esaurirsi totalmente, in democraticità dell'intero sistema costituzionale.

3. Perché partire dagli Statuti dei partiti politici

Per analizzare la questione della fedeltà dell'iscritto al partito di appartenenza, in assenza di una legislazione specifica riguardante queste associazioni privatistiche e le regole a loro imponibili, oggi ancora di più difficile creazione se si considera la c.d. crisi dei modelli

⁴⁸ P. MARSOCCI, *La possibile disciplina (legislativa) dei partiti politici ed il suo collegamento con il loro finanziamento*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2017, 84-85.

⁴⁹ P. MANTINI, *Verso il bipolarismo in Italia. Referendum elettorale, riforma costituzionale e partiti politici*, Rimini, Maggioli, 1998, 63.

⁵⁰ G. AMATO, *Nota su una legge sui partiti in attuazione dell'articolo 49 della Costituzione*, in *Rass.parl.*, n. 4, 2012.

tradizionali⁵¹, è d'uopo considerare quanto prescrivono a tal proposito i singoli Statuti delle varie formazioni politiche, nella loro evoluzione da un punto di vista diacronico/storico e nelle differenze riscontrabili da un punto di vista sincronico/comparativo.

Questi testi, a volte di difficile reperimento se risalenti, costituiscono la matrice basilare da cui muovere per verificare quale sia lo stato dell'arte in tema di diritti e doveri dei membri dei partiti. Essi, non a caso, potrebbero essere considerati come delle piccole "Costituzioni" di tali compagini, valevoli a fornire loro un inquadramento e uno schema organizzativo generale, per consentire a queste formazioni di autogovernarsi adeguatamente, soprattutto considerando le possibili evoluzioni, in termini di strategia ed alleanze politiche, verificabili nel presente sistema giuridico⁵².

Di nuovo, si può così evidenziare il legame, biunivoco, fra mutamenti culturali ed istituzionali e regole, di qualsivoglia rango e natura, applicabili a soggetti "anfibi", dai caratteri privatistici e pubblicistici⁵³.

3.1 Le forze politiche di centro-destra

Partendo, quindi, dalla disamina delle forze politiche di centro-destra, si prenderà in considerazione l'evoluzione storica che ha contrassegnato tre principali forze politiche. Tra queste, si annoverano Forza Italia, compreso il suo passaggio temporaneo alla formazione Popolo della Libertà; Alleanza Nazionale, poi esitata in Fratelli d'Italia, e, da ultimo, Lega Nord per la Padania, poi divenuta Lega per Salvini Premier.

Apparsa per la prima volta nel 1994, Forza Italia è stato uno dei primi partiti a rompere con la previgente tradizione, sorgendo per iniziativa dell'imprenditore Silvio Berlusconi, innescando, così, una vera e propria "personalizzazione" della politica, carattere che non investe più solo i piccoli gruppi, ma anche formazioni di grandi dimensioni⁵⁴.

⁵¹ In merito a questi limiti si rinvia alle considerazioni espresse in S. BONFIGLIO, *L'art. 49 della Costituzione e la regolazione del partito politico: "rilettura" o "incompiuta" costituzionale?*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Dallo Stato partito allo Stato dei partiti: e ora? Convegno in occasione dell'80° anniversario della prolusione di Vincenzo Zagara a "La Sapienza" Roma, 29 novembre 2018*, Padova, Cedam, 2019, spec. 111.

⁵² Riprendendo le considerazioni svolte da Piero Calamandrei nel 1946 il vero pericolo per le democrazie sono le istituzioni deboli, incapaci di tutelare se stesse. Non stupisce, dunque, l'importanza degli Statuti dei partiti come elementi di autoregolamentazione di questi soggetti, soprattutto stante la mancanza di una legge ordinaria attuativa dell'art. 49 Cost. Si può, infatti, sostenere che «l'assenza di un vincolo giuridico a un assetto organizzativo complessivo improntato al metodo democratico non significa assolutamente che non sia possibile ravvisare l'opportunità che alcuni specifici elementi e meccanismi democratici siano garantiti. Ma la scelta su quale e quanta democrazia dovrà essere rimessa all'autonomia di ciascun singolo partito, il quale, solo, saprà come dosarli e quantificarli nel modo corretto, alla luce della propria storia, dei propri valori, dei propri iscritti, del proprio elettorato di riferimento, avendo sempre come obiettivo (...) di essere così in grado di (co)determinare la politica nazionale»: così, M. PERINI, *I partiti e la democrazia interna*, cit., 196.

⁵³ I due aspetti non possono essere disgiunti, dal momento che il concetto di democraticità dei partiti sarebbe incompatibile nei sistemi giuridici contemporanei «sia con la pretermissione della tutela delle minoranze sia con l'indifferenza per la 'parte debole' sia con l'irrelevanza delle forme e della trasparenza. Anzi, la democrazia contemporanea (...) ha proprio lo scopo di tutelare e dare voce ai più deboli all'interno del gruppo sociale»: così, M. PERINI, *I partiti e la democrazia interna*, cit., 291.

⁵⁴ P. IGNAZI, *I partiti in Italia dal 1945 al 2018*, Bologna, il Mulino, 2018, 213.

Prendendo le mosse dallo Statuto adottato nel 1994, non si ravvisano qui vincoli di esclusività che legano il singolo al partito, trattandosi di un documento molto sintetico, in cui non sono nemmeno esplicitati le sanzioni disciplinari comminabili e i relativi procedimenti. Si può considerare tale testo più come un documento programmatico, che evidenzia le principali linee di tendenza cui si ispira il neonato movimento politico, dall'impostazione scarna, composto di soli diciannove articoli, in cui si indicano pochi elementi riguardo il funzionamento interno e l'articolazione del partito sul territorio. Le uniche informazioni precise riguardano la convocazione, entro tre anni, di un'assemblea di soci per eleggere il Comitato di presidenza e la possibilità di definire le dimensioni locali di tale compagine, le cui strutture «afferiscono gerarchicamente al Comitato di presidenza»⁵⁵.

Nello Statuto del 2004, invece, si registra un'inversione di tendenza: si introduce, infatti, all'art. 2 una valutazione di compatibilità con altre iscrizioni, su cui è chiamato ad esprimersi il Comitato di presidenza. Alla luce di tale assunto, si registra, altresì, la sussistenza di un'apposita procedura sanzionatoria, contenuta nel combinato disposto degli artt. 3, 5 e 56 dello Statuto.

Investita da una parziale crisi, legata anche agli scandali che colpivano la figura del suo *leader*, questa compagine si è riorganizzata ed è arrivata a fondare la coalizione Popolo della Libertà (PDL), consistente in un tentativo, che ebbe successo elettorale per una breve stagione, di riunire in sé una componente moderata, di stampo medio borghese, e una popolare.

Nel relativo Statuto del 2009 si registra, quindi, una nuova inversione di tendenza, poiché non si precisa qui nulla riguardo alla possibilità o meno per gli iscritti di aderire ad altre compagini politico/partitiche o ad altri movimenti: il silenzio del “legislatore privato” sembra significativo, poiché non si intende proibire espressamente un contegno di tal fatta.

Con la scomparsa del PDL nel 2013, si ritorna alla denominazione di Forza Italia, che è giunta a dotarsi di un nuovo Statuto, che oggi si può prendere in considerazione con le innovazioni apportate fino al 2017. Si registra, qui, un altro cambiamento rispetto al passato, laddove si re-introduce la valutazione della compatibilità con altre iscrizioni, su cui è chiamato ad esprimersi in via definitiva sempre il Comitato di presidenza. Si potrà, quindi, intervenire con apposte sanzioni a carico dell'iscritto, in ossequio all'applicazione del combinato disposto degli artt. 3, 5 e 56 dello Statuto.

Passando, poi, ad Alleanza Nazionale, dobbiamo prendere le mosse dalla sua fondazione, avvenuta con il congresso di Fiuggi tenutosi tra il 25 e il 29 gennaio 1995. Nell'art. 2 del suo Statuto originario, datato 1995, si prescrive che «È in ogni caso incompatibile con l'iscrizione ad Alleanza Nazionale l'adesione ad associazioni segrete o comunque miranti o teorizzanti il sovvertimento dell'ordine costituzionale, nonché l'iscrizione ad altri partiti, associazioni, organizzazioni massoniche ed organizzazioni perseguenti scopi o svolgenti attività inconciliabili con le finalità e i programmi di Alleanza Nazionale». Medesima prescrizione, contenuta sempre nell'art. 2, si rinviene nel successivo documento del partito,

⁵⁵ Art. 11 dello Statuto del 1994.

del 2006. In entrambi questi documenti si specifica, poi, il procedimento disciplinare e le diverse sanzioni comminabili, tutte contenute sempre nell'art. 57.

È, invece, a partire dallo Statuto di Alleanza Nazionale – Fratelli d'Italia del 2014 che si toglie il vincolo di esclusività che lega il singolo al partito. Al contrario, sembra qui centrale l'apertura nei confronti di altre associazioni e fondazioni private, espressioni centrali della società civile. Ciò pare evidente se si considera l'art. 2 di questo documento, che recita: «Il Movimento favorisce l'associazionismo in tutte le sue forme e riconosce a fondazioni e associazioni il ruolo di contributo alla formazione della proposta politica e programmatica del Movimento».

Il vincolo di fedeltà tra compagine politica ed iscritto ritorna, invece, nello Statuto di Fratelli d'Italia del 2019, che, all'art. 3, sancisce che «Gli iscritti hanno il divieto di: (...) essere iscritti ad altri partiti o movimenti politici». Di nuovo, si ravvisa una vera e propria incompatibilità tra l'appartenenza a FDI e ad ogni altra formazione, prescrizione che, se violata, determinerà l'applicazione del meccanismo sanzionatorio e delle relative sanzioni, di cui agli artt. 3, 5 e 31 dello Statuto.

Da ultimo, si intende analizzare la Lega Nord per la Padania, poi esitata nella Lega per Salvini Premier.

In via generale, è necessario sottolineare la diversa vocazione di queste due formazioni, che non solo scontano un cambio di denominazione, ma pure di intenti e di obiettivi fondamentali, mantenendo, in ogni caso, simili regole e prescrizioni in tema di condizione degli iscritti. La Lega Nord nasce, infatti, a difesa dell'identità territoriale, dapprima con una dimensione locale, che poi ha raggiunto le vette nazionali. Ciò è avvenuto in due passaggi centrali: in primo luogo, con la sua comparsa, con la designazione di un deputato, alle elezioni europee del 1989; in secondo luogo, con la sua definitiva affermazione con le elezioni amministrative del 1990. Tale partito ha attratto consensi con la tematica autonomista-localista, del neoliberalismo economico, della protesta fiscale e del federalismo, con un'impostazione organizzativa che, per molti versi, ricalcava quella dei vecchi partiti di massa. Tra gli aspetti di maggior rilievo preme segnalare la centralità dell'iscritto militante, del processo decisionale dal basso verso l'alto, della preminenza degli organi collettivi su quelli monocratici e del partito sugli eletti. Tratto distintivo di tale compagine sta nella compresenza dell'attivismo degli aderenti al partito, alla luce della quale si richiede fede e dedizione agli iscritti, e dell'esistenza di una *leadership* dai tratti carismatici⁵⁶.

È, poi, a partire dal 2013 che, con l'avvento quale nuovo Segretario del partito di Matteo Salvini, cambia la politica di questa formazione, che fonda la sua nuova strategia sulla lotta all'immigrazione, sul nuovo rilievo alla questione settentrionale, supportando le istanze di *devolution*, e sulla progressiva autonomia rispetto all'ingombrante alleato Forza Italia⁵⁷. Non stupisce, quindi, che “questa” Lega, presentatasi alle elezioni del 2018, sia molto diversa da quella originaria, come testimonia pure il cambio di denominazione, da cui scompare il termine “Nord”. Ciò nonostante, non mancano nei programmi del partito riferimenti alla

⁵⁶ P. IGNAZI, *I partiti in Italia dal 1945 al 2018*, cit., 188.

⁵⁷ *Ivi*, 206-208.

causa del federalismo fiscale e alle richieste di maggiore autonomia, come testimoniano i *referendum* svoltisi in Veneto e Lombardia ai fini dell'attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost.⁵⁸.

Guardando agli Statuti della Lega si evidenziano più obblighi che diritti per gli iscritti, con vincoli di esclusività di iscrizione al partito. Ciò accomuna questo partito nella sua evoluzione diacronica e, infatti, lo rinveniamo già nella sua versione di Lega Nord per la Padania, come sancisce l'art. 33 dello Statuto del 2014, laddove si afferma che «La qualifica di Socio Ordinario Militante è incompatibile con l'iscrizione o l'adesione a qualsiasi altro Partito o Movimento Politico, associazione segreta, occulta o massonica o a liste civiche non autorizzate dall'organo competente». Simile divieto è, inoltre, contenuto nei due Statuti, del 2018 e del 2021, della Lega per Salvini Premier, con una formula pressoché identica, contenuta rispettivamente negli artt. 29 e 28. Si sancisce, in specie, che «La qualifica di socio ordinario militante è incompatibile con l'iscrizione o l'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». In tutti e tre gli Statuti, dunque, si identifica il procedimento disciplinare e le relative sanzioni comminabili avverso gli iscritti, possibile conseguenza della violazione della succitata prescrizione.

Tutto ciò premesso, si può notare come, soprattutto nell'arco dell'ultimo decennio, molti partiti del centro-destra abbiano attribuito grande rilevanza all'elemento della fedeltà alla compagine di appartenenza. L'adesione al programma politico dell'associazione sembra, quindi, incompatibile con qualsiasi altra iscrizione o legame di sorta. Eppure, davvero sussiste una *reale* inconciliabilità tra queste diverse formazioni?

Solo proseguendo l'analisi degli Statuti si potranno trarre ulteriori spunti di riflessione.

3.2 Le forze politiche di centro-sinistra

È, dunque, necessario ora analizzare i testi delle forze di centro-sinistra. Partendo, quindi, da quanto disposto nello Statuto di Democrazia e Libertà – La Margherita, la cui ultima versione consolidata risale al 2004, si può notare come qui sia incoraggiata, in ogni modo, la partecipazione politica degli iscritti, anche mediante collaborazione con associazioni sia interne che esterne rispetto al partito. In particolare, l'art. 6, c. 5 sancisce che «Democrazia è libertà - La Margherita accoglie negli statuti regionali forme associative che si richiamano alle tradizioni e ai valori definiti nella Carta dei Principi, con compiti di formazione politica permanente, di partecipazione attiva alla vita del movimento, di promozione di circoli». Già da tale previsione si può evidenziare come sia fondamentale, per tale compagine, favorire lo sviluppo di un patrimonio comune di principi, che possono ben essere comuni a diverse formazioni. Ai sensi, poi, dell'art. 7, commi 1 e 2, si stabilisce espressamente che «Possono iscriversi ai circoli di Democrazia è libertà - La Margherita tutti coloro che si riconoscono

⁵⁸ *Ivi*, 210.

nei principi e nelle finalità indicate nel presente statuto e che hanno compiuto il sedicesimo anno di età» e che «L'iscrizione o il mantenimento dell'iscrizione ad altri partiti politici di ambito regionale non è incompatibile con l'adesione a Democrazia è libertà - La Margherita». Da qui, la grande apertura che si può riscontrare nell'ambito di DL.

Dalla crisi del modello novecentesco del partito, consumatasi a partire dagli anni Novanta, sorge l'idea di una nuova compagine, basata sui seguenti aspetti, quali l'identificazione del Segretario come candidato alla Presidenza del Consiglio, la partecipazione immediata del cittadino elettore alle principali scelte di indirizzo politico e sui dirigenti e l'idea di un partito post-ideologico con una militanza ridotta, volta a rappresentare il Paese intero⁵⁹.

Se si analizza, poi, lo Statuto del Partito Democratico e il relativo manifesto dei valori, entrambi datati 2008, si può fin da subito notare come sia caduta una barriera tipica dei partiti di massa del Novecento, ovvero la distinzione tra iscritti e non. Non a caso, l'art. 1, in apertura, sancisce che il PD sia un partito di iscritti e di elettori, la cui organizzazione è interamente affidata al sistema delle primarie per ogni carica elettiva, sia essa esterna o interna. Si tratta di una "pseudoamericanizzazione" che ebbe «l'effetto di enfatizzare la personalizzazione», facendo sì che l'immagine della compagine di afferenza passasse «in secondo piano rispetto al leader»⁶⁰. Esso si pone, quindi, come erede in via di continuità con la formazione DL, laddove si possono considerare i disposti dell'art. 1, rispettivamente commi 5 e 6, che affermano che «Il Partito Democratico riconosce e rispetta l'autonomia e il pluralismo delle organizzazioni sociali e del lavoro, riconosce e rispetta la distinzione tra la sfera dell'iniziativa economica privata e la sfera dell'azione politica. Le regole di condotta stabilite dal Codice etico e le modalità di finanziamento del partito sono tese a evitare il condizionamento di specifici gruppi di interesse nella formazione dei suoi gruppi dirigenti e dell'indirizzo politico» e che «Il Partito Democratico riconosce e rispetta il pluralismo delle opzioni culturali e delle posizioni politiche al suo interno come parte essenziale della sua vita democratica, e riconosce pari dignità a tutte le condizioni personali, quali il genere, l'età, le convinzioni religiose, le disabilità, l'orientamento sessuale, l'origine etnica». Addirittura, si arriva a dedicare una previsione apposita, l'art. 30, per le fondazioni, le associazioni e gli altri istituti a carattere politico-culturale volti a favorire la libertà e il pluralismo associativo. Significativamente, inoltre, in questa versione primigenia dello Statuto si annoverano due categorie di soggetti, ovvero gli iscritti e gli elettori. Principale differenza è che solo i primi possano candidarsi a ricoprire cariche interne del partito, mentre ciò è precluso ai secondi che, come simpatizzanti, possono esclusivamente intervenire col proprio voto nell'elezione di tutte le cariche monocratiche interne⁶¹.

⁵⁹ D.P. MUCCILLI, *Lo statuto del PD: analisi di uno scollamento tra forma e sostanza*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 4, 2023, 182.

⁶⁰ P. IGNAZI, *I partiti in Italia dal 1945 al 2018*, cit., 234.

⁶¹ Infatti, nelle primarie del Partito democratico del 26 febbraio 2023 gli elettori sono stati determinanti per la vittoria di Elly Schlein. Si afferma che «la comunità a cui le primarie si rivolgono ha scelto una persona diversa da quella scelta dalla maggioranza della classe dirigente del partito: la maggioranza delle persone appartenenti ai gruppi parlamentari, così come molti tra coloro che appartenevano agli amministratori e ai dirigenti nei livelli locali, hanno sostenuto Bonaccini, in linea con il voto espresso dalla base. Il fatto che l'elettorato di riferimento abbia invece fatto

Il potere, però, di entrambe queste categorie viene progressivamente eroso. Ciò è divenuto specialmente rilevante con riferimento agli elettori, il cui impatto è, oggi, fortemente diminuito, in parziale controtendenza, si potrebbe sostenere, rispetto all'iniziale spirito di apertura e di democrazia immediata del partito⁶². Al contempo, si è assistito ad una nuova personalizzazione della compagine, sulla scia della trascinante figura del nuovo Segretario del PD, Matteo Renzi, *homo novus* giovane, capace di utilizzare la comunicazione per farsi interprete di una mutata sensibilità⁶³.

Nello Statuto del PD del 2015, all'art. 2, c. 9, si afferma, quindi, che «Sono escluse dalla registrazione nell'Anagrafe degli iscritti e nell'Albo degli elettori del PD le persone appartenenti ad altri movimenti politici o iscritte ad altri partiti politici o aderenti, all'interno delle Assemblee elettive, a gruppi consiliari diversi da quello del Partito Democratico» e che «Gli iscritti che, al termine delle procedure per la selezione delle candidature, si sono candidati in liste alternative al PD, o comunque non autorizzate dal PD, sono esclusi e non registrabili, per l'anno in corso e per quello successivo, nell'Anagrafe degli iscritti». In maniera lapalissiana si arriva, dunque, a sostenere un'incompatibilità tra adesione al partito e iscrizione ad altre formazioni.

Alla luce di tali prescrizioni, si disciplina, poi, l'apposito procedimento disciplinare, come da Capo VIII dello Statuto. È, in particolare, all'art. 40 *bis* che si sancisce che «Ciascun iscritto/a ha il diritto alla tutela e alla difesa del proprio buon nome. Nessun iscritto/a al partito può essere sottoposto a procedimento disciplinare per posizioni assunte nell'esercizio dei diritti sanciti nello Statuto, fermo restando l'obbligo dell'osservanza dei doveri statutari e del rispetto dei diritti degli altri iscritti».

Non stupisce, dunque, che pure nello Statuto del PD attualmente vigente, al netto delle ultime modifiche del gennaio 2023, si uniscano le due succitate componenti. Da una parte, si ribadisce nella parte iniziale l'apertura del partito ad altre associazioni di carattere culturale, come già nei testi del 2008 e del 2015. Dall'altra si pongono, però, alcune rilevanti specificazioni. La prima tra queste è contenuta nell'art. 4, c. 6, lett. e), laddove si prescrive che gli elettori e le elettrici del PD, che pure non sono necessariamente iscritti al partito ma che si riconoscono nei suoi valori e principi, hanno il dovere di «essere coerenti con la dichiarazione sottoscritta al momento della registrazione all'Albo». La seconda, ancor più significativa, si rinviene nell'art. 4, c. 9, laddove si introduce un vincolo di esclusività molto penetrante, sancendo che «Le persone appartenenti ad altri movimenti politici o iscritte ad altri partiti politici o aderenti, all'interno delle Assemblee elettive, a gruppi diversi da quello del Partito Democratico, non possono essere registrati nell'Anagrafe degli iscritti e nell'Albo degli elettori del PD». In conseguenza di tale assetto, pure qui si prevede un apposito procedimento disciplinare, contenuto nel Capo VII. In specie, all'art. 47 si ribadisce, come da antecedenti versioni dello Statuto, che «Ciascun iscritto/a ha il diritto alla tutela e alla

un'altra scelta solleva interrogativi tanto sulla capacità, del partito, di interpretare questa comunità, tanto sulle difficoltà che incontrerà Schlein nel tenere unito un partito che era orientato diversamente» in L. DANIELE, *Il senso delle primarie. Il faccia a faccia di Schlein con la base di un partito che non l'ha votata*, in *Linkiesta*, 28 febbraio 2023.

⁶² D.P. MUCCILLI, *Lo statuto del PD: analisi di uno scollamento tra forma e sostanza*, cit., 179.

⁶³ P. IGNAZI, *I partiti in Italia dal 1945 al 2018*, cit., 241.

difesa del proprio buon nome. Nessun iscritto/a al partito può essere sottoposto a procedimento disciplinare per posizioni assunte nell'esercizio dei diritti sanciti nello Statuto, fermo restando l'obbligo dell'osservanza dei doveri statutari e del rispetto dei diritti degli altri iscritti». L'elemento della fedeltà è, quindi, sempre più essenziale nell'ambito dell'attuale assetto del PD, di maggiore chiusura rispetto al passato nei confronti di soggetti che abbiano, a qualsiasi titolo “contatti qualificati” con l'esterno.

Passando, poi, alla disamina di altre formazioni partitiche di ampiezza minore e meno risalenti possiamo sottolineare che Azione, sia nello Statuto primigenio del 2019 che nella versione vigente, non prevede alcun vincolo di esclusività che leghi l'iscritto alla formazione politica in questione. Similmente né Italia Viva né Più Europa scontano, in alcun testo, alcuna prescrizione di tal fatta.

3.3 Il caso del MoVimento 5 Stelle

Caso particolare, ultimo da prendere in considerazione, è rappresentato certamente dal MoVimento 5 Stelle, formazione di stampo politico che inizialmente non voleva essere né denominato né considerato come partito vero e proprio.

Si tratta di una compagine antisistema, volta a rifiutare le logiche di contrapposizione tra destra e sinistra, con lo scopo, dichiarato, di ridare voce ai cittadini, al fine di rilanciare una partecipazione diretta degli stessi alla politica nazionale, nell'alveo, più propriamente, di una democrazia diretta, anziché rappresentativa. La sua storia ha avuto inizio l'8 settembre 2007 a Bologna, dove il comico Beppe Grillo lanciò il proprio progetto che non aveva, almeno nelle intenzioni iniziali, ad oggetto la politica, bensì l'economia, concentrando la propria attenzione sulla malagestione delle imprese e la vessazione del cittadino-utente e insistendo più sullo sviluppo che sulla crescita, puntando sull'energia rinnovabile, sul riciclo dei rifiuti, sui trasporti non inquinanti e sulla gestione pubblica di beni comuni. Ciò si innestava nel già presente *blog online*, dove si scambiavano opinioni riguardanti una politica incapace di dare risposte concrete ai problemi della collettività⁶⁴.

Da questo momento in poi si è avuta l'approvazione della “Carta di Firenze”, dove vennero stilati i dodici temi cardine del movimento, datato marzo 2009. È, poi, nell'ottobre dello stesso anno che si è avuta la presentazione del programma ufficiale della compagine, da cui si è in seguito originata la predisposizione del “non statuto”, sempre del 2009⁶⁵. Trattandosi di un mero documento di natura privatistica, almeno nelle intenzioni, si tratta del “semplice” statuto dell'associazione MoVimento 5 Stelle, che sancisce che «Possono aderire al MoVimento 5 Stelle tutti i cittadini italiani, di maggiore età, che non risultino, all'atto dell'adesione, nonché in corso di iscrizione, aderenti o comunque esponenti di altri partiti politici e/o di associazioni aventi oggetto o finalità in contrasto con quelli

⁶⁴ P. IGNAZI, *I partiti in Italia dal 1945 al 2018*, cit., 297-300.

⁶⁵ *Ivi*, 301.

dell'Associazione. L'adesione è preclusa a coloro che siano stati espulsi e/o che abbiano subito provvedimenti disciplinari e/o che abbiano in corso procedimenti giudiziari (sia quali parti attrici e/o ricorrenti che quali parti convenute e/o resistenti) con qualsivoglia realtà associativa che agisca od abbia agito sotto il simbolo MoVimento 5 Stelle». Alla luce di questo si disciplina l'apposita procedura sanzionatoria, di cui all'art. 11, sancendo così espressamente un vincolo di fedeltà agli ideali del gruppo organizzato.

Stante la natura peculiare di questo movimento, pure nel 2016 esso si è dotato di un nuovo "Non Statuto", documento molto sintetico esplicitante solo finalità e principali caratteristiche della compagine che si propone di innovare la partecipazione politica. Qui, all'art. 5, si afferma che «Il MoVimento è aperto ai cittadini italiani maggiorenni che non facciano parte, all'atto della richiesta di adesione, di partiti politici o di associazioni aventi oggetto o finalità in contrasto con quelli sopra descritti. La richiesta di adesione al MoVimento verrà inoltrata tramite Internet; attraverso di essa, l'aspirante iscritto provvederà a certificare di essere in possesso dei requisiti previsti al paragrafo precedente. Nella misura in cui ciò sia concesso, sulla scorta delle vigenti disposizioni di legge, sempre attraverso la Rete verrà portato a compimento l'iter di identificazione del richiedente, l'eventuale accettazione della sua richiesta e l'effettuazione delle relative comunicazioni». Trattandosi di un testo che si potrebbe definire programmatico non sono previsti procedimenti sanzionatori di sorta, ma ciò non toglie che proprio il peculiare congegno di "accettazione" dell'adesione sembra esprimere la volontà di valutare la compatibilità dell'iscrizione ai 5 Stelle con i principi di altre associazioni.

Successivamente si inizia, invece, a discorrere più propriamente di Statuti e il MoVimento stesso comincia ad organizzarsi e a dotarsi di una struttura sempre più partitica, con forti connotazioni personalistiche, nella prospettiva di un possibile successo elettorale. Si introduce così un testo innovato, creando al contempo la figura formale del *leader* politico, definito nei termini di «capo politico», connotazione che riflette la concezione verticistica e autoritaria nei rapporti interni della compagine. L'unico elemento *bottom-up* che sopravvive consiste nella convocazione dell'assemblea nazionale degli iscritti che designa la guida della compagine, da convocarsi anche *online*. D'altro canto, Grillo è designato *ex officio* come garante del MoVimento e le iscrizioni devono essere "certificate" sulla piattaforma Rousseau da una struttura delegata allo scopo⁶⁶.

Da formazione "di piazza", nata nella protesta dei centri città e dei *sociali media*⁶⁷ in rivolta contro i partiti tradizionali e al di fuori, formalmente almeno, dei circuiti di destra e sinistra⁶⁸, si è giunti, quindi, ad una formazione di stampo partitico. Da qui, si può considerare quanto previsto dall'art. 3 del suo Statuto del 2017, che stabilisce che «Possono aderire al MoVimento 5 Stelle tutti i cittadini italiani, di maggiore età, che non risultino,

⁶⁶ *Ivi*, 309.

⁶⁷ F. MUSELLA (a cura di), *Il governo in Italia. Profili costituzionali e dinamiche politiche*, Bologna, il Mulino, 2019, 249-250: qui si sostiene che il MoVimento 5 Stelle ha dato vita alla dimensione cibernetica dei partiti personali e leaderistici, enfatizzando il ruolo delle nuove tecnologie. Si argomenta, inoltre, che «Nell'arco degli ultimi vent'anni, anche se diversi per origine, struttura e ideologia, i partiti personali sono diventati dunque dominanti nel nostro Paese».

⁶⁸ P. IGNAZI, *I partiti in Italia dal 1945 al 2018*, cit., 311-312.

all'atto dell'adesione, nonché in corso di iscrizione, aderenti o comunque esponenti di altri partiti politici e/o di associazioni aventi oggetto o finalità in contrasto con quelli dell'Associazione. L'adesione è preclusa a coloro che siano stati espulsi e/o che abbiano subito provvedimenti disciplinari e/o che abbiano in corso procedimenti giudiziari (sia quali parti attrici e/o ricorrenti che quali parti convenute e/o resistenti) con qualsivoglia realtà associativa che agisca od abbia agito sotto il simbolo MoVimento 5 Stelle». Similmente, poi, l'art. 5 dello Statuto del 2022, quello attualmente vigente, sancisce che «Possono aderire al MoVimento 5 Stelle (gli Iscritti) tutti i cittadini italiani (...) che non risultino, all'atto dell'adesione, nonché in corso di iscrizione, aderenti ad altri partiti politici e/o ad associazioni aventi oggetto o finalità in contrasto o concorrenti con quelli dell'Associazione. L'adesione è in ogni caso preclusa a coloro che abbiano subito l'esclusione e/o che abbiano procedimenti giudiziari (in veste di parti attrici e/o ricorrenti o di parti convenute e/o resistenti) con qualsivoglia organismo associativo che agisca o abbia agito sotto il simbolo <MoVimento 5 Stelle>». Si rinvencono, poi, il procedimento disciplinare e le sanzioni comminabili, tutti ampiamente descritti in entrambi gli Statuti, che ben esprimono le maglie strette entro cui devono muoversi gli iscritti.

4. Considerazioni conclusive

Alla luce della disamina *ante* effettuata, non si può negare come il tema della democrazia interna ai partiti sia inscindibilmente connesso allo *status* del singolo iscritto e alla sua autonomia. Ci si deve, infatti, interrogare a tal proposito quanto questi sia libero all'interno della compagine, potendo scegliere anche di legarsi ad altre associazioni o movimenti di natura politica. Non a caso, si potrebbe sostenere che imporre un vincolo di fedeltà o di esclusività nei confronti di una formazione di cui all'art. 49 Cost. sia difficilmente compatibile con il dettato costituzionale, anche considerando la prescrizione di cui all'art. 67 Cost., che sancisce il principio del divieto di mandato imperativo⁶⁹.

Si è, infatti, avuto modo di sostenere in apertura che i partiti siano associazioni di stampo privatistico – e, come tali, basati sulla volontarietà di adesione – che perseguono specifiche finalità pubbliche, influenzando così anche l'attività degli organi costituzionali. Bene possono, infatti, dotarsi di proprie regole e sanzioni, al pari di tutte le altre compagini di cui

⁶⁹ Soprattutto se si considera il disposto dell'art. 67 Cost., che impone il divieto di mandato imperativo e che esprime, a livello costituzionale, la libertà di opinione e di espressione (anche in termini di voto) del singolo nell'Aula, senza timore di ripercussioni. In tema di rapporto tra artt. 49 e 67 Cost. si sostiene che «La tensione dinamica esistente tra l'art. 67 Cost. ed il ruolo essenziale dei partiti nella loro funzione rappresentativa riconosciuto dall'art. 49 Cost. non può dar luogo a scorciatoie che comprimano la portata dell'una o dell'altra norma costituzionale. Entrambe sono funzionali al modello di democrazia rappresentativa delineato dalla Costituzione italiana: non è ammissibile un'interpretazione dell'art. 67 che porti a disconoscere il ruolo dei partiti nella rappresentanza politica e ad eliminare ogni tipo di rapporto tra eletto ed elettore; non è neppure ammissibile una forzatura dell'art. 49 che riduca parlamentari ed eletti a meri esecutori di una non ben definita volontà popolare vincolati da mandati imperativi»: F. SCUTO, *I pericoli derivanti da uno svuotamento dell'art. 67 Cost. unito ad un "irrigidimento" dell'art. 49 Cost. Alcune considerazioni a partire dalla vicenda dello Statuto del Gruppo parlamentare "Movimento 5 Stelle"*, in *Federalismi*, n. 13, 2018, 8.

all'art. 18 Cost. Si potrebbe ritenere, quindi, che i singoli debbano semplicemente accettare le suddette prescrizioni, optando espressamente per l'adesione o meno.

Ciò non toglie che si pongono due problemi di pregnante rilievo.

In primo luogo, nell'ipotesi in cui il singolo iscritto violi un vincolo di fedeltà imposto dal suo partito, sarà cura del partito stesso attivare o meno il procedimento disciplinare. Tale circostanza potrebbe, quindi, anche non verificarsi, a seconda di chi sia il soggetto coinvolto. In altre parole, l'effettività della sanzione e la sua afflittività non sono automaticamente connesse ad un dato contegno, bensì alla volontà del partito di afferenza di colpire uno dei suoi aderenti, "macchiatosi" di slealtà. Ciò conduce, in maniera chiara, a dare possibilmente luogo a disparità di trattamento tra i diversi iscritti.

In secondo luogo, appare difficoltoso definire in maniera precisa cosa si intenda per "incompatibilità" con l'adesione ad altre associazioni, movimenti o gruppi: come valutare che l'appartenenza a tali diverse formazioni sia coerente con l'impostazione di fondo e con le linee programmatiche delle varie compagini di afferenza? Tale nozione si presta, a ben vedere, a diversificate interpretazioni, tutte connotate da caratteri di discrezionalità.

Entrambe queste problematiche si innestano, quindi, nel più ampio tema del metodo democratico cui i partiti devono informarsi, ai sensi dell'art. 49 Cost., e sulla conseguente necessità/opportunità di dotarsi, nell'ordinamento italiano contemporaneo, di una legge sui partiti politici.

Pure la dottrina si è a lungo interrogata a tal proposito, presentando, a seconda del periodo storico di riferimento, diverse posizioni. Dapprima, infatti, si era per lo più restii ad ammettere un intervento di tal fatta. Sulla scorta della scelta del legislatore costituente di non intervenire in maniera pregnante sul fenomeno partitico, si era giunti ad argomentare che un'eventuale regolamentazione da parte del legislatore ordinario di tali compagini avrebbe fatto perdere loro il ruolo di corpo intermedio, costituendo una «variabile dipendente della forma di governo e della legislazione elettorale», che, in quanto tale, avrebbe potuto subire effetti positivi indiretti grazie alle opportune riforme istituzionali⁷⁰. Proprio questa relazione, tra condizioni fattuali e mutamenti normativi e sociali, risulta fondamentale per convincere alcuni autori, che inizialmente pure avevano sostenuto come la democrazia interna dei partiti fosse da intendersi nel senso di garantire la posizione del singolo iscritto⁷¹, chiamato a concorrere a definire le linee programmatiche della compagine di afferenza, a sostenere, proprio in virtù delle condizioni politiche dell'Italia del secondo dopoguerra, la pericolosità di una legge sui partiti, che risulterebbe più dannosa della lacuna delle leggi⁷².

In secondo luogo, una legge sui partiti si sarebbe posta come eccessivamente limitativa della libertà di queste associazioni di dotarsi dell'organizzazione a loro più confacente, senza

⁷⁰ A. BARBERA, *La democrazia "dei" e "nei" partiti, tra rappresentanza e governabilità*, in S. MERLINI (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, Passigli, 2009, 247.

⁷¹ C. ESPOSITO, *I partiti politici nello stato democratico*, in ID., *Scritti giuridici scelti*, tratto dall'originale in *Quaderni di Iustitia*, vol. 11, Roma, 1959.

⁷² C. ESPOSITO, *I partiti politici nella Costituzione italiana*, in ID., *La Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1954, 161.

risolvere, in ogni caso, le problematiche relative alle degenerazioni politiche, che risiedono nel mancato rispetto della responsabilità politica⁷³.

È, poi, a partire dagli anni '80 del secolo scorso che si è registrato un deciso cambio di passo, divenendo preminenti quelle posizioni che intendevano il “metodo democratico” di cui all'art. 49 Cost. come volto a tutelare non solo i partiti, ma la partecipazione dei cittadini alla determinazione della politica nazionale attraverso i partiti⁷⁴. Di conseguenza, in molti sostengono oggi che una disciplina legislativa sarebbe funzionale «per allineare a standard minimi di democrazia almeno quei processi decisionali interni che incidono sulla formazione degli organi elettivi», che sarebbe pure «irrinunciabile al fine di garantire la trasparenza dei processi decisionali e del legame con le sue fonti di finanziamento»⁷⁵.

Ciò è divenuto specialmente rilevante soprattutto nella dinamica attuale, in cui si assiste ad una crisi della legittimazione politica a causa di una pluralità di fattori, tra cui si annovera il venir meno dei partiti di massa, fortemente ideologizzati, rigidamente organizzati e radicati nel territorio, con una base elettorale compatta, con una struttura politica o centralizzata, tale da precludere qualsiasi forma di dissenso interno, o articolata in correnti e organizzazioni collaterali volte a garantire una dialettica reciproca interna alla compagine. Oggi, al contrario, si assiste alla nascita e allo sviluppo di partiti di opinione, «più di elettori che di iscritti, post-ideologici (...), socialmente interclassisti, rappresentativi di interessi più eterogenei, con un apparato organizzativo e burocratico più leggero ma guidati da leadership molto forti e talora carismatiche (...), fondate più sulla loro capacità comunicativa mediatica che su quella organizzativa» con una comunicazione «sempre più semplificata» e una competizione «sempre più personalizzata»⁷⁶.

Da qui, la necessità, ormai si potrebbe dire ineludibile, di un intervento legislativo, che dovrebbe partire dal fornire una definizione precisa di “partito politico”⁷⁷, per poi disciplinarne alcuni aspetti, almeno nei principi di fondo e nelle linee fondamentali, come l'obbligo di pubblicazione dello statuto della compagine, i meccanismi di tutela pseudo-giurisdizionale avverso la comminazione di sanzioni e le modalità di selezione delle cariche interne oltre che delle candidature⁷⁸.

Non stupisce, dunque, che, pure nel corso della XIX legislatura, siano intervenute svariate proposte per introdurre, a vario titolo e in vario modo, disposizioni in tema di democrazia interna dei partiti.

⁷³ G. FERRARA, *Le risultanze della Commissione Bozzi*, in *Democrazia e diritto*, 1958.

⁷⁴ *Ex multis*, V. SICA, *Le associazioni nella Costituzione italiana*, Napoli, Jovene, 1957; V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in *Ius*, 1969 e T. MARTINES, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Milano, Giuffrè, 1957.

⁷⁵ P. RIDOLA, *L'evoluzione storico costituzionale del partito politico*, in AA.VV., *Annuario AIC (2008). Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Napoli, Jovene, 2009, 147.

⁷⁶ S. CURRERI, *La democrazia nei partiti politici: nuovi spunti per un tema vecchio*, in *DPCE online*, n. 1, 2023, 401-402.

⁷⁷ F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici*, Milano, Giuffrè, 2012, 35, laddove si afferma che «Va da sé, infatti, che dare una definizione normativa di partito costituisce il contenuto minimo dall'attuazione delle norme costituzionali sui partiti».

⁷⁸ Su tale disamina si rinvia alle varie proposte e ai possibili contenuti di una legge sui partiti come enumerati da A. CAPELLI, *La democrazia interna ai partiti politici. Bilanci e prospettive*, cit., 225-237.

Tra queste, due nascono dalla compagine di centro-sinistra, una dal centro-destra e una dal MoVimento 5 Stelle. A queste se ne aggiungono altre due che, intervenendo su una disciplina più ampia e generale, toccano pure alcuni profili sul tema.

I primi due testi consistono nell'A.S. n. 207, presentato dall'on. Andrea Giorgis e altri, e nell'A.C. n. 533, ad iniziativa dell'on. Stefano Vaccari, entrambi volti ad introdurre delle modifiche al d.l. n. 149/2013.

Le ragioni alla base della prima proposta di intervento, come esplicitate nella relazione introduttiva al DDL, sono la concentrazione del potere in capo a pochi soggetti e la progressiva destrutturazione dei corpi intermedi, elementi tutti che «non aumentano l'efficienza delle istituzioni politiche né accrescono la loro capacità di governo dei processi economici e sociali, ma concorrono solo ad aumentare le diseguaglianze, le divisioni e i conflitti sociali»: esse, non a caso, hanno perso «oltre alla capacità di rappresentare, anche la capacità di governare e, in particolare, di indirizzare e coordinare l'attività economica a fini sociali». In particolare, si richiede dunque l'esplicitazione dei principi che valgono ad ispirare l'azione del partito e delle misure destinate ad assicurarne il rispetto, l'adozione di regole di pubblicità e di confronto dialettico, nel rispetto delle diverse opinioni, per l'approvazione degli atti interni alla compagine e la predisposizione di misure che coinvolgano, in tutta la vita e l'evoluzione dell'associazione, le minoranze. In entrambi i casi si reca una delega al Governo per l'adozione di un Testo unico in materia di partiti e movimenti politici ai fini di un coordinamento normativo tra tutte le disposizioni in vigore sul punto nell'ordinamento, al fine di assicurare, in via generale, la trasparenza e la democraticità delle formazioni che agiscono nel tessuto sociale ed istituzionale del Paese. Più nello specifico, ai fini del tema della “fedeltà al partito” qui rilevante, sembra che si voglia incoraggiare la piena autonomia dell'iscritto, prevedendo altresì espressamente la possibilità di ricorrere avverso le ipotesi di esclusione o di mancata ratifica dell'ammissione alla compagine. Ci si riferisce, a tal proposito, a quanto previsto nell'art. 2 di questo testo, laddove si specifica che debbano essere esplicitate «le forme e le modalità di iscrizione al partito, che devono essere idonee a garantire il carattere libero e personale dell'iscrizione medesima; le cause di rigetto motivato della domanda di iscrizione, contro il quale deve essere ammesso il ricorso agli organi di garanzia del partito».

Pressoché identiche *rationes* e prescrizioni sono definite nel secondo documento presentato, che non sconta, quindi, peculiari novità.

La terza proposta è contenuta nell'A.S. n. 549, ad iniziativa degli onorevoli De Priamo, Balboni, Lisci, Spinelli e Della Porta, avente ad oggetto la proposta di legge delega all'esecutivo per l'approvazione di un Testo unico che intervenga in maniera complessiva sulla materia, ridonando ai partiti il loro ruolo di interpreti delle istanze sociali, favorendo la partecipazione dei cittadini alla vita politica del Paese. Principale oggetto di intervento è lo statuto della compagine, da ispirare a criteri di democrazia e di coinvolgimento degli iscritti, che presentano diritti e doveri in funzione dei quali partecipano alla vita dell'associazione in questione, indicando, altresì, le garanzie e le modalità di svolgimento del procedimento disciplinare. Specialmente rilevante, qui, è l'introduzione di un codice

etico che valga ad ispirare i comportamenti individuali e collettivi, del meccanismo delle primarie come possibile soluzione per l'individuazione delle candidature e assicurare la trasparenza degli atti principali del partito. Sembra, quindi, a prima vista, non molto rilevante assicurare, come principio basilare applicabile a tutte le situazioni, la libertà del singolo all'interno della compagine, che resta secondario rispetto al "partito" di riferimento.

È stato, poi, presentato l'A.S. n. 881, che definisce queste compagini nei termini di associazioni necessariamente riconosciute, dotate di personalità giuridica, che si debbono dotare di uno statuto che espliciti chiaramente alcuni aspetti irrinunciabili, tra cui il programma politico, le procedure amministrative e finanziarie, la posizione degli iscritti nell'ambito dei processi decisionali interni, le garanzie in tema di dialogo e confronto nel partito e fuori dal partito, la previsione di un codice etico cui ispirarsi nella propria azione e l'utilizzo mirato delle nuove tecnologie per favorire l'aggiornamento e la partecipazione costante degli associati. Ispirandosi, tra l'altro, alla disciplina di rango europeo, sono qui enumerati svariati contenuti da inserire necessariamente negli atti costitutivi delle compagini partitiche, che presentano esplicitamente l'importanza del concorso del singolo alla formazione dell'indirizzo e della politica generale, in un clima di apertura anche mediante «un dialogo costante con la società civile e con gruppi, associazioni, organismi variamente rappresentativi, in modo da favorire lo scambio e la raccolta di idee, progetti, suggerimenti, proposte ai fini delle iniziative politiche, sociali e culturali, volte a migliorare la società e le condizioni di vita dei cittadini»⁷⁹.

A tutto ciò si aggiunge l'A.S. n. 333, a firma dell'on. Dario Parrini, che persegue due linee di intervento: da un lato, si richiede la revisione della disciplina degli statuti per favorire «la partecipazione degli iscritti alle scelte politiche del partito» e per garantirne «un funzionamento interno democratico»⁸⁰; dall'altra, si propone l'attuazione del metodo democratico tramite una revisione del «sistema delle candidature»⁸¹. Da qui, si prendono le mosse per delineare un contenuto minimo dei documenti fondativi di tali associazioni, espressamente definite come riconosciute, riguardanti anche diritti e doveri degli iscritti e la necessaria presenza di procedure democratiche per l'adozione di atti interni del partito, intervenendo in maniera importante anche sul rapporto – di responsabilità – da istituirsi tra compagine ed eletti. Non a caso, all'art. 2 del DDL si prevede che l'atto costitutivo del partito debba indicare, tra le altre cose, «i diritti e i doveri degli iscritti e in particolare: 1) le modalità di iscrizione al partito; 2) le cause di rigetto motivato della domanda di iscrizione, contro il quale deve essere sempre ammesso il ricorso agli organi di garanzia del partito». Ciò sembra chiaramente esprimere la volontà di tutelare quantomeno il contraddittorio tra iscritto e compagine di appartenenza, se non la più ampia libertà di scelta e di "movimento" in capo al singolo nella galassia partitica.

Da ultimo, si richiama in questa sede l'A.S. n. 550, ad opera dell'on. Carlo Cottarelli ed altri, che intende rilanciare il circuito fiduciario tra rappresentanti, rappresentati e partiti

⁷⁹ Art. 3 dell'A.S. n. 881.

⁸⁰ Artt. 2 e 3 dell'A.S. n. 333.

⁸¹ Artt. 5-7 dell'A.S. n. 333.

tramite il rafforzamento di misure volte ad assicurare la trasparenza economica dei programmi elettorali. Nulla qui si dice, in realtà, a proposito degli statuti e della natura giuridica dei partiti, ponendosi più l'attenzione su questioni di carattere finanziario.

Tutte queste proposte, per quanto meritevoli e interessanti, sembrano, però, scontare un elemento di problematicità. Molte di esse, infatti, paiono indirizzarsi verso l'adozione di uno "statuto-tipo" dei partiti politici, comprimendo così in maniera sensibile la loro autonomia organizzativa⁸²: da qui, sembra, piuttosto, opportuno istituire dei meccanismi legislativi di controllo sui requisiti formali minimi capaci di soddisfare le esigenze di trasparenza e di partecipazione attiva che fanno del partito una formazione sociale centrale per il sistema democratico ampiamente inteso⁸³.

Per fornire ulteriori spunti di riflessione è opportuno, ora, passare alla comparazione, soprattutto con altri ordinamenti europei. Come si è, infatti, avuto modo di accennare, il confronto con altri sistemi giuridici risulta centrale.

Pare interessante, in primo luogo, discorrere del Portogallo. Qui si è cercato di rafforzare l'integrazione dei partiti nel sistema costituzionale in quanto tale tramite la fonte legale⁸⁴. In specie, con la Carta del 1976⁸⁵, sono state introdotte diverse disposizioni dedicate a tali soggetti. Si tratta dell'art. 10, c. 2, in cui si afferma che essi «concorrono all'organizzazione e all'espressione della volontà popolare, nel rispetto dei principi di indipendenza nazionale, di unità dello Stato e di democrazia politica» e dell'art. 51 Cost., laddove si sancisce il diritto di costituire un partito o di parteciparvi con la più ampia libertà di associazione, prevedendo in ogni caso un loro *status* privilegiato, inscrivendoli entro «un paradigma costituzionalmente indefettibile»⁸⁶. Essi, quindi, rientrano nel *genus* delle associazioni tra privati, ma da esse si differenziano nettamente. Non a caso, sempre l'art. 51 Cost. portoghese introduce ulteriori disposizioni significative, come il c. 2, che prevede il divieto di iscrizione a più di un partito, e il c. 5, che, nell'ambito dell'organizzazione infrapartitica, impone il rispetto dei principi di trasparenza e di democrazia interna. Ulteriore previsione di rilievo è l'art. 160 della legge fondamentale lusitana, che prevede la decadenza dal mandato del deputato che si iscriva ad un partito diverso rispetto a quello con cui ha partecipato alle elezioni. La costituzionalizzazione di tale *anti-defection clause*⁸⁷ risulta, non a caso, coerente con il ruolo che la Costituzione impone ai partiti, poiché essi contribuiscono alla transizione politica, sia in senso positivo che negativo. A seconda, infatti, della loro "forza" all'interno dell'ordinamento si possono ravvisare tendenze più o meno evidenti in

⁸² G. PASQUINO, *La democrazia nei partiti (degli altri)*, in *il Mulino*, n. 6, 2019, 914.

⁸³ Così argomentava C. MORTATI, *Concetto e funzione dei partiti politici*, in *Quaderni di ricerca*, s. 1, 1949, 13.

⁸⁴ Per una "tipizzazione" delle relazioni che possono instaurarsi tra partiti politici e ordinamento nazionale si consideri il contributo di H. TRIEPEL, *La Costituzione dello Stato e i partiti politici*, in E. GIANFRANCESCO, G. GRASSO (a cura di), *Heinrich Triepel. La Costituzione dello Stato e i partiti politici*, Napoli, Jovene, 2015, 6-7, laddove l'integrazione o incorporazione dei partiti nel testo costituzionale rappresenta il «quarto gradino», quello più alto.

⁸⁵ Essa si colloca, significativamente, «nel panorama delle Costituzioni europee come quella che maggiormente ha sviluppato i principi della democrazia rappresentativa fondata sul ruolo dei partiti politici»: così, S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato imperativo al mandato di partito*, Firenze, Passigli, 2004, 150.

⁸⁶ F. MASCI, *La democrazia nei partiti de iure condito: il caso portoghese*, in *DPCE online*, n. 1, 2021, 529.

⁸⁷ Su tale tematica a livello italiano si rinvia, *ex multis*, a R. ORRÙ, *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws: spunti di diritto comparato*, in *Diritto Pubblico e Comparato Europeo*, n. 4, 2015, 1104.

termini di transfughismo parlamentare⁸⁸. Da qui, di nuovo, una correlazione tra diversi soggetti, che determina una «supremazia, per lo meno procedimentale, dei gruppi parlamentari sui deputati e, tendenzialmente, dei partiti sui gruppi parlamentari»⁸⁹.

In Portogallo, quindi, sono in definitiva i partiti, disciplinati pure in via legislativa⁹⁰, a svolgere un ruolo centrale nell'ambito della dinamica parlamentare tutta⁹¹, dove risultano pregnanti la «qualità della loro democrazia interna», i «loro meccanismi di promozione e di carriera», gli «effetti perversi della corruzione» e «tutte le manifestazioni oligarchiche del loro funzionamento»⁹².

Si può, poi, considerare l'ordinamento spagnolo, che si occupa di queste compagini sin dalle disposizioni preliminari contenenti i principi fondamentali della Costituzione, definendole nell'art. 6 come elementi essenziali e indispensabili del nuovo ordinamento democratico⁹³, utili a garantire il pluralismo politico. In ogni caso, si può affermare che l'eletto rappresenta gli elettori che hanno votato il partito per cui si è candidato: ciò, dunque, sta a significare che il suo mandato non è totalmente libero, ma pare indirettamente «vincolato», ovvero soggetto al rispetto degli ideali e degli obiettivi programmatici della compagine di afferenza⁹⁴. Da qui, la persistenza, anche in questo sistema giuridico, del divieto di mandato imperativo, anche se, evidentemente, deve sussistere una corrispondenza, in termini di responsabilità, tra cittadini e rappresentanti⁹⁵.

Tutto ciò premesso, è bene rammentare un ulteriore tassello della disciplina normativa spagnola in tema di partiti. Si tratta della l. n. 6/2002, c.d. *Batusana*, laddove il suo art. 9 ha prescritto che le formazioni politiche esercitano liberamente la propria attività nel rispetto dei valori costituzionali e sviluppando la funzione loro attribuita dalla legge fondamentale, con il solo limite dell'osservanza della dialettica democratica⁹⁶.

Similmente in Francia l'art. 4, c. 1 della Costituzione del 1958 riconosce a livello formale il ruolo che tali soggetti rivestono all'interno dell'ordinamento, descrivendone altresì le funzioni e sancendo che essi «concorrono alla espressione del voto» e che «si formano ed esercitano la loro attività liberamente» nel rispetto dei «principi della sovranità nazionale e della democrazia». Per quanto attiene alla loro natura giuridica, essi sono liberi di scegliere tra l'essere associazioni riconosciute, nei termini di *association déclarée*, ovvero semplici associazioni. Nel primo caso, in particolare, è richiesto che ci si attenga alle disposizioni

⁸⁸ F. MASCI, *La democrazia nei partiti de iure condito: il caso portoghese*, cit., 524 ss.

⁸⁹ G. DAMELE, *Vincoli di mandato dei parlamentari e carattere democratico dei partiti. Spunti a partire dall'articolo 160 della Costituzione portoghese*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 18 maggio 2017, 8.

⁹⁰ Si tratta della *Lei dos Partidos Políticos*, l. n. 2/2003.

⁹¹ J. ARAJUIO ALVES, *Do controlo jurisdiccional da democraticidade interna dos partidos políticos: as garantias dos militantes partidários no quadro do ordenamento juridicoconstitucional português*, in *Julgur Online*, maggio 2017, 5.

⁹² J. PACHECO PEREIRA, *O Paradoxo do ornitorrinco: textos vários sobre o PSD*, Lisbona, Alêtheia Editores, 2007, 161-162.

⁹³ Sul punto, F. SAINZ MORENO (a cura di), *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, Madrid, Cortes Generales, 1980, 147 e 162.

⁹⁴ C. PINELLI, *Discipline e controlli sulla "democrazia interna" dei partiti*, Padova, Cedam, 1984, 93.

⁹⁵ AA.VV., *Il divieto di mandato imperativo: un principio in discussione. La Spagna, in Seminario di studi e ricerche parlamentari Silvano Tosi*, 2019, 12-13.

⁹⁶ Sul tema si è espressa I. NICOTRA, *La nuova legge organica sui partiti politici in Spagna al primo banco di prova: il procedimento di "illegalizzazione" del Batusana*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 4 ottobre 2002.

contenute nella legge sul contratto di associazione del 1 luglio 1901. L'art. 11 di tale testo prescrive che gli statuti di tali compagini debbono contenere informazioni riguardo alle condizioni di ammissione e radiazione dei membri; alle regole di funzionamento; ai poteri attribuiti a coloro che rivestono ruoli apicali o di vertice e alle condizioni di modificazione dello statuto o di eventuale scioglimento. Una volta riconosciuto, il partito acquista personalità giuridica. Qualora, invece, si volesse essere considerati e annoverati nei termini di semplice associazione, il partito non avrebbe capacità giuridica, restando privo di personalità.

A tali previsioni è necessario, poi, aggiungere che il legislatore d'Oltralpe del 1988 è intervenuto con l'obiettivo di disciplinare il finanziamento dei partiti ed ha sancito, riprendendo l'art. 4 Cost. francese summenzionato, che i partiti sono liberi di costituirsi ed esercitare le loro attività in maniera libera, attribuendo espressamente loro personalità giuridica e legittimazione processuale.

Da qui, è bene notare come i vari ordinamenti europei abbiano disciplinato in maniera dissimile il fenomeno politico in parola, lasciando i partiti liberi di meglio disciplinare la propria attività, come avviene in Francia, in Spagna e pure in Italia a ben vedere, ovvero costituzionalizzandoli espressamente, inscrivendoli in precisi schemi operativi, come accade in Portogallo.

In via conclusiva ritengo, quindi, che le strade da percorrere nel nostro sistema giuridico siano due e che esse non possano considerarsi come alternative, bensì come cumulative.

Innanzitutto, si potrebbe optare per l'introduzione di una disciplina generale sui partiti politici, che non comporti l'adozione di uno statuto-tipo per le diverse compagini, ma che sia valevole a fissare alcuni principi generali cui attenersi, di carattere minimo, al fine di salvaguardare la libertà delle associazioni, specificazioni dell'art. 18 Cost. Tra questi congegni, vi dovrebbero essere elementi che siano fondamentali per assicurare non solo la democraticità interpartitica, ma altresì intrapartitica: in altri termini, si dovrebbero introdurre meccanismi volti ad assicurare il rispetto di tale valore nell'azione di queste formazioni tra loro all'interno del sistema giuridico, in una dimensione "orizzontale", e nell'azione della compagine avverso i suoi iscritti, in una dimensione "verticale". Da qui, si può cogliere la necessità di attuare l'art. 49 Cost. nella terza interpretazione, quella più estensiva, volta a coinvolgere le prospettazioni esterne ed interne del concetto di "metodo democratico" dei partiti di cui all'art. 49 Cost.

Tra questi elementi fondanti si dovrebbero assicurare la libertà degli iscritti, la parità di trattamento tra loro, la predisposizione di appositi rimedi di garanzia del contraddittorio nell'ambito delle procedure sanzionatorie interne e di obblighi di trasparenza, non solo dei rendiconti, ma dell'attività intera dell'associazione, nei termini di iniziative organizzate e non solo. Così optando, si andrebbe a salvaguardare la libertà di autoregolamentazione del partito, contemperandola con la garanzia dei diritti e delle prerogative dei singoli.

In secondo luogo, non si può prescindere da un'altra considerazione. Se, infatti, sarebbe almeno opportuna l'introduzione di una disciplina legislativa attuativa del dettato costituzionale, si dovrebbe, comunque, rammentare che alla base di un reale mutamento di

paradigma e di sistema ci sia l'educazione politica, che faccia proprie le regole di fedeltà imposte, attualmente in maniera espressa, negli Statuti. Così facendo, non vi sarebbe bisogno di introdurre prescrizioni di dubbia compatibilità con le prescrizioni della Carta del 1948, poiché queste regole – morali prima ancora che giuridiche – sarebbero incorporate nell'indole dei rappresentanti, rinsaldandone il legame con gli elettori.

Solo, infatti, un convincimento interno, di *habitus*, sarebbe valevole a portare un reale beneficio, poiché i singoli seguono le regole che ritengono effettivamente cogenti. Riprendendo le parole dell'opera di George Martin, "Il trono di spade", si può ben affermare che «Il potere risiede dove un uomo crede che risieda»⁹⁷. Fino ad ora, dunque, si potrebbe dire che la fedeltà politica sia sempre stata affidata ad una logica di potere: gli iscritti, temendo la sanzione proveniente "dall'alto", si trovano a sottostare o meno a disposizioni etero-imposte.

Sarebbe, piuttosto, necessario cambiare la mentalità dei partiti, trattandosi di un problema culturale di fondo che investe la politica tutta, in un panorama in cui la legislazione deve porsi come avanguardia, ma non come elemento risolutivo delle problematiche in esame⁹⁸. Soprattutto, non sembra che una disciplina normativa in tema di democrazia interna dei partiti sia valevole a chiudere in maniera tombale la questione né sia idonea a determinare automaticamente una maggiore democraticità del sistema e un miglioramento della rappresentanza⁹⁹.

Per cambiare nettamente direzione pare, invece, necessario passare da una logica di *forza* ad una di *responsabilità*, che si traduce e trova un suo fondamento in una triplice direzione: responsabilità verso il partito, verso gli elettori e, soprattutto, verso se stessi.

Perché bisogna ricordare che «non è la forza che sconfigge l'oscurità, ma è la luce», poiché la luce «resiste ed è più maestosa della forza» e «in sua presenza, tutta l'oscurità deve svanire»¹⁰⁰.

Non il potere, dunque, ad ispirare e a determinare la democrazia dei e nei partiti, ma la morale, la responsabilità dei singoli, con un legame di fedeltà che scaturisce dall'interno e che si proietta nella collettività senza timore di sanzione.

⁹⁷ G.R.R. MARTIN, *Il trono di spade. Uno scontro di re*, Milano, Mondadori, 2022, 133.

⁹⁸ M. CERMEL, *La democrazia nei partiti*, Padova, Cedam, 2003, 271, laddove si afferma che «il problema della democrazia interna dei partiti investe la cultura politica dell'intera comunità: solo in parte, dunque, può essere risolto attraverso le leggi».

⁹⁹ «Ho il timore che la democrazia interna – da sola, se non è in grado di esprimere forte capacità decisionale e professionalità adeguate a gestire la complessità contemporanea – potrebbe facilitare a servire, su di un piatto d'argento, il Potere a regimi assai poco democratici»: così, M. PERINI, *I partiti e la democrazia interna tra diritto pubblico e diritto privato: alcune questioni preliminari e molte domande*, in G. IORIO, P. ZICCHITTO (a cura di), *I partiti e la democrazia interna*, riprendendo ID., *I partiti e la democrazia interna*, cit., 196 ss.

¹⁰⁰ Così si esprime, in maniera poetica, Celebrimbor nella seconda stagione de "Gli Anelli del Potere" (puntata 2.7).