



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MESSINA

DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

CORSO DI DOTTORATO DI RICERCA IN “SCIENZE GIURIDICHE” - XXXIII CICLO
Curriculum “Organizzazione del potere e tutela dei diritti fondamentali nella
prospettiva costituzionalistica e storico-filosofica”

La funzione costituzionale dei partiti e il sindacato del potere giudiziario

Dottorando

dott. Giuseppe Donato

Tutor

Chiar.mo Prof. Antonio Saitta

Coordinatrice del Corso di Dottorato

Chiar.ma Prof.ssa Concetta Parrinello

*Al giurista, invero, interessano non la rilevazione dei
dati della realtà sociale compiuta dai partiti ed i
giudizi di valore che su tali dati i partiti stessi formulano,
ma il fenomeno in sé dell'esistenza dei partiti e
le funzioni cui essi adempiono nell'ordinamento statale.*

TEMISTOCLE MARTINES

*Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche, Milano 1957,
ora in Opere, Milano 2000, tomo I, 129.*

INDICE

INTRODUZIONE

L'evoluzione del fenomeno partitico, dalla ostilità alla centralità nell'ordinamento pag. 5

CAPITOLO I

La configurazione del partito politico nell'ordinamento costituzionale italiano

1. La *ratio* dell'art. 49 Cost.: funzione costituzionale dei partiti politici e profili di garanzia nel sistema giuridico pag. 20
2. Il profilo funzionale nell'intreccio di pluralismo, concorso e parità di *chances* pag. 31
3. Il profilo organizzativo: il partito come associazione pag. 39
4. I tre stati della materia: *excursus* sul sistema partitico italiano pag. 51

CAPITOLO II

La sindacabilità delle dinamiche interne al partito

1. Il metodo democratico esterno e l'impermeabilità dell'attività interna dei partiti: i primi segnali di apertura nella giurisprudenza pag. 61
2. La natura anfibia dell'espulsione dal partito: da strumento disciplinare *stricto sensu* a mezzo di lotta politica pag. 74
3. La selezione delle candidature e l'ineffettività della tutela giurisdizionale pag. 82
4. Profili di democrazia interna nella prospettiva comparata: Germania e Spagna pag. 93

CAPITOLO III

La (dis)funzione costituzionale del partito: XII disposizione e modelli di protezione della democrazia

1. La XII disposizione finale: dispute ermeneutiche e rottura della Costituzione *pag.* 106
2. La XII disposizione finale alla prova della giurisprudenza: i partiti neofascisti e i rischi del sindacato diffuso *pag.* 116
3. La protezione dai partiti antisistema in Germania e Spagna *pag.* 130
4. La giurisprudenza della Corte EDU sui partiti politici *pag.* 143

CAPITOLO IV

L'ambivalenza del metodo democratico nell'organizzazione interna e nell'attività esterna: prospettive verso il recupero della dimensione costituzionale del partito politico

1. La legislazione indiretta sui partiti attraverso la regolazione del finanziamento pubblico: l'evoluzione dell'ordinamento italiano *pag.* 153
2. La disciplina del finanziamento pubblico nella prospettiva del diritto tedesco, spagnolo e statunitense *pag.* 166
3. Interventi normativi e presidi giurisdizionali a tutela del profilo interno del metodo democratico *pag.* 179
4. Emersione dalla palude dell'anomia e recupero della dimensione pubblicistica: presidi giurisdizionali al metodo democratico nell'attività esterna e prospettive nella giurisprudenza costituzionale *pag.* 192

BIBLIOGRAFIA

pag. 206

INTRODUZIONE

L'evoluzione del fenomeno partitico, dalla ostilità alla centralità nell'ordinamento

Il partito politico costituisce una delle istituzioni maggiormente sensibili ai mutamenti delle dinamiche della comunità: dietro un *nomen* immutato nel tempo si cela un corpo che evolve con quegli interessi che la società chiede di organizzare e rappresentare.

La radice etimologica della parola porta con sé l'ambiguità di fondo di un soggetto che, pur essendo una *frazione*, si muove verso l'*intero*: «il partito si presenta quindi come parte totale, inteso ciò nel senso di parte capace di farsi interprete e di attuare l'interesse generale dell'intera collettività»¹.

¹ C. MORTATI, *Concetto e funzione dei partiti politici*, in *Quaderni di Ricerca*, s.l., 1949, pubblicato in *Nomos*, n. 2/2015, 5 ss., preceduto da una *Nota introduttiva* di F. LANCHESTER. Ad analoghe conclusioni è giunto anche V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in *Jus*, 1969, 14 ss., ora in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, Firenze 1969 (la presente e le successive citazioni devono intendersi riferite alla prima pubblicazione), che sostiene che i partiti si propongono di esercitare un'influenza «sulla direzione politica dello Stato nel suo incessante dinamismo e nel suo vario atteggiarsi, orientandola di volta in volta verso certi fini a preferenza di altri, imprimendole contenuti determinanti, indirizzandola in ordine ai suoi vari oggetti e graduandone gli interventi ed i mezzi in conformità ad una visione – *parziale*, perché di parte, ma *totale* perché politica – dell'interesse generale» (enfasi testuale). Di recente, in dottrina, v. M. GREGORIO, *Parte totale. Le dottrine costituzionali del partito politico in Italia tra Otto e Novecento*, Milano 2013.

La collocazione dell'istituto partitico nelle maglie del diritto risulta intimamente collegata alla sua lenta, ma costante, emersione all'interno del tessuto sociale, lungo un percorso tortuoso che lo ha tramutato da censurabile manifestazione di rottura dell'unità dello Stato a novello principe degli ordinamenti contemporanei².

Un'efficace prospettiva di questa evoluzione è stata delineata da Triepel, che ha coniato l'immagine di un «cammino lungo una scala a quattro gradini» (*vierfachen Stufenfolge*)³.

Nella prima fase, detta dell'*ostilità* (*Bekämpfung*), i partiti sono visti come causa del frazionamento della popolazione, enti che si insinuano tra il popolo e i governi per rafforzare la propria posizione anche al costo della rottura della pacifica convivenza. In questo senso si esprime Hume nella contrapposizione tracciata tra «*founders of States*», uomini degni di ogni lode, e «*founders of sects and factions*», le quali generano «*the fiercest animosities*» tra i cittadini della stessa nazione, che, al contrario, dovrebbero fornirsi assistenza e protezione reciproche⁴.

² Per un'interessante analisi sulle ragioni della totale assenza di partiti politici nell'antica democrazia ateniese v. G. TRIDIMAS, *Democracy without political parties: The case of ancient Athens*, in *Journal of Institutional Economics*, n. 6/2019, 983 ss.

³ H. TRIEPEL, *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, Berlino 1930, in trad. it. di A. Kalajzič, in E. GIANFRANCESCO - G. GRASSO (a cura di), *La Costituzione dello Stato e i partiti politici*, Napoli 2015, 6 s.; M. LUCIANI, *Partiti e forma di governo*, in *Nomos*, n. 3/2018, 2, suggerisce, in maniera condivisibile, di interpretare tale quadripartizione «più come una categorizzazione di *tipi*, anzi di *idealtipi*, relazionali che come una descrizione storica di effettive *fasi*, diacronicamente consequenziali, di una concreta vicenda istituzionale» (enfasi testuale).

⁴ D. HUME, *Of parties in general*, in *Essays and treatises on several subjects*, Londra 1764, vol. I, in G. GIARRIZZO (a cura di), *I partiti e la libertà*, in *Antologia degli scritti politici*

Un sentimento analogo si registrava, alle origini, sul territorio nordamericano, dove la repubblica degli Stati Uniti d'America si stava formando attorno ad un ideale comunitario⁵, contrapposto alle divisioni che caratterizzavano l'Europa e istituzionalmente rivolto alla ricerca di «*a more perfect union*»⁶ fra le variegate componenti della società⁷. Lo spirito di fazione era fortemente osteggiato dai costituenti, in quanto «*some common impulse of passion, or of interest*», catalizzato attorno alle opinioni religiose, alle idee sul governo, o, ancora, ad un *leader* ambizioso, avrebbe lacerato il tessuto sociale, causato l'oppressione di alcuni uomini sugli altri, e, di conseguenza, determinato il sacrificio del «*common good*»⁸. Di questo messaggio si fece portatore anche il Presidente Washington, il quale aveva sempre mantenuto una posizione *non partisan*

di David Hume, Bologna 1962, 149 s. L'analisi sui partiti condotta dall'A. si è spinta fino ad una tassonomia che si è rivelata particolarmente calzante anche nella prassi contemporanea, come nel caso delle «fazioni personali» che si basano sull'amicizia o l'avversione fra i componenti dei partiti e delle «fazioni reali» che si basano su «reali differenze di interesse o sentimento».

⁵ Basti pensare al motto «*e pluribus unum*» inscritto nello stemma degli USA.

⁶ Preambolo alla Costituzione degli USA.

⁷ Nella dottrina italiana un'approfondita disamina è condotta nei due volumi di G. BOGNETTI, *Lo spirito del costituzionalismo americano*, vol. I, *La Costituzione liberale*, Torino 1998, e vol. II, *La Costituzione democratica*, Torino 2000. Di recente, v. G. D'IGNAZIO (a cura di), *Il sistema costituzionale degli Stati Uniti d'America*, Padova 2020.

⁸ J. MADISON, *The Utility of the Union as a Safeguard against Domestic Faction and Insurrection*, n. 10, in A. HAMILTON - J. JAY - J. MADISON, *The Federalist*, a cura di G. W. Carey - J. McClellan, Indianapolis 2001. Manifesta, invece, un giudizio favorevole sull'attività svolta dai corpi intermedi C.L. DE MONTESQUIEU, *De l'esprit de lois*, Ginevra 1748, in trad. it. di B. Boffito Serra, *Lo spirito delle leggi*, Milano 1996, 162 ss. Sul tema cfr. anche N. BOBBIO, *Libertà fondamentali e formazioni sociali. Introduzione storica*, in *Pol. dir.*, n. 1/1975, 431 ss.; G. D'AMICO, *Stato e persona. Autonomia individuale e comunità politica*, in F. CORTESE - C. CARUSO - S. ROSSI (a cura di), *Immaginare la repubblica. Mito e attualità dell'Assemblea Costituente*, Milano 2018, 97 ss.

nell'esercizio del suo mandato. Nel celebre *Farewell Address* mise in guardia i cittadini dal rafforzamento dei partiti: una fazione ben organizzata avrebbe potuto acquisire un potere che, per quanto artificiale, le avrebbe consentito di porre «*in the place of the delegated will of the nation, the will of a party*». Gli auspici di Washington furono, nondimeno, rapidamente disattesi, e i partiti divennero «*a necessary evil in free governments*»⁹.

Nel secondo passaggio della sistematica di Triepel, definito della mera *indifferenza (Ignorierung)*, lo Stato adotta una posizione neutrale, lasciando agire i partiti in una sfera sociale e *pregiuridica*.

Un'impostazione siffatta si confaceva al modello di Stato liberale che caratterizzava l'Italia unita sotto la vigenza dello Statuto Albertino¹⁰: la legge fondamentale del Regno, infatti, non conteneva alcuna previsione sul tema, e ciò per un duplice ordine di ragioni, giuridiche e politiche.

Sul versante propriamente giuridico, lo Statuto palesava le sue carenze rispetto al fenomeno associativo *in toto*: l'art. 32 disciplinava un generico «diritto di adunarsi pacificamente e senz'armi, uniformandosi alle leggi che possono regolare l'esercizio nell'interesse della cosa pubblica». Nonostante qualche sparuta voce

⁹ A. DE TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique*, Parigi 1835, in trad. it. *La democrazia in America*, a cura di G. Candeloro, Milano 2017, 187. Per un'analisi sull'evoluzione dei partiti negli USA v. AA.VV., *Political parties in America*, Washington D.C. 2001.

¹⁰ Tra la letteratura che si occupa di questo periodo sia consentito il rinvio, fra tutti, a C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, Roma-Bari 2001.

contraria, la maggioranza della dottrina riteneva questa previsione insufficiente per assicurare il fondamento giuridico, oltre che dell'enunciata libertà di riunione, anche della libertà d'associazione¹¹. Questa omissione – che pure poteva essere addebitata ad una «terminologia ancora imperfetta e indefinita [che] faceva spesso confondere le associazioni con le riunioni»¹² – assumeva, in ogni caso, un peso non particolarmente significativo in seno ad una Carta flessibile¹³, poiché la normale evoluzione legislativa avrebbe potuto indicare una direzione opposta. In tal senso si mosse l'esplicita abrogazione del regime penalistico sulle associazioni¹⁴, la cui caduta apriva la strada ad una posizione di mera indifferenza dello Stato.

¹¹ Fra questi C.E. TRAVERSO, *Partito politico e ordinamento costituzionale: contributo alla determinazione della natura giuridica del partito politico*, Milano 1983, 85, riporta che «la dottrina dominante, tuttavia, ritenne questa tesi eccessivamente ardita, opinò che il silenzio dello Statuto non potesse essere interpretato se non come omissione di garanzia e tale interpretazione, per quel che lo Statuto di fatto afferma e per quel che invece tace, è da considerare esatta».

¹² F. RACIOPPI - I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, Torino 1909, vol. II, 224.

¹³ Per i suddetti Autori del commentario allo Statuto, peraltro, neppure l'omessa previsione in seno ad una Costituzione rigida – come quella statunitense – appare particolarmente significativa, se si muove dall'assunto che «i diritti subiettivi individuali non si limitano a quelli soltanto che gli Statuti espressamente consacrano: anche la Costituzione degli Stati Uniti d'America tace del diritto d'associazione, eppure in nessun paese del mondo esso è più ampiamente esercitato e più al sicuro dagli arbitrii del Governo!», *ivi*, 225.

¹⁴ Il d.lgs. n. 768/1848, nell'estendere il Codice penale del 1839 alla Sardegna, abrogava, fra gli altri, gli artt. 483-486 che imponevano il preventivo permesso del Governo per qualsiasi tipo di associazione. Il successivo d.lgs. n. 796/1848, che estendeva l'abrogazione al resto del Regno, si poneva il fine, come riportano Racioppi e Brunelli, di eliminare quelle disposizioni che, pur essendo in punto di diritto concordi con lo Stato, nondimeno erano «non più in armonia con l'attuale ordine politico».

Sotto il profilo politico, invece, almeno per i primi decenni di vita unitaria, non vi furono istituzioni partitiche: la Destra e la Sinistra, che costituivano i due raggruppamenti parlamentari, «non avevano nulla a che fare con i partiti moderni e non avevano dietro di sé, nel Paese, alcuna organizzazione permanente, neppure embrionale»¹⁵. Soltanto alla fine del secolo, con la nascita del Partito Operaio Italiano nel 1882 (divenuto nel 1892 Partito dei lavoratori italiani e nel 1895 Partito Socialista Italiano)¹⁶, iniziarono a registrarsi delle formazioni sociali valutabili come partiti secondo un'accezione moderna.

L'approdo al terzo livello della teoria, che si caratterizza per il riconoscimento giuridico e la legalizzazione (*Anerkennung und Legalisierung*), segna il momento più significativo dell'evoluzione del rapporto tra i partiti e lo Stato. Il ruolo ormai preminente del partito, tanto all'interno della società quanto in seno alle istituzioni, rende anacronistica la previgente posizione agnostica, spingendo il legislatore, e segnatamente le assemblee costituenti, a tributargli un'adeguata veste giuridica.

¹⁵ L. PRETI, *Diritto elettorale politico*, Milano 1957, 204. Dello stesso avviso anche G. IORIO, *Profili civilistici dei partiti politici. Statuti, prassi, tecniche legislative*, Napoli 2018, 80, secondo cui, al di fuori delle attività parlamentari, i due schieramenti «si comportavano come una sorta di circoli di opinione».

¹⁶ V. *amplius* C.E. TRAVERSO, *op. cit.*, 83 ss. L'A. evidenzia che l'organizzazione partitica del proletariato «costrinse praticamente tutte le altre classi presenti nell'ordinamento dominante a organizzarsi nello stesso modo per contrastarne l'ascesa»; in tal modo si segnò il passaggio dalla Monarchia parlamentare ad uno «Stato di partiti che serba la forma istituzionale monarchica».

Questa delicata transizione è avvenuta in maniera non sempre lineare, come dimostrato dagli opposti esiti registrati in Francia nella stesura delle due costituzioni del dopoguerra.

Nei lavori preparatori della Costituzione della IV Repubblica era emersa la volontà, avallata in sede di commissione, di inserire un organico statuto dei partiti che rispettasse i principi e i diritti fondamentali e che rispondesse ai criteri del pluralismo, della democraticità dell'organizzazione interna e della trasparenza dei mezzi economici. Sognel aveva dato forma a questa disciplina in un progetto di 13 articoli, all'interno del quale un ruolo fondamentale veniva attribuito alla Corte Suprema¹⁷: il progetto, però, non superò il vaglio dell'Assemblea e non venne riportato nella stesura del testo finale. Sebbene, nel dibattito sul tema, fosse sentita l'esigenza di assegnare un riconoscimento pubblico ai nuovi protagonisti della vita politica – secondo un *leitmotiv* che si riscontrò con ampie similitudini anche nella Costituente italiana – «in guisa che assegnando ad essi per diritto tutti o taluni dei compiti che essi svolgono di fatto, sia possibile disciplinarli per garantire la collettività da certi gravi inconvenienti»¹⁸, nondimeno prevalsero i timori di un controllo

¹⁷ Il progetto completo è stato pubblicato sul *Bollettino di informazione e documentazione del Ministero per la Costituente* del 20 luglio 1946 in uno specifico *Supplemento dedicato a idee e progetti su la Costituente e la Costituzione in Francia*.

¹⁸ *Bollettino*, cit., 7.

sull'organizzazione interna eccessivamente pervasivo¹⁹ e di una limitazione della partecipazione politica per i cittadini non associati in partiti. Nella vigente Costituzione del 1958, invece, la disciplina dei partiti è stata inserita nell'art. 4, che riconosce il loro ruolo nel momento elettorale, ne tutela il pluralismo e richiede soltanto un generico rispetto dei principi democratici²⁰.

L'ultimo stadio della quadripartizione segna il legame più stretto fra partito e Stato: il primo viene incorporato (*Inkorporierung*) nel secondo, che ne descrive in maniera compiuta le funzioni e i limiti in un quadro pienamente pubblicistico.

Lo stesso Triepel si poneva, però, in maniera problematica rispetto a questo passaggio, non solo sulle sue caratteristiche, ma addirittura su «la sua stessa esistenza»²¹. Per lo studioso tedesco l'ipotesi di uno Stato che si fonda sui partiti politici appariva come «un'affermazione giuridicamente insostenibile»²², viste le criticità insite in queste formazioni sociali: la loro volubilità, persino nei

¹⁹ P. BISCARETTI DI RUFFIA, *I partiti politici nell'ordinamento costituzionale*, in *Il Politico*, n. 1/1950, 21.

²⁰ Sul punto v. la posizione critica di P. PICIACCHIA, *Sistema partitico ed evoluzione della forma di governo nella V repubblica francese*, in *Il Politico*, n. 2/1992, 302, secondo cui i partiti sono stati «confinati dall'art. 4 della Costituzione in una funzione meramente elettorale» dalla quale, nondimeno, «ne escono presto per assumere una posizione via via più importante e non destabilizzante nell'ambito del sistema politico». F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Torino 2017, 41, sottolinea che con la L. n. 227/1988 (“*Loi relative à la transparence financière de la vie politique.*”) sul finanziamento è stata ribadita l'impostazione a maglie larghe contenuta nella Costituzione.

²¹ H. TRIEPEL, *op. cit.*, 7.

²² *Ivi*, 16.

principi, il fondamento di matrice egoistica, la naturale tendenza allo scontro; in alcun modo lo Stato avrebbe potuto demandare a questi soggetti la formazione della propria volontà²³.

L'incompatibilità giuridica di una tale concezione era dimostrata dal fatto che solo dei regimi autoritari come il bolscevismo e il fascismo avevano posto le loro fondamenta sui partiti, dando vita ad ordinamenti giuridici che «rappresentano partiti trasformati in Stati o Stati trasformati in partiti»²⁴.

Le argomentazioni offerte da Triepel hanno rappresentato uno snodo fondamentale per lo sviluppo delle successive riflessioni sulla materia: grande parte della dottrina si è confrontata con esse e spesso ne ha condiviso, pur con varie sfumature, le conclusioni²⁵.

D'altro canto, non sono mancate voci critiche alla sua sistemica: fra queste, quella di Kelsen, che non deplora, bensì valorizza il ruolo assunto dai partiti nella società di inizio '900²⁶. Nel

²³ Atteso che essi «rappresentano i più imprevedibili tra tutti i rapporti di massa (*Massenzusammenhänge*)», *ibid.*

²⁴ R. MICHELS, *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*, Lipsia 1911, in trad. it. di A. Polledro, *La sociologia del partito politico nella democrazia moderna: studi sulle tendenze oligarchiche degli aggregati politici*, Torino 1912, 17.

²⁵ V., *ex multis*, A. TESAURO, *I partiti, il popolo e la formazione degli organi elettivi nelle costituzioni moderne*, in *Studi pol.*, n. 3-4/1960, 260; C. LAVAGNA, *Considerazioni sulla istituzionalizzazione dei partiti*, in *Studi in memoria di Lorenzo Mossa*, Padova 1960, ora in *Problemi giuridici delle istituzioni*, Milano 1984, 124; P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, XXXII (1982), 66; S. BARTOLE, *Partiti politici*, in *Dig. disc. pubbl.*, X, Torino 1995, 706. Nella dottrina straniera v. J. L. GARCIA GUERRERO, *Teorias de la representación política, democracia directa y partidos políticos*, in D. LOPEZ GARRIDO - M. F. MASSÒ GARROTE - L. PEGORARO (a cura di), *Derecho constitucional comparado*, Valencia 2017, 508 ss.

²⁶ H. KELSEN, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, Tubinga 1929, in trad. it. di G. Melloni, *Essenza e valore della democrazia*, in *La democrazia*, Bologna 2010, 41 ss.

ragionamento del giurista austriaco si ribalta il giudizio valoriale sui partiti: essi fisiologicamente «raggruppano gli uomini di una stessa opinione, per garantire loro un effettivo influsso sulla gestione degli affari pubblici»²⁷ e tutelare gli interessi comuni. La possibile componente egoistica dei partiti, pertanto, non sarebbe altro che un riflesso degli uomini che li compongono, e non una colpa *quodammodo* intrinseca della formazione sociale.

Kelsen muove la sua tesi da un dato storico ormai accertato, in forza del quale un regime democratico non poteva più prescindere dai partiti e dal loro delicato ruolo di «organi della formazione della volontà dello Stato»²⁸. Pertanto, anziché auspicare una mutazione del contesto effettivo attraverso un ridimensionamento dell'azione dei partiti nella sfera pubblica²⁹ – che, negli auspici di Triepel, avrebbe favorito l'affermazione dei raggruppamenti professionali³⁰ – ritiene più proficuo per lo Stato individuare un adeguato statuto giuridico per i partiti.

La posizione di Kelsen si è dimostrata lungimirante rispetto ai problemi che hanno caratterizzato la vita del partito fino ai tempi più

²⁷ *Ivi*, 62.

²⁸ *Ivi*, 63.

²⁹ Per Kelsen, *ivi*, 64, infatti, «solo l'illusione o l'ipocrisia può credere che la democrazia sia possibile senza partiti politici».

³⁰ I quali, essendo a loro volta portatori di determinati interessi, sembrerebbero rimanere esposti alle medesime degenerazioni che Triepel criticava in capo ai partiti.

recenti: difatti, la loro «struttura amorfa»³¹ agevola «il carattere nettamente aristo-autocratico dei processi che si susseguono nella formazione della volontà comune», persino nei partiti di stampo democratico. L'unica soluzione prospettabile è, pertanto, il superamento della situazione di anomia, perché «se la Costituzione consacra l'esistenza dei partiti politici, diventa pure possibile democratizzare, entro questa sfera, la formazione della volontà generale»³².

La sfida che lo Stato deve affrontare è, quindi, quella di individuare la corretta forma di regolamentazione del fenomeno partitico: non solo, e non tanto, della sua veste formale, quanto delle condizioni del suo inserimento nell'ordinamento giuridico.

Una ricca ricostruzione del ventaglio di soluzioni prospettabili è offerta da Virga³³, che analizza il partito sia sotto il profilo statico-organizzativo che sotto quello dinamico-funzionale. All'interno di ogni fenomeno associativo, secondo Virga, convivono due rapporti: uno *associativo* e un altro *istituzionale*, seguendo il tracciato della teoria istituzionale di Romano³⁴.

³¹ H. Kelsen, *op. cit.*, 71. In fase introduttiva lo stesso A. evidenzia che i partiti si presentano come libere associazioni o anche privi di qualsiasi forma giuridica.

³² *Ibid.*

³³ P. Virga, *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Milano 1948, 199 ss.

³⁴ S. Romano, *L'ordinamento giuridico*, Firenze 1945, 175, il quale ammette la sindacabilità interna sugli atti interni dei partiti che producono effetti civili, mentre esclude che il giudice possa pronunciarsi sul merito di un'espulsione.

Virga sostiene che, nella prima dimensione, l'associazione si presenta subordinata allo Stato, il quale può censurare la contrarietà alla legge delle norme statutarie interne; diversamente, nella veste istituzionale, la forza politica si staglia in posizione pari ordinata, «fornita di potestà di impero di fronte agli altri partiti ed allo Stato»³⁵. La normativa statale, quindi, deve occuparsi del profilo istituzionale del partito: o cercando una forma di coordinamento o, laddove non fosse possibile (né auspicabile), ponendo un divieto. La costruzione di Virga prende la forma di una pentapartizione che, pur condividendo per alcuni tratti la più risalente impostazione di Triepel, valorizza significativamente anche altre sfumature del rapporto fra Stato e partito.

La prima ipotesi del *sistema del divieto generale dei partiti* è sostanzialmente assimilabile alla *Bekämpfung*, tipica delle forme di Stato assoluto³⁶.

Nel secondo *sistema della istituzionalità esterna*, paragonabile all'ipotesi di una *Legalisierung* attuata in modo debole, lo Stato si preoccupa di reprimere soltanto le azioni esterne dei partiti, mentre adotta un «comportamento agnostico» sulla vita interna. In tale modello, a parere di Virga, si dovrebbe annoverare l'ordinamento

³⁵ P. VIRGA, *op. cit.*, 203.

³⁶ Allo stesso modo H. Kelsen, *op. cit.*, 63 argomenta che «l'ostilità della vecchia monarchia verso i partiti e che il contrasto intimo costruito fra i partiti e lo Stato particolarmente dalla monarchia costituzionale significano una mal celata ostilità contro la democrazia».

italiano sia nel periodo monarchico che in quello repubblicano, secondo una continuità interrotta solo nella fase dell'*ostilità* propria del regime fascista. La regola dell'istituzionalità esterna si dimostra conforme al principio liberale e adeguata ad un'epoca in cui i partiti non presentavano una rigida organizzazione né, di conseguenza, una forte capacità di mobilitazione; questa misura rivela, invece, tutte le sue debolezze rispetto ai partiti antisistema e alle loro minacce di disfaccimento dell'assetto giuridico.

Le predette obiezioni vengono, almeno in parte, superate nel *sistema dell'istituzionalità ideologico-programmatica*, ai sensi del quale tutte le forze politiche devono aderire ai principi istituzionali statali nei loro programmi. Un sistema di tal genere sembra coniugare in maniera soddisfacente il principio liberale con un congruo livello di protezione dell'ordinamento da parte dello Stato. Il suo corretto funzionamento richiede, però, una sostanziale omogeneità nell'elettorato e, di riflesso, un comune sostrato valoriale fra i partiti: due condizioni raramente verificatesi nell'Europa continentale. Non vanno taciute, poi, le difficoltà che si annidano attorno all'identificazione dei principi fondamentali da porre come *condiciones sine quibus non* per la legittimità dei partiti: un compito

gravoso che il legislatore dovrebbe assolvere in maniera inequivoca³⁷ attraverso disposizioni di rango costituzionale³⁸.

La successiva progressione è segnata dal *sistema della istituzionalità interna*, dove l'idea di *Legalisierung* è declinata secondo un'accezione più decisa, atteso che lo Stato richiede una profonda convergenza dell'organizzazione partitica con quella statale. I principi generali «che stanno a base dell'ordinamento giuridico statale», infatti, devono essere «posti altresì a base dell'ordinamento giuridico partitico»³⁹. Questa esigenza si manifesta in modo particolare nella fase della designazione delle candidature, dove i partiti operano *de facto* in regime di monopolio: sarebbe auspicabile, pertanto, una spontanea osservanza di quei principi che reggono il momento elettorale a livello statale⁴⁰.

In maniera uguale e contraria alla prima fase, infine, viene meno qualsiasi rapporto tra le due istituzioni nel *sistema*

³⁷ P. VIRGA, *op. cit.*, 223 non ritiene corretta la scelta di «determinare negativamente, in via di esclusione, l'ambito dell'istituzionalità dei partiti, dichiarando illegali quei partiti i cui programmi si ispirino a determinati principi» come è stato fatto nella XII disp. fin. della Costituzione rispetto ai principi fascisti.

³⁸ *Ivi*, 224, l'A. evidenzia che devono essere adottati come parametro dei principi istituzionali come quelli «fissati positivamente dal legislatore in apposita norma o quali si desumono dalle cosiddette dichiarazioni dei diritti o dalle norme della costituzione».

³⁹ *Ivi*, 225.

⁴⁰ Fra i quali l'A. indica: a) suffragio universale; b) eguaglianza; c) immediatezza; d) segretezza; e) proporzionalità. Nella prassi, però, gli statuti dei partiti sono «generalmente informati alla tendenza oligarchica propria delle associazioni politiche; onde non viene realizzata quella istituzionalità interna che esprime l'intima aderenza dell'ordinamento partitico all'ordinamento statale», *ivi*, 231 s.

dell'incorporazione o dello Stato-partito, in cui le finalità e i principi di funzionamento dello Stato si immedesimano in quelli del partito.

CAPITOLO I

La configurazione del partito politico nell'ordinamento costituzionale italiano

1. La *ratio* dell'art. 49 Cost.: funzione costituzionale dei partiti politici e profili di garanzia nel sistema giuridico

La genesi della disciplina dei partiti politici in Costituzione ha rappresentato un passaggio particolarmente significativo nella composizione del quadro istituzionale della costruenda Repubblica.

L'esplicita menzione della figura del partito nella Carta costituzionale¹ è stata, da più parti, celebrata² per la sua primogenitura nel contesto giuridico comparato europeo³. Questa scelta, in realtà, rappresentava lo sbocco naturale dell'esperienza

¹ G. PASQUINO, *sub* art. 49 in A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, fondato da G. Branca, Bologna 1992, 7, evidenzia che «i Costituenti vollero e seppero rompere con una tradizione di trascuratezza del fenomeno partitico».

² U. MERLIN in ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta del 22 maggio 1947*, 4162, sottolinea che «è la prima volta che in una Carta statutaria entrano i partiti con una propria fisionomia, con una propria organizzazione e quindi con la possibilità domani che a questi partiti si affidino dei compiti costituzionali»; dello stesso avviso anche A. PREDIERI, *I partiti politici*, in P. CALAMANDREI - A. LEVI (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze 1950, 197 e G.D. FERRI, *Studi sui partiti politici*, Roma 1950, 128, che evidenzia come «l'art. 49 è un fatto nuovo nella storia costituzionale. Per la prima volta il partito politico viene considerato da una Costituzione in senso formale, direttamente e unitariamente, ossia in quanto organizzazione e per la sua specifica funzione»; v., ancora, E. CHELI, *Intorno al problema della regolazione dei partiti politici*, in *Studi senesi*, n. 2/1958, 235.

³ La Costituzione della quarta repubblica francese del 1946, nonostante la proposta avanzata da Sognel (sulla quale v. *supra* nell'introduzione, nota 16) non conteneva riferimenti ai partiti, a differenza di quella della quinta repubblica che li richiama all'art. 4. Il testo costituzionale tedesco, che se ne occupa diffusamente, è entrato in vigore nel 1949.

istituzionale del Comitato di Liberazione Nazionale⁴ che il Paese aveva conosciuto all'indomani della caduta del regime fascista: erano stati i partiti, riuniti all'interno del CLN⁵ in posizione paritetica⁶, a guidare quella delicata fase di transizione e ad assicurare una stabilità dell'assetto istituzionale tale da fargli guadagnare il riconoscimento di «autentici “padri della Costituzione”»⁷.

Il comune sostrato antifascista ha continuato a fornire anche nella fase costituente una spinta propulsiva per addivenire ad una disciplina condivisa sul tema dei partiti. I vari schieramenti, che pure restavano aspramente contrapposti sul piano ideologico, trovarono un punto di incontro che, tenendo nella dovuta considerazione quella *virtù originale*, li spinse ad adottare una complessiva

⁴ V., fra gli altri, C. LAVAGNA, *Comitati di liberazione*, in *Enc. dir.*, VII (1960), 779 ss.; V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in *Jus*, 1969, 14; P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, XXXII (1982), 76; C.E. TRAVERSO, *Partito politico e ordinamento costituzionale: contributo alla determinazione della natura giuridica del partito politico*, Milano 1983, 120; A. CARDINI, *I partiti e la costituente*, in *Studi senesi*, n. 3/2008, 381 ss.; S. MERLINI, *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, in AA.VV., *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione, Annuario AIC 2008*, Napoli 2009, 52 ss.

⁵ A. PREDIERI, *op. cit.*, 193 sottolinea che la particolare composizione del CLN, i cui membri erano i partiti in prima persona, che designavano e sostituivano *ad nutum* i membri, ricorda da vicino la nota proposta di H. KELSEN, *Das Problem des Parlamentarismus*, Vienna-Lipsia 1924, in trad. it. di B. Fleury, *Il problema del parlamentarismo*, in *La democrazia*, Bologna 2010, 167, il quale avanzava l'ipotesi di «lasciare al partito la facoltà di delegare, scegliendoli dal proprio seno, secondo il bisogno, per la discussione e la deliberazione delle diverse leggi, i *competenti* di cui esso dispone, i quali parteciperebbero ogni volta alla deliberazione con quel numero dei voti che spetta al partito in base alla proporzionale» (enfasi testuale).

⁶ Secondo la ricostruzione offerta da P. RESCIGNO, *Sindacati e partiti nel diritto privato*, in *Jus*, n. 1/1956, 12, il CLN è stato un «organo di fatto dello Stato» fino a quando i poteri non sono stati assunti dal governo militare alleato (1 giugno 1945) per divenire, da quel momento in avanti, «un'associazione di fatto [...] con lo scopo di consulenza della pubblica amministrazione».

⁷ V. CRISAFULLI, *op. et loc. ult. cit.*

regolamentazione costituzionale dal carattere marcatamente garantista.

La discussione sulle libertà politiche, entro le quali rientrava la prima formulazione dell'art. 49⁸, fu incardinata da Merlin e Mancini⁹ sulla base di un assunto fattuale dal quale il futuro dato giuridico non avrebbe potuto prescindere: posto che «i partiti sono una realtà che è inutile fingere di ignorare», «non è affatto vero che costituiscano un male, per quanto necessario», anzi «costituiscono un bene, che va riconosciuto e protetto»¹⁰. La Repubblica di cui si

⁸ Che era stato originariamente rubricato come art. 47. La ricostruzione dei lavori dell'Assemblea Costituente sui partiti politici è stata già condotta da amplissima dottrina; nel presente scritto, pertanto, si cercheranno di valorizzare solo i profili più importanti emersi dalle varie proposte e gli interventi in Aula maggiormente significativi. V. *ex multis*: v. A. PREDIERI, *op. cit.*, 195 ss.; C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, in *Arch. giur. Filippo Serafini*, fasc. n. 1-2/1951, 3 ss., ora in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova 1954 (la presente e le successive citazioni devono intendersi riferite alla prima pubblicazione); L. BASSO, *Il partito nell'ordinamento democratico moderno*, in ISLE, *Indagine sul partito politico*, tomo 1, Milano 1966, 64 ss.; ID., *Considerazioni sull'art. 49 della Costituzione*, in ISLE, *Indagine sul partito politico*, tomo 1, Milano 1966, 141 ss.; C.E. TRAVERSO, *La genesi storico-politica della disciplina dei partiti nella costituzione italiana*, in *Il Politico*, n. 1/1968, 282 ss.; ID., *Partito politico*, cit., 135 ss.; P. RIDOLA, *op. cit.*, 72 ss.; F. LANCHESTER, *Il problema del partito politico: regolare gli sregolati*, in *Quad. cost.*, n. 3/1988, 442 ss.; G. PASQUINO, *op. cit.*, 7 ss.; P. SCOPPOLA, *La repubblica dei partiti, evoluzione e crisi di un sistema politico (1945-1996)*, Bologna 1997, 212 ss.; G. RIZZONI, *sub art. 49*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Torino 2006, 981 ss.; G.E. VIGEVANI, *sub art. 49*, in S. BARTOLE - R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, fondato da V. Crisafulli - L. Paladin, Padova 2008, 497 ss.; L. ELIA, *A quando una legge sui partiti?*, in S. MERLINI (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze 2009, 51 ss.; S. MERLINI, *op. cit.*, 62 ss.; P. MARSOCCI, *Sulla funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni politiche*, Napoli 2012, 111 ss.; F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Torino 2017, 12 ss. V., poi, i resoconti dell'Assemblea Costituente reperibili sul sito internet della Camera dei Deputati, ai quali si fa riferimento nelle note, e in particolare quelli delle sedute della prima sottocommissione del 19-20 novembre 1946 e del *plenum* del 22 maggio 1947.

⁹ I quali furono relatori sull'argomento in seno alla prima sottocommissione.

¹⁰ P. MANCINI - U. MERLIN, *Relazione su Le libertà politiche*, in ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Atti della Commissione per la Costituzione*, vol. II, 30.

stavano gettando le basi aveva bisogno dei partiti e, in particolare, di un sistema pluralistico, in contrapposizione al modello fascista del partito unico «che non deve avere giammai diritto di cittadinanza nell'Italia democratica»¹¹.

Le considerazioni – pur sintetiche – dei relatori facevano affiorare una più profonda e significativa evoluzione che era ormai maturata nel rapporto fra Stato e partito, e che comportava una netta preferenza per un modello di *Legalisierung*.

La formulazione presentata in sede di prima sottocommissione conteneva, pertanto, un'enunciazione a livello costituzionale del diritto dei cittadini a organizzarsi in partiti formati con metodo democratico, che veniva temperata, però, da una forma di controllo interno a maglie larghe, nonché dall'apposizione di una riserva di legge ordinaria non rinforzata¹².

Ad essa si contrappose la proposta sostitutiva di Basso¹³, di matrice organicistica, nella quale si introduceva per la prima volta il

¹¹ *Ivi*, 31.

¹² «I cittadini hanno diritto di organizzarsi in partiti politici che si formino con metodo democratico e rispettino la dignità e la personalità umana, secondo i principi di libertà ed eguaglianza. Le norme per tale organizzazione saranno dettate con legge particolare».

¹³ La proposta constava di due articoli:

«Tutti i cittadini hanno diritto di organizzarsi liberamente e democraticamente in partito politico, allo scopo di concorrere alla determinazione della politica del Paese»;

«Ai partiti politici che nelle votazioni pubbliche abbiano raccolto non meno di cinquecentomila voti, sono riconosciute, fino a nuove votazioni, attribuzioni di carattere costituzionale a norma di questa Costituzione, delle leggi elettorali e sulla stampa, e di altre leggi». Sulle finalità della proposta e sul dibattito sorto su di essa si vedano, in particolare, le riflessioni di *interpretazione autentica* contenute in L. BASSO, *Il partito*, *loc. cit.*, e ID., *Considerazioni sull'art. 49*, *loc. cit.*

concetto del “concorso” nella determinazione della politica nazionale e si avanzava la possibilità di assegnare «attribuzioni di carattere costituzionale» ai partiti maggiormente rappresentativi del corpo elettorale.

Nel dibattito sorto fra le due impostazioni si inserì l'intervento di Togliatti, il quale, sostenendo che, in forza della prima proposta, un futuro Governo avrebbe potuto colpire le minoranze tramite legge ordinaria¹⁴, suggerì di rendere manifesta una sola limitazione: quella nei confronti del partito fascista¹⁵, «perché si deve escludere dalla democrazia chi ha manifestato di essere il suo nemico»¹⁶.

Attraverso questo stratagemma l'esponente comunista non solo ottenne la circoscrizione delle possibili limitazioni in materia partitica ad un fatto storicamente determinato¹⁷, non suscettibile di interpretazioni faziose, ma riuscì anche a far cadere la possibilità di un successivo intervento del legislatore ordinario¹⁸: una norma

¹⁴ «Un Governo con basi democratiche potrebbe, servendosi dell'articolo in esame, mettere senz'altro il partito comunista fuori legge» in ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta del 19 novembre 1946 della prima sottocommissione*, 403.

¹⁵ La proposta recitava: «È proibita, in qualsiasi forma, la riorganizzazione di un partito fascista», *ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Come ebbe modo di precisare ulteriormente nel prosieguo del dibattito in commissione e segnatamente con la modifica della sua proposta in favore della locuzione «...riorganizzazione del partito fascista», *op. ult. cit.*, 404.

¹⁸ Secondo C.E. TRAVERSO, *Partito*, cit., 147 «le minoranze pretesero la condanna formale di un pericolo conclamato ma fittizio, per allontanare l'eventualità di un pericolo sottaciuto ma possibile».

“chiusa” a livello costituzionale¹⁹ rappresentava, infatti, la migliore garanzia per il suo partito²⁰. Tale proposta venne favorevolmente accolta *in primis* da Basso²¹ e, poi, da tutti gli altri esponenti, come hanno dimostrato sia la sua approvazione all’unanimità in Sottocommissione che la successiva pedissequa trasposizione nella XII disposizione finale, comma 1, della Costituzione²².

Minore fortuna, invece, incontrò il secondo articolo proposto da Basso sulle attribuzioni costituzionali dei partiti: dopo un acceso dibattito in sede di commissione – che si era positivamente espressa sulla sua adozione – la trattazione venne rinviata ad un esame congiunto con la seconda sottocommissione²³ che, però, non avvenne mai²⁴.

¹⁹ «Non la legge deve dettare queste norme, ma solo la Costituzione deve fissare lo sviluppo pacifico della lotta nel Paese», in ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta del 19 novembre 1946*, 405.

²⁰ C.E. TRAVERSO, *La genesi*, cit., 288.

²¹ Il quale affermò apertamente che non si doveva «lasciar passare l’occasione per fare una delle poche affermazioni concrete e innovatrici della Costituzione [...] finora, in Italia, ci si è preoccupati di assicurare la continuità giuridica dello Stato, evitando ogni aperta condanna del fascismo [...] è necessario quindi che nella Costituzione ci sia finalmente un’affermazione concreta e precisa per cui si sappia che tutto ciò che è stato fascista è condannato», ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta del 19 novembre 1946*, 404.

²² La scelta delle norme transitorie e finali come *sedes materiae* di una norma di tale rilevanza pare che sia stata dovuta a mere esigenze organizzative; sul tema v. *amplius* nel capitolo III.

²³ In particolare, venne approvato un ordine del giorno presentato da Dossetti sulla scorta del quale: «La prima Sottocommissione ritiene necessario che la Costituzione affermi il principio del riconoscimento giuridico dei partiti politici e dell’attribuzione ad essi di compiti costituzionali. Rinvia ad un esame comune con la seconda Sottocommissione la determinazione delle condizioni e delle modalità» in ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta del 20 novembre 1946 della prima sottocommissione*, 415.

²⁴ Lo stesso L. BASSO, *Il partito*, cit., 67, non seppe dire se la riunione non ebbe luogo per inerzia o per una precisa scelta.

All'attenzione del *plenum* della Costituente, pertanto, fu sottoposta una formulazione della norma²⁵ che, su un piano strettamente linguistico, rispecchiava quasi integralmente quella attualmente vigente; il tratto percorso fra la disposizione proposta e quella approvata è stato, però, solo apparentemente di breve respiro. La deliberazione finale ha rappresentato, infatti, il frutto di una seria discussione, nella quale emersero istanze di primario rilievo che, pur essendo state allora accantonate, hanno continuato ad alimentare il dibattito dottrinario e si sono riaffacciate con pressante urgenza nel quadro istituzionale contemporaneo.

In Assemblea si attestarono tre differenti filoni di pensiero²⁶. Uno, largamente minoritario, era indirizzato verso la *Ignorierung* del fenomeno partitico sulla scorta di due differenti criticità evidenziate da Lucifero: da un lato, l'approvazione di un articolo *ad hoc* avrebbe integrato una violazione della libertà di associazione – di per sé già sufficiente a garantire i partiti – e aperto il rischio dell'imposizione di uno “statuto tipo” alle minoranze; dall'altro, si temeva che il riconoscimento in capo ai partiti di «determinate funzioni che non

²⁵ «Tutti i cittadini hanno diritto di organizzarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale».

²⁶ V. P. MARSOCCHI, *op. cit.*, 115 ss. Secondo A. PREDIERI, *op. cit.*, 195 «I lavori preparatori della Costituzione non fecero che riprodurre, e in sede di lavori della prima sottocommissione e in sede di discussioni generali, il contrasto fra l'esigenza del riconoscimento e della regolamentazione dei partiti e la riluttanza ad ammetterli, dissidio malamente superato con l'introduzione di una formula imprecisa ed elastica, anzi diremmo sempre più imprecisa ed elastica man mano che i lavori proseguivano».

sono loro, perché funzioni costituzionali e non più di azione politica»²⁷ avrebbe potuto dare adito a torsioni autoritarie del sistema giuridico. Questa posizione peccava di miopia, poiché riduceva l'istituzione dei partiti ad una mera manifestazione dello Stato-comunità senza tenere conto delle funzioni svolte a livello istituzionale.

Il profilo istituzionale era chiaro, invece, ad un secondo, e nutrito, schieramento di Costituenti che si dichiarava fautore di una concezione del metodo democratico come regola della vita dei partiti, tanto nel loro profilo esterno, quanto in quello interno. Tale impostazione – già in precedenza offerta al dibattito²⁸ – dava voce all'esigenza di non sottovalutare il problema della democrazia interna, specie per i riflessi che la sua compromissione, o, peggio, la sua assenza, avrebbe avuto sull'integrità dell'intero sistema²⁹. L'insoddisfazione per la vaghezza della locuzione “metodo democratico”³⁰ venne, quindi, concretizzata nell'emendamento

²⁷ ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta del 22 maggio 1947*, 4167.

²⁸ In sede di commissione, Basso aveva icasticamente evidenziato come «alla democrazia parlamentare, non più rispondente alla situazione attuale, si è venuta sostituendo la democrazia dei partiti già in atto», in ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta del 20 novembre 1946 della prima sottocommissione*, 409.

²⁹ P. CALAMANDREI, in ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta del 4 marzo 1947*, 1753, sottolineò come «l'organizzazione democratica dei partiti è un presupposto indispensabile perché si abbia anche fuori di essi vera democrazia».

³⁰ G. PASQUINO, *op. cit.*, 6, censura, più in generale, la «vaghezza del dettato costituzionale».

sostitutivo a firma Mortati-Ruggiero³¹, che prescriveva che i partiti adottassero il «metodo democratico nell'organizzazione interna e nell'azione diretta alla determinazione della politica nazionale».

L'intenzione dei due Costituenti era quella di parametrare l'assetto interno sul principio democratico – così da renderlo «consono a tutto lo spirito della nostra Costituzione»³² – e di ricondurre, quindi, a sistema la disciplina dei partiti politici. Non mancavano argomenti di carattere sistematico a supporto della loro proposta: infatti, se era stata prescritta la democraticità tanto dei poteri statali quanto di soggetti privati come sindacati³³ o aziende, se finanche l'ordinamento delle forze armate, ai sensi dell'art. 52 Cost., «si informa[va] allo spirito democratico della Repubblica», allora *a fortiori* non se ne poteva prescindere per i partiti, «che sono la base

³¹ I due esponenti avevano precedentemente proposto due emendamenti separati, poi ritirati per presentare quello congiunto.

Emendamento Ruggiero: «Tutti i cittadini hanno il diritto di organizzarsi in partiti che si formino e concorrano, attraverso il metodo democratico, alla determinazione della politica nazionale».

Emendamento Mortati: «Tutti i cittadini hanno diritto di raggrupparsi liberamente in partiti ordinati in forma democratica, allo scopo di assicurare, con la organica espressione delle varie correnti della pubblica opinione ed il concorso di esse alla determinazione della politica nazionale, il regolare funzionamento delle istituzioni rappresentative.

La legge può stabilire che ai partiti in possesso dei requisiti da essa fissati, ed accertati dalla Corte costituzionale, siano conferiti propri poteri in ordine alle elezioni o ad altre funzioni di pubblico interesse.

Può inoltre essere imposto, con nome di carattere generale, che siano resi pubblici i bilanci dei partiti».

³² ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta del 22 maggio 1947*, 4159.

³³ La dottrina si è diffusamente soffermata sul rapporto fra sindacati e partiti e, in particolare, sulle differenti diciture inserite negli artt. 39 e 49 Cost.; il tema sarà approfondito al capitolo II.

dello Stato democratico»³⁴. Queste finalità sarebbero state perseguite, secondo il disegno in esame (molto attento alla tutela delle minoranze), attraverso il deposito degli statuti, sui quali, poi, avrebbe effettuato un controllo o la Corte costituzionale o un organo *ad hoc* composto in maniera paritetica da rappresentanti dei partiti.

Le preoccupazioni di Mortati furono condivise, pur con diverse sfumature, da autorevoli esponenti in Assemblea, che non solo censuravano l'idea dell'impermeabilità di un'organizzazione interna sregolata rispetto ad una possibile attività esterna democratica³⁵, ma avanzavano anche la preoccupazione che proprio l'assenza di «una base di democrazia interna» avrebbe impedito ai partiti di «trasfondere l'indirizzo democratico nell'ambito della vita politica del Paese»³⁶.

Alla visione mortatiana si contrappose una terza posizione propugnata da Merlin, relatore della proposta inserita nel progetto di Costituzione, per il quale il metodo democratico si sarebbe dovuto arrestare sulla soglia dell'organizzazione interna: qualsiasi previsione ulteriore sarebbe stata invasiva e avrebbe potuto

³⁴ ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta del 22 maggio 1947*, 4159.

³⁵ G. BELLAVISTA in ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta del 22 maggio 1947*, 4160, evidenzia che «si può essere democratici *ab extra*, ma si può essere antidemocratici *ab intra*»; un partito «può nel suo interno essere retto da un principio che capovolga il principio di Archimede della democrazia, che vada cioè non dal basso verso l'alto, ma che dall'alto discenda verso il basso». Ricorda che sia il fascismo che il nazismo raggiunsero il potere in forma perfettamente democratica.

³⁶ A. MORO, in ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta del 22 maggio 1947*, 4164.

compromettere eccessivamente l'autonomia dei partiti. Nella sua idea non si riscontrava l'esigenza di introdurre nel mosaico costituzionale una precisa regola di comportamento interno; anzi, al pari di quanto previsto dal principio di materialità nel diritto penale – per cui *cogitationis poenam nemo patitur* – allo stesso modo non bisognava sospettare della vita interna dei partiti. In sede costituente, pertanto, occorreva affermare solo la democraticità esterna³⁷, affidando al futuro legislatore ordinario la possibilità di sviluppare i vari temi emersi e preoccupandosi, «per il desiderio del meglio, a non provocare il peggio»³⁸.

L'atteggiamento prudentiale di Merlin raccolse diversi riscontri positivi nei successivi interventi³⁹, tanto da spingere Mortati a ritirare il suo emendamento prima di passare alla votazione⁴⁰, non prima di aver puntualizzato, però, che «uno Stato, il quale voglia poggiare su basi saldamente democratiche, non [può] tollerare organismi politici che non si ispirino anche nella loro struttura interna a sistemi e a metodi di libertà»⁴¹.

³⁷ U. MERLIN, in ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta del 22 maggio 1947*, 4163: «Noi dobbiamo, la prima volta in cui veniamo a riconoscere l'esistenza giuridica del partito, col proposito di dare poi ad esso determinati compiti, limitarci soltanto a riconoscere che questo partito, all'esterno, con metodo democratico, concorra a determinare la politica nazionale».

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Fra i quali quelli di F. Targetti, R. Laconi e T. Codignola.

⁴⁰ Nondimeno l'emendamento venne adottato da Bellavista, messo ai voti e respinto.

⁴¹ C. MORTATI, in ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta del 22 maggio 1947*, 4167.

2. Il profilo funzionale nell'intreccio di pluralismo, concorso e parità di *chances*

Dal dibattito che ha accompagnato la gestazione dell'art. 49 Cost. si è potuto cogliere che la maggioranza dei Costituenti si premurò di più di accordare una garanzia giuridica a tutte le forze politiche presenti nell'arco costituzionale che «di formulare teoricamente la funzione dei partiti entro lo Stato»⁴².

Nella scelta dell'assetto dei partiti politici si è concretizzato quel rischio paventato da Calamandrei⁴³ di una Costituzione che, anziché lanciare lo sguardo oltre l'orizzonte, si lasciava frenare dalle vicissitudini e dalle contingenze elettorali; una Costituzione che, invece di tracciare un più ampio prospetto di evoluzione dell'ordinamento, svolgendo funzione *prescrittiva*, si limitava a rivestire di dignità giuridica le situazioni di fatto già esistenti, limitandosi a una mera funzione *descrittiva*.

⁴² C.E. TRAVERSO, *La genesi*, cit., 293. Questa tesi viene pervicacemente, e in maniera condivisibile, sostenuta dall'A., che poco oltre ribadisce: «La disciplina costituzionale dei partiti politici nel suo complesso deve considerarsi essenzialmente una espressione delle minoranze che nel 1947 erano, o paventavano di essere considerate anticostituzionali: la disciplina in questione finì dunque per assumere essenzialmente l'impronta garantistica di difesa, che queste minoranze vollero imprimerle».

⁴³ P. CALAMANDREI, in ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta del 4 marzo 1947*, 1752: «Secondo me è un errore formulare gli articoli della Costituzione collo sguardo fisso agli eventi vicini, agli eventi appassionati, alle amarezze, agli urti, alle preoccupazioni elettorali dell'immediato avvenire in mezzo alle quali molti dei componenti di questa Assemblea già vivono. La Costituzione deve essere presbite, deve vedere lontano, non essere miope».

Come è stato evidenziato in dottrina, mentre nella Costituzione della IV Repubblica francese fu seguita la tesi della *Ignorierung*, e nell'art. 21 del *Grundgesetz*⁴⁴ tedesco venne codificata la *Inkorporierung*, in Assemblea Costituente si optò per una scelta intermedia, circoscrivendo «la *Legalisierung* in un ambito che garantisse la maggiore espansione della libertà di associazione in partiti»⁴⁵. La collocazione dei partiti al di fuori dello Stato-apparato si conciliava al contempo «con la garanzia della maggiore misura di libertà e di confronto e con l'esigenza di consentire alla pluralità dei partiti di rispecchiare nel modo più fedele lo spettro delle aggregazioni politiche esistenti nella società»⁴⁶.

La mancanza di un'esplicita definizione di partito politico nel dettato costituzionale⁴⁷ ha alimentato, pertanto, le riflessioni della dottrina sul corretto inquadramento sia del suo profilo dinamico-funzionale che di quello statico-organizzativo.

⁴⁴ Da qui in poi talvolta abbreviato in GG. Nella lingua tedesca il termine è di genere neutro, quindi si è preferito adottare il maschile nella trasposizione in italiano.

⁴⁵ P. RIDOLA, *op. cit.*, 74. *Contra* v. O. MASSARI, *Dal partito di massa alla partitocrazia senza partiti*, in *Nomos*, n. 3/2018, 2, per il quale il modello italiano si iscrive nella fase della *Inkorporierung*.

⁴⁶ P. RIDOLA, *op. et loc. cit.*

⁴⁷ A detta di C.E. TRAVERSO, *Partito*, cit., 160 s. «la disciplina costituzionale del partito politico, per una scelta politica assolutamente univoca, si appalesa per sua natura inidonea a suggerire la natura giuridica del partito, proprio perché volutamente incentrata su un aspetto propriamente secondario della problematica che dovrebbe disciplinare».

Quanto al primo versante della ricerca, dall'impalcatura abbozzata nell'art. 49 Cost. si possono ricavare, seppur *in nuce*, tre pilastri fondamentali: concorso, pluralismo e parità di *chances*.

La previsione del pluralismo politico appare pienamente in armonia col modello di democrazia adottato in Costituzione: è un elemento coesistente all'ordinamento della Repubblica⁴⁸. Non si tratta di un'asserzione di poco momento: essa ha segnato una netta cesura con l'immediato precedente del regime a partito unico; una transizione, quella «dal singolare al plurale», che «non può in alcun modo apparire o essere considerat[a] un dettaglio grammaticale, dato che anche in questo solo passaggio vi è una rottura drastica»⁴⁹.

La regola pluralista⁵⁰ conforma l'intero assetto partitico⁵¹; *rectius*, è il sistema politico, prima, e partitico⁵², poi, che prende vita attorno ad essa, atteso che la Costituzione, come sopra accennato, si preoccupa più di garantire tale principio che di regolare la natura e le

⁴⁸ T. MARTINES, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Milano 1957, ora in *Opere*, Milano 2000, tomo I, 131. La Corte costituzionale, sentenza n. 19/1962, *cons. in dir.*, par. 5, parla di «Stato democratico pluripartitico».

⁴⁹ A. TORTORELLA, *I partiti e la determinazione della politica nazionale*, in www.costituzionalismo.it, fasc. 2/2008. Cfr. anche B. BARBISAN, *The Republic of Parties: From Singular to Plural in the 1948 Italian Constitution*, in *Giorn. di storia cost.*, n. I/2020, 173 ss.

⁵⁰ In forza della quale «Il partito nella democrazia italiana esiste ed opera *in quanto* esistono ed operano altri partiti, essendo la sua funzione tipicamente dialettica» secondo P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna 1984, 404.

⁵¹ La pluralità partitica è «proiezione della eterogeneità interiore del popolo sovrano» secondo L. BASSO, *Considerazioni*, cit., 149.

⁵² Per rimarcare il peso assunto dal sistema partito nel suo complesso si v. F. GALGANO, *Principio di legalità e giurisdizione nelle controversie interne ai partiti politici*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1984, 386, per il quale «più che il partito in sé, il “nuovo sovrano” è il cosiddetto sistema dei partiti».

funzioni dei partiti⁵³. Difatti, proprio sulla scorta della laconicità del dettato costituzionale dell'art. 49 Cost. – e segnatamente sotto la voce delle attribuzioni di carattere costituzionale che non vennero riconosciute ai partiti⁵⁴ – sembrerebbe potersi ammettere un'idea di pluralismo *politico* non sovrapponibile, perché più ampia, a quella di pluralismo *partitico*⁵⁵.

Ne segue che le forze partitiche, della cui preminenza *di fatto* non può certo dubitarsi, non esauriscono, quantomeno *in diritto*, la categoria degli operatori politici chiamati a concorrere. Autorevole dottrina⁵⁶ ha stigmatizzato questo iato fra l'essere e il dover essere della prescrizione costituzionale, rilevando come la partecipazione esclusiva dei partiti alla vita politica abbia svuotato di contenuto molte disposizioni⁵⁷ che, invece, postulano la «necessità di una partecipazione efficace ed obbligatoria di una pluralità di soggetti privati ed istituzionali al processo di formazione della volontà

⁵³ P. RIDOLA, *sub* art. 49 in V. CRISAFULLI - L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova 1990, 330.

⁵⁴ S. MERLINI, *op. cit.*, 67, rileva che tale mancanza è stata dovuta al timore che «il criterio di attribuzione delle funzioni costituzionali solo ai maggiori partiti avrebbe causato una lesione irrimediabile a quel pluralismo politico e partitico che l'art. 47 intendeva, invece, sancire».

⁵⁵ La tesi è strenuamente sostenuta, a più riprese, da T. MARTINES: cfr. *op. cit.*, 131 e 139; *La funzionalità dei partiti nello stato democratico*, in *Atti del I Congresso nazionale di Dottrina dello Stato*, Milano 1967, ora in *Opere*, Milano 2000, tomo IV, 7 in cui evidenzia che, accanto ai cittadini associati in partiti politici, vi sono quelli che compongono altri enti intermedi (sindacati, famiglia, associazioni) che «hanno pari diritto di concorrere a determinare la politica nazionale», e se non si rispettasse questa equiparazione i secondi sarebbero «*minus habentes*, cittadini di seconda categoria».

⁵⁶ S. MERLINI, *op. cit.*, 78.

⁵⁷ L'A. richiama gli artt. 1, 18, 21, 67, 75, 92, 95, 97 ss.

politica nazionale». Tale tesi trova un riscontro normativo, peraltro, nella vigente legge elettorale per l'elezione dei due rami del Parlamento⁵⁸, che esclude qualsiasi monopolio dei partiti equiparando ad essi i "gruppi politici organizzati"⁵⁹.

Il principio pluralista viene presidiato, nella sua pratica realizzazione, dallo strumento concorsuale, che lo integra sotto un «profilo dinamico»⁶⁰.

L'ambiguità dell'art. 49 Cost. ha dato adito ad opposte letture sul punto della titolarità del concorso. Una prima ipotesi muove dall'analisi logica del dato letterale, in forza del quale il concorso rappresenta solo la fase *finale* della *strumentale* associazione in partiti dei cittadini: è a questi ultimi, soggetto dell'unica proposizione, che «va riferita ogni attribuzione di diritti e concessione di relative garanzie»⁶¹. In accordo alla seconda interpretazione, che prende le mosse dalla prescrizione del metodo democratico secondo l'accezione esterna e non interna, non sarebbe

⁵⁸ D.P.R. n. 361/1957, come modificato, da ultimo, dalla L. n. 165/2017.

⁵⁹ Sulla distinzione fra partiti politici e mere associazioni politiche v. *infra* nel paragrafo successivo.

⁶⁰ P. RIDOLA, *Partiti politici*, cit., 83.

⁶¹ G.D. FERRI, *op. cit.*, 135. Della stessa posizione anche T. MARTINES, *op. cit.*, 131. V. CRISAFULLI, *La Costituzione della Repubblica italiana e il controllo democratico dei partiti politici*, in *Studi pol.*, n. 3-4/1960, 271 afferma che i «soggetti del diritto garantito nell'art. 49 sono, come tante volte è stato giustamente rilevato, *i cittadini*, e non già i partiti come tali; i cittadini, *attraverso i partiti*» (enfasi testuale).

sostenibile, invece, ascrivere il metodo democratico ai *partiti* e, all'opposto, il concorso ai *cittadini*⁶².

Sebbene sia certamente auspicabile, per non dire necessaria, la contrazione dello scostamento insinuatosi ormai da tempo fra le istanze dei cittadini e le scelte dei partiti, nondimeno bisogna dare credito alla seconda delle letture proposte per la sua aderenza alla realtà fattuale: non può ignorarsi il contesto storico-politico italiano che ha visto nei partiti, per l'intera storia repubblicana, gli unici partecipanti all'agone democratico⁶³. Pertanto, solo in relazione al loro concorso⁶⁴ è opportuno valutare la tenuta del sistema politico prospettato dai Costituenti, e segnatamente *sub specie* dei principi della relatività e dell'eguaglianza⁶⁵.

Sulla scorta della prima regola nessun partito può aspirare ad assicurare la rappresentanza delle esigenze dell'intero corpo

⁶² A. PREDIERI, *op. cit.*, 198, nota 5. A. TESAURO, *I partiti, il popolo e la formazione degli organi elettivi nelle costituzioni moderne*, in *Studi pol.*, n. 3-4/1960, 261, sottolinea che proprio «per il diritto ad essi riconosciuto di partecipare alla determinazione della politica nazionale si differenziano dalle associazioni in genere». Offrendo una condivisibile lettura sistematica V. CRISAFULLI, *I partiti*, cit., 11 ss. constata che sul piano fattuale, in ogni caso, quello che astrattamente avrebbe dovuto essere il concorso dei cittadini tramite partiti era diventato il «concorso dei partiti in prima persona».

⁶³ A. SAITTA, *Partiti politici e dinamiche della forma di governo. I partiti politici*, in *www.gruppodipisa.it*, n. 2/2019, 167. Per una ricostruzione storica dei partiti italiani v. *infra* al par. 4.

⁶⁴ V. SICA, *Il «concorso» dei partiti politici*, in AA.VV., *Studi sulla Costituzione*, a cura del Comitato nazionale per la celebrazione del primo decennale della promulgazione della Costituzione, vol. II, Milano 1958, 292, sostiene che «l'affermazione del concorso ha validità costitutiva», poiché l'art. 49 Cost. non si limita a descrivere ciò che di fatto avviene, ma richiede che la determinazione della politica nazionale sia il risultato dell'azione dei partiti. Nondimeno, l'A. afferma di condividere un'accezione lata di metodo democratico che ricomprenda anche l'attività interna a tutela dei cittadini: v., *amplius*, al capitolo II.

⁶⁵ *Ivi*, 293 ss.

elettorale⁶⁶: solo grazie al dibattito fra maggioranza e opposizione⁶⁷, attraverso il contributo di ciascun partito ad una complessiva «*concordia discors*»⁶⁸, può determinarsi la politica nazionale⁶⁹. Non a caso la portata di tale locuzione è diversa, di più largo respiro⁷⁰, rispetto a quelle di “politica generale del Governo” e di “indirizzo politico ed amministrativo” di cui all’art. 95 Cost.: mentre l’indirizzo della maggioranza si forma nell’ambito dello Stato-apparato⁷¹, la politica nazionale si determina nel contesto dello Stato-comunità, rappresentando il «crogiuolo dei possibili indirizzi politici»⁷² e, quindi, un *prius* logico rispetto alle effettive scelte di governo⁷³.

L’apporto di tutte le posizioni ideologiche al dialogo democratico può compiersi soltanto assicurando l’eguaglianza delle

⁶⁶ G. PASQUINO, *op. cit.*, 20.

⁶⁷ V. SICA, *op. cit.*, 294, prospetta che, all’esito del confronto, sulle decisioni della maggioranza vi sia anche «l’orma della minoranza».

⁶⁸ G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna 1979, 329.

⁶⁹ Così C. MORTATI, *Disciplina dei partiti nella Costituzione italiana*, in *Cronache sociali*, n. 2/1950, ora in ID., *Problemi di diritto pubblico nell’attuale esperienza costituzionale repubblicana. Raccolta di scritti*, vol. III, Milano 1972, 48: «Il metodo democratico vuole garantire la formazione e manifestazione delle opinioni divergenti mediante la discussione e la persuasione ed esige pertanto l’osservanza del “giuoco leale”, il rispetto degli avversari, la libera esplicitazione del suffragio popolare, la possibilità lasciata alle minoranze di divenire maggioranza. Sicché ad esso irrimediabilmente contrasta l’uso della violenza fisica o morale e dell’inganno».

⁷⁰ G.D. FERRI, *op. cit.*, 149, argomenta che al corpo elettorale sono offerte tutte le «formulazioni di “politica nazionale”» che i partiti intendono adottare, e, quindi, tramite il voto, viene effettuata una prima cernita tra i possibili “indirizzi politici”.

⁷¹ P. BARILE, *op. cit.*, 410.

⁷² E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano 1968, 175.

⁷³ T. MARTINES, *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, XXI (1971), 166, nota che una differenza analoga si riscontra anche nella Repubblica federale tedesca, dove «la formazione della volontà politica del popolo» (*die politische Willensbildung des Volkes*) (art. 21 GG), alla quale i partiti concorrono, va distinta dalla formazione della volontà dello Stato (*Staats Willensbildung*).

posizioni di partenza dei concorrenti⁷⁴; diversamente, l'enunciazione del principio pluralista resterebbe un mero simulacro. Questo assunto si inserisce armonicamente nelle maglie della Costituzione⁷⁵, anzitutto sulla scorta di una duplice valenza del principio enunciato dall'art. 3 Cost.⁷⁶, da cui scaturisce l'eguaglianza sia dei cittadini, forniti di pari dignità sociale, che dei corpi collettivi in cui essi si associano. A tale norma si aggiunge, specificatamente nel campo politico, la previsione dell'art. 48 Cost. sull'eguaglianza del voto: l'art. 49 Cost. rappresenta, pertanto, l'esemplificazione di un modello già implicitamente descritto dalla Carta costituzionale⁷⁷.

Poste queste premesse sul piano valoriale, in capo al legislatore discendono, come corollari, due differenti indicazioni. Dalla regola della parità di *chances* promana, anzitutto, un profilo negativo, in forza del quale non deve essere ostacolato l'ingresso di nuovi *competitors* nell'agone politico né, viceversa, rafforzato il ruolo degli *incumbents* o, comunque, indebitamente favorita la «cristallizzazione di equilibri preesistenti»⁷⁸. Al contempo dovrebbero essere adottate delle misure che, in positivo, favoriscano

⁷⁴ E. ROSSI, *Partiti politici in Dizionario di diritto pubblico*, a cura di S. Cassese, vol. V, Milano 2006, 4151; v. anche P. MARSOCCI, *op. cit.*, 135 s.

⁷⁵ A. TORTORELLA, *op. cit.*

⁷⁶ P. BARILE, *op. cit.*, 408.

⁷⁷ P. RIDOLA, *sub art. 49*, cit., 335 riporta che, secondo altra tesi, l'art. 3 non sarebbe stato applicabile in questo caso, cosicché l'art. 49 rappresenterebbe l'unico fondamento del principio di uguaglianza tra partiti.

⁷⁸ S. BARTOLE, *Partiti politici*, in *Dig. disc. pubbl.*, X, Torino 1995, 713.

l'eguaglianza in concreto: si tratta però, per ammissione dei suoi stessi fautori, di una ricostruzione configurabile solo teoricamente, una «direttrice carente di ogni garanzia positiva»⁷⁹.

Infine, atteso che la Costituzione non esplicita alcuna delle funzioni che i partiti dovrebbero svolgere – se non, a voler riconoscere loro la titolarità del concorso, quella di determinare la politica nazionale –, il legislatore dovrebbe chiarire quali, fra le attribuzioni esercitate dai partiti, rispondono ad un interesse generale – e possono, quindi, qualificarsi come *pubbliche* – e quali, invece, pur essendo alle prime ricollegate non fuoriescono dal recinto dell'autonomia privata. Tale distinzione risulterebbe di grande utilità per tracciare il confine e l'estensione della giustiziabilità delle posizioni giuridiche dei singoli nei confronti dell'ente politico.

3. Il profilo organizzativo: il partito come associazione

Dopo avere individuato i profili funzionali del partito politico nell'assetto costituzionale, occorre verificare con quali modalità questo sistema abbia trovato riscontro nella dimensione giuridica della Repubblica italiana.

⁷⁹ V. SICA, *op. cit.*, 293.

Prendendo le mosse dalla «sostanziale inespressività della Costituzione formale»⁸⁰, una prima tesi ha sostenuto che la natura giuridica del partito possa desumersi solo valutando la posizione occupata nell'«assetto costituzionale reale dell'ordinamento», così come si delinea sulla base delle leggi elettorali, finanziarie e delle altre disposizioni di carattere organizzatorio. Qualsiasi ordinamento partitico, infatti, postula uno Stato rispetto al quale rapportarsi; la scelta di una tra le possibili declinazioni di questa relazione si riverbera sulla sua configurazione giuridica. Tanto premesso, la maggior parte degli studiosi conduce la ricerca attorno alla dicotomia pubblico-privato, riscontrando esiti diversi a seconda che il partito risulti compatibile con l'ordinamento statale. Pertanto, ove lo Stato prescriva un rapporto di antitesi, il partito non può che assumere vesti privatistiche ed essere eventualmente censurato anche a livello penale. Ove si registri una relazione di consonanza, invece, si dovrebbe distinguere fra Stato totalitario, nel quale il partito viene incardinato in una forma pubblicistica, e Stato pluralista, in cui i partiti, mossi dall'esigenza di tutelarsi dalle temute sopraffazioni della maggioranza, optano per una veste meno soggetta a controlli pubblici come quella privatistica.

Nondimeno, secondo Traverso questo criterio classificatorio deve essere messo in secondo piano, valorizzando, invece, le *funzioni*

⁸⁰ C.E. TRAVERSO, *Partito*, cit., 60 ss.

che il partito ricopre a seconda del suo rapporto con lo Stato⁸¹. Cosicché, se il partito si colloca in rapporto di antinomia, viene disciplinato con disposizioni privatistiche sotto forma di divieti; se, invece, compone «l'ordinamento dominante *pro tempore*»⁸², allora risulta destinatario di attribuzioni tanto privatistiche quanto pubblicistiche. In questo secondo scenario appare condivisibile il doppio binomio che lega lo Stato totalitario ad una forma pubblicistica di partito e lo Stato pluralista ad una privatistica: in entrambi i casi, invero, la qualifica giuridica è meramente «funzionale a garantire al partito la sua qualità di *istituzione di governo reale dello Stato*»⁸³.

La ricostruzione di Traverso appare certamente meritevole di attenzione per il peculiare approccio dinamico adottato, che consente di inquadrare in maniera sistematica l'inserimento del partito nello Stato. D'altro canto, questo modello non appare risolutivo per l'individuazione della veste giuridica in senso stretto.

Volgendo lo sguardo altrove, si rileva che la *magna pars* del confronto sulla materia si è assestata sul crinale della contrapposizione fra una regolamentazione di diritto pubblico o privato. Così, a seconda degli aspetti valorizzati, gli studiosi hanno

⁸¹ Sulle funzioni dei partiti cfr. N. PIGNATELLI, *La natura delle funzioni dei partiti politici e delle situazioni giuridiche soggettive degli iscritti*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, 2020.

⁸² C.E. TRAVERSO, *Partito*, cit., 62.

⁸³ *Ivi*, 63 (enfasi testuale).

diversamente identificato la struttura del partito lungo un asse che da tonalità organicistiche arriva fino ad una netta recisione con la macchina statale.

Nella sua ricca riflessione, Virga reputa che il partito possa assumere un assetto diverso in base al punto di vista adottato. Pertanto, all'interno del sistema di governo, il partito può adempiere un'azione *diretta* in qualità di *organo*, cui è devoluta una «potestà di designazione»⁸⁴ dei membri del Parlamento; allo stesso tempo, la sua organizzazione stabile gli consente di svolgere «un'azione *indiretta* non già nella sua veste di organo, bensì nella sua veste di *associazione*»⁸⁵, facendo leva sulla capacità di far rispettare il vincolo di appartenenza anche dai soggetti divenuti titolari di organi statali. Questa impostazione, al pari di quella di Traverso, ritiene predominante la funzione svolta sulla foggia, ma, per quanto rappresenti un'analisi corretta, non appare dirimente rispetto agli esiti della ricerca.

Si registra, poi, l'impostazione di Romano, secondo il quale i partiti sono enti ausiliari del governo dello Stato⁸⁶ tanto nei sistemi autoritari quanto in quelli liberali; in questi ultimi, in particolare, pur restando formalmente al di fuori dell'edificio del diritto pubblico,

⁸⁴ P. VIRGA, *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Milano 1948, 263.

⁸⁵ *Ivi*, 265 (enfasi aggiunte).

⁸⁶ S. ROMANO, *Principii di diritto costituzionale generale*, Milano 1947, 178 ss.

non perdono, comunque, la suddetta qualifica grazie all'influenza che esercitano sulla composizione delle istituzioni statali.

I partiti vengono considerati come enti ausiliari dello Stato anche da un'ulteriore tesi che prescinde dalla natura di associazioni di diritto privato o di persone giuridiche pubbliche⁸⁷. La funzione che svolgono i partiti è certamente *pubblica*, ma non *statale*: non si può sposare, pertanto, alcuna teoria organicistica. I riflessi della loro organizzazione e delle loro attività sull'apparato statale⁸⁸ li fanno assurgere, invece, a soggetti ancillari dello Stato.

Queste dottrine non paiono conciliabili coi principi di mobilità e pluralità che reggono il sistema partitico: qualora un partito ricevesse l'investitura di ente ausiliario dello Stato, infatti, potrebbe rapidamente determinarsi una cristallizzazione della sua posizione di *incumbent* a discapito degli altri raggruppamenti⁸⁹, con ripercussioni negative sul piano della parità di *chances*⁹⁰.

Supera, almeno in parte, tali criticità l'impostazione suffragata da Predieri⁹¹, il quale, rigettate le teorie organicistiche, pone al centro

⁸⁷ P. BISCARETTI DI RUFFIA, *I partiti politici nell'ordinamento costituzionale*, in *Il Politico*, n. 1/1950, 26 ss.

⁸⁸ Quali, ad esempio, i compiti svolti in occasione delle tornate elettorali; o, ancora, la coincidenza fra leader del partito e del governo e la natura anfibia del gruppo parlamentare.

⁸⁹ A conferma di questa criticità, proprio S. ROMANO, *Principii*, cit., 180 evidenzia che la collaborazione con lo Stato si verifica «solo per un partito alla volta», mentre «gli altri sono collaboratori possibili, potenziali».

⁹⁰ T. MARTINES, *Contributo*, cit., 139 s. in maniera condivisibile asserisce che, svolgendosi l'attività dei partiti «sul piano dello Stato comunità» ne segue che «su tale piano, nessuna differenziazione può farsi [...] fra partiti di maggioranza e partiti di opposizione».

⁹¹ A. PREDIERI, *op. cit.*, 210 ss.

del suo ragionamento la comunità dei partiti. Essi danno vita a un'«istituzione costituzionale», ove l'aggettivo “costituzionale” indica non tanto la sua previsione nella Carta, quanto la connessione «in modo essenziale con l'organizzazione di un determinato Stato», cosicché la sua «mancanza verrebbe a modificare il tipo e il carattere di un ordinamento costituzionale»⁹². Proprio su questo punto si delinea la contrapposizione con le precedenti tesi: i partiti, considerati unitamente nella loro pluralità, sono incardinati nell'ordinamento statale senza assumere la qualità di organo, dal momento che il partito «non attua la volontà dello Stato, in modo diretto, ma concorre indirettamente alla formazione della sua volontà». La conclusione di Predieri, che pure non lascia pienamente soddisfatti⁹³, ha il merito di mettere in luce la presenza di venature istituzionali in seno ai partiti politici anche in una cornice più vicina alla *Legalisierung* – accolta nell'ordinamento italiano – che alla *Inkorporierung*, scartata dai Costituenti.

⁹² V. ZANGARA, *Il partito unico e il nuovo Stato rappresentativo in Italia e in Germania*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1938, 95. Si attesta su posizioni simili C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, tomo II, Padova 1976, 868, affermando che «deve ritenersi esistente una connessione istituzionale del sistema dei partiti non già solo con la forma di governo, ma con la complessiva forma dello stato, costituendo il medesimo elemento essenziale a caratterizzare la posizione fondamentale del cittadino e mezzo necessario di svolgimento della sua personalità»; nondimeno Mortati non dubita della natura di associazione di fatto del partito.

⁹³ È lo stesso A. PREDIERI, *op. cit.*, 215 a ritenere insufficiente questa definizione; ma non avrebbe potuto essere altrimenti a fronte della «intima insufficienza delle norme della nostra Costituzione in un argomento così delicato».

La dottrina largamente maggioritaria, pur con diverse sfumature, ha fatto emergere questa ambiguità di fondo, muovendosi nella consapevolezza per cui un'analisi asettica della figura giuridica adottata dal partito avrebbe portato a dei risultati inconcludenti.

In alcuni casi ne è stata prospettata una «natura anfibia», vista la sua capacità di vivere in due ambienti diversi come la società e le istituzioni⁹⁴; in altri, poi, viene definita «ambivalente»⁹⁵, al contempo “associativa” e “istituzionale”, dove il primo aspetto prevale sul secondo per fornire la base ad «un'ampia legittimazione del pluralismo politico»⁹⁶. Si tratta, in definitiva, di un «particolare tipo di consociazione: pubblica nelle sue funzioni⁹⁷, ma privata nei rapporti che si svolgono fuori dell'apparato statale»⁹⁸.

⁹⁴ G. BRUNELLI, *Partiti politici e dimensione costituzionale della libertà associativa*, in F. BIONDI - G. BRUNELLI - M. REVELLI, *I partiti politici nella organizzazione costituzionale*, Napoli 2015, 15.

⁹⁵ P. MARSOCCI, *op. cit.*, 135 s.

⁹⁶ *Ibid.* L'A. prosegue evidenziando che se «nel loro momento fondativo, i partiti sono associazioni tra privati, con le necessarie conseguenze sul piano della loro struttura»; d'altro conto, sul piano operativo, «essi assolvono a funzioni che denunciano chiaramente la loro connotazione anche pubblicistica. *Munus publicum* particolarmente evidente nelle occasioni elettorali».

⁹⁷ Come criticamente rilevato da T. MARTINES, *Partiti, sistema di partiti, pluralismo*, in *Studi parl. e pol. cost.*, n. 43-44/1979, ora in *Opere*, tomo IV, Milano 2000, 93 «le funzioni pubbliche svolte dai partiti mal si conciliano con la loro natura privatistica». N. PIGNATELLI, *La giustiziabilità degli atti dei partiti politici tra autonomia privata ed effettività della tutela giurisdizionale*, in *www.gruppodipisa.it*, n. 2/2019, 92, accoglie la tesi del «soggetto privato titolare di funzioni private di rilevanza costituzionale», tesi ulteriormente sviluppata da quest'ultimo A. in *La natura delle funzioni dei partiti*, cit.

⁹⁸ C. MORTATI, *Istituzioni*, cit., 867. A tal proposito potrebbero richiamarsi anche le considerazioni di G. Pasquino sulle funzioni “sistemiche” e “partigiane” svolte dai partiti, sulle quali v. *infra* al capitolo II.

Il profilo associativo – *sub specie* della assai scarna e poco regolamentata figura dell'associazione non riconosciuta⁹⁹ – rappresenta la cifra stilistica del partito politico; la dottrina, pertanto, si è alacremenente prodigata nella ricerca delle ragioni di questa scelta.

Si staglia, su tutti, un argomento storico: i partiti vogliono collocarsi in aperta contrapposizione con il precedente del partito unico fascista¹⁰⁰ e con la sua incorporazione nello Stato¹⁰¹. L'assoggettamento ad una disciplina pubblicistica, con i privilegi e, soprattutto, gli oneri che comporta, viene visto come un elemento rispetto al quale segnare un ulteriore smarcamento rispetto al precedente regime illiberale¹⁰².

La fuga verso il diritto privato rappresenta «un atto di sfiducia verso lo Stato» e, al contempo, l'appropriazione dell'«ultima garanzia di libertà»¹⁰³ possibile per i partiti: l'esigenza di libertà appare, quindi, l'altra forte motivazione che ha spinto queste

⁹⁹ P. RESCIGNO, *op. cit.*, 8 s., evidenzia che «una Costituzione come la nostra, fondata invece sulla convenzione – in termine non tecnico, sul compromesso – deve, per la stabilità del sistema, fermarsi all'origine dei partiti nel diritto privato comune». Tutta la successiva dottrina, anche pubblicistica, rimanda alla sua ricostruzione per l'inquadramento dei partiti fra le associazioni non riconosciute: v., *ex multis*, P. RIDOLA, *Partiti politici*, cit., 78.

¹⁰⁰ N. PIGNATELLI, *La giustiziabilità*, cit., 90, parla di «reazione antiautoritaria».

¹⁰¹ P. PETTA, *Le associazioni anticostituzionali nell'ordinamento italiano*, in *Giur. cost.*, n. 1/1973, 715, sottolinea che con il R.D.L. n. 704/1943 si dispose la soppressione, e non lo scioglimento, del PNF, adottando un termine più consono ad un ente di diritto pubblico che ad un'associazione. Secondo questo A., infatti, il PNF «era un ente ausiliario dello Stato con personalità giuridica di diritto pubblico».

¹⁰² G. IORIO, *Profili civilistici dei partiti politici. Statuti, prassi, tecniche legislative*, cit., 10.

¹⁰³ P. RESCIGNO, *op. cit.*, 34

formazioni politiche verso un campo in cui la loro attività soggiace a norme non stringenti come quelle di cui agli artt. 36 ss. c.c.¹⁰⁴

La pacifica collocazione del partito tra i fenomeni associativi impone un supplemento di riflessione *in primis* sulla regolamentazione costituzionale dell'istituto che si ricava dall'incontro dell'art. 49 Cost. con l'art. 18 Cost., e, quindi, sulle caratteristiche che lo differenziano dalle altre associazioni a carattere politico.

Quanto ai rapporti fra le due norme costituzionali, non sono mancate divergenze di vedute e contrapposte ricostruzioni. Alcune posizioni critiche hanno fortemente ridimensionato la portata dell'art. 49 Cost., riducendolo ad «una superflua ripetizione dell'art. 18 Cost.»¹⁰⁵ che «nulla aggiunge e nulla toglie alla consueta libertà di associazione»¹⁰⁶. Si tratta di un'impostazione che pecca nella visione sistematica e che non concede al partito il rilievo che, seppur in modo inadeguato, gli riconosce la Costituzione. Una mancanza che, invece, viene superata se si parte dall'assunto per cui lo «statuto

¹⁰⁴ Non è mancato, in dottrina, chi ha sottolineato il profilo opportunistico di questa scelta dei partiti: secondo G.U. RESCIGNO, *Partiti politici, articolazioni interne dei partiti politici, diritto dello Stato*, in *Giur. cost.*, 1964, 1435, la condizione «apparentemente minoritaria» è proprio quella che gli consente di agire «entro la cornice delle leggi e non secondo le leggi e cioè nella sfera del lecito (come i privati) e non in quella del legittimo (come gli organi statali)».

¹⁰⁵ A. CICU, *Quello che la Costituzione non dice*, in *Nuova riv. dir. comm.*, n. 1/1949, 18 s.

¹⁰⁶ G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Milano 1976, 440.

generale delle libertà associative»¹⁰⁷ delineato dalla Carta costituzionale è integrato, o talvolta derogato¹⁰⁸, «da speciali disposizioni costituzionali, in relazione a taluni particolari tipi di associazione»¹⁰⁹.

La dottrina maggioritaria ha sposato la tesi dell'integrazione, pur con alcune differenze in base al grado di autonomia riconosciuto all'art. 49 rispetto all'art. 18¹¹⁰. Il tratto comune è dato dall'idea per cui fra le due norme sussiste un rapporto di specialità¹¹¹, con il conseguente assoggettamento del partito, sul piano applicativo, ad entrambe le discipline¹¹².

¹⁰⁷ G. BRUNELLI, *Struttura e limiti del diritto di associazione politica*, Milano 1991, 162.

¹⁰⁸ Secondo dottrina minoritaria, riportata da G. RIZZONI, *op. cit.*, 984 «il 49 esclude (in quanto norma speciale) l'applicabilità dell'art. 18 al fenomeno dei partiti».

¹⁰⁹ G. BRUNELLI, *op. et loc. ult. cit.* Accanto ai partiti l'A. richiama gli artt. 19 e 39.

¹¹⁰ L'art. 49 costituisce un'applicazione e riaffermazione dell'art. 18 per T. MARTINES, *Contributo*, cit., 131; per V. CRISAFULLI, *La Costituzione*, cit., 266 l'art. 49 «rappresenta specificazione della più generale libertà di associazione», data la natura associativa dei partiti, e «non può considerarsi semplice ripetizione dell'art. 18 (analogamente, del resto, all'art. 39)»; per A. PREDIERI, *op. cit.*, 197 ss., costituisce qualcosa di più di un'esemplificazione della norma generale sulla libertà di associazione. Secondo G.U. RESCIGNO, *Partiti politici*, cit., 1431 l'art. 49 integra una «*lex specialis*» dell'art. 18, cosicché, ferma l'applicabilità dell'art. 18, i partiti sono «disciplinati aggiuntivamente e forse in parte in modo derogatorio anche dall'art. 49». P. RIDOLA, *Partiti politici*, cit., 72, pur mantenendosi entro questa impostazione, ribadisce che all'interno del mosaico costituzionale il 49 non è previsto come una mera specificazione del 18, ma come «un vero e proprio principio di struttura»; per A.A. BARBERA, *Relazione di sintesi*, in AA.VV., *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, *Annuario AIC 2008*, Napoli 2009, 362, «l'art. 49 Cost. rafforza ma non soppianta la disciplina generale delle associazioni contenuta nell'art. 18 della Costituzione. I partiti hanno una loro disciplina particolare ma appartengono pur sempre al più ampio *genus* delle associazioni».

¹¹¹ G.D. FERRI, *op. cit.*, 132; P. PETTA, *op. cit.*, 670 ss.; C.E. TRAVERSO, *Partito*, cit., 161; S. BARTOLE, *op. cit.*, 706; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Napoli 1986, 880.

¹¹² G. BRUNELLI, *Partiti*, cit., 18; S. BARTOLE, *op. et loc. cit.*, 706; E. CHELI, *Intorno al problema*, cit., 241; C. ESPOSITO, *op. cit.*, 7, ridimensiona il problema del rapporto fra artt. 18 e 49, concludendo, in ogni caso, che «i partiti sono in parte sottoposti alle norme (se non ai testi

Raggiunta questa conclusione occorre, quindi, verificare quali soggetti devono rispettare il combinato disposto degli artt. 18 Cost. e 49 Cost. e quali, invece, rientrano esclusivamente nell'alveo della prima disposizione: va individuato, in altre parole, il discrimine che separa il partito dalla mera associazione politica¹¹³.

A tali fini, il criterio distintivo non può essere quello del *nomen* giuridico-formale che il soggetto decide di attribuirsi: contro un tale assunto si muovono sia l'assenza di alcun dato di diritto positivo sia, soprattutto, una prassi sempre più consolidata nel contesto italiano, in forza della quale la grande parte degli attuali partiti politici sceglie deliberatamente di sottrarsi a tale denominazione¹¹⁴.

Un profilo certamente più qualificante è rappresentato dal momento elettorale. Autorevole dottrina ha sostenuto che la partecipazione alle competizioni elettorali «più che un *limite* [...] sembra, dunque, da considerare *requisito* dell'esserci partito e carattere differenziale dei partiti, come associazioni tipizzate dal fine enunciato nell'art. 49»¹¹⁵; per altri, essa è addirittura imprescindibile per poter considerare un'associazione politica come partito¹¹⁶.

legislativi) sulle associazioni in generale, in parte a norme specifiche»; secondo V. CRISAFULLI, *I partiti*, cit., 9 ss., l'integrazione sarebbe tale per cui, in assenza dell'art. 49, i partiti rientrerebbero sotto l'egida dell'art. 18.

¹¹³ Cfr. G.D. FERRI, *Ancora sui partiti politici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1953, 595.

¹¹⁴ Su questi sviluppi della scena politica italiana v. *amplius* nel successivo paragrafo.

¹¹⁵ V. CRISAFULLI, *I partiti*, cit., 15 s.

¹¹⁶ P. RIDOLA, *Partiti politici*, cit., 98; F. SCUTO, *op. cit.*, 5; G. IORIO, *op. cit.*, 2.

Non meno rilevante appare, poi, il carattere della stabilità dell'organizzazione¹¹⁷, che consente ai partiti di adoperarsi in maniera permanente nell'azione politica, sì da consentire un esercizio continuativo della sovranità da parte dei cittadini.

Tanto la contesa per le cariche elettive quanto la solidità dell'organizzazione rivestono certamente un ruolo decisivo sotto una prospettiva *materiale*; ai primi due elementi, però, va annesso un ulteriore profilo *ideologico* che pare davvero determinante per identificare correttamente un partito. Infatti, secondo la fortunata nozione elaborata da Esposito, occorre verificare che esso non miri «a perseguire solo singole e puntuali finalità politiche»¹¹⁸, ma che tenda a «determinare la “politica nazionale”, ad acquisire, cioè, influenza generale sulla vita politica [...] “in principio”, “in genere”, sulle decisioni politiche della comunità statale»¹¹⁹.

¹¹⁷ P. VIRGA, *op. cit.*, 57; V. CRISAFULLI, *I partiti*, cit., 17 s.; G. RIZZONI, *op. cit.*, 986;

¹¹⁸ Difatti, «ogni associazione che si proponga invece il raggiungimento di singole, determinate o puntuali decisioni od orientamenti su problemi particolari è, per la nostra Costituzione, una mera associazione politica».

¹¹⁹ C. ESPOSITO, *op. cit.*, 7 s., ritiene che tale fine si desuma dall'attività, dai mezzi o dal metodo seguiti; la partecipazione alle elezioni, quindi, «per quanto non sia essenziale [...] costituisce elemento sufficiente per considerare “partito” l'associazione in questione». Aderiscono a questa impostazione, *ex multis*, P. BARILE, *op. cit.*, 407; G. BRUNELLI, *Struttura e limiti*, cit., 176; T. MARTINES, *Contributo*, cit., 132; A. RUGGERI, *Note minime in tema di democrazia interna dei partiti politici*, in *Riv. AIC*, n. 1/2010, 3. Data la distinzione fra partiti ed associazioni, per Esposito solo chi possiede lo *status* di cittadino può essere membro di un partito politico, mentre le “mere” associazioni politiche possono accogliere anche gli stranieri. La questione, in ogni caso, sembra aver ormai perso parte della sua pregnanza, specialmente dopo l'ampliamento dei diritti politici previsto per i cittadini dell'Unione Europea.

4. I tre stati della materia: *excursus* sul sistema partitico italiano

La labilità del dettato costituzionale sui partiti politici ha lasciato aperta un'ampia gamma di opzioni in ordine alla sua pratica attuazione nella dimensione dello Stato-comunità. A dimostrazione di questa flessibilità si registra l'evoluzione storica della forma del partito in epoca repubblicana¹²⁰: un cambiamento che, all'apparenza, si è realizzato per strappi improvvisi, ma che in realtà, nelle sue varie fasi, ha rappresentato l'esito naturale di più ampi mutamenti sociali dell'elettorato.

Una significativa chiave di lettura di queste modifiche può essere individuata mutuando dalla fisica il concetto di *passaggio di stato*: una trasformazione della materia che, per l'appunto, è fisica e non chimica, atteso che non viene alterata la composizione della sostanza, ma esclusivamente la modalità secondo cui sono legate le particelle.

Così, nella prima fase repubblicana, i partiti si presentavano allo *stato solido*, come tale «caratterizzato da notevoli forze di

¹²⁰ Fra i volumi più significativi in materia si richiamano, anzitutto, P. SCOPPOLA, *La repubblica dei partiti, evoluzione e crisi di un sistema politico (1945-1996)*, Bologna 1997; L. LOTTI, *I partiti della repubblica. La politica in Italia dal 1946 al 1997*, Firenze 1997, e C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, Roma-Bari 2001; ma v. anche G. SABBATUCCI - V. VIDOTTO, *Storia contemporanea. Il Novecento*, Roma-Bari 2008; A. GIOVAGNOLI, *La repubblica degli italiani. 1946-2016*, Roma-Bari 2016.

coesione tra le particelle costituenti, in modo che ciascuna di queste ha con quelle vicine legami molto più forti che nello stato liquido o aeriforme»¹²¹. La solidità dei partiti di massa della c.d. Prima Repubblica si registrava, anzitutto, nella loro organizzazione: i partiti erano presenti in numerosi aspetti della vita sociale dei cittadini, anche in quelli non strettamente riconnessi alla sfera politica¹²². Questa profonda compenetrazione nella sfera personale degli elettori rappresentava, almeno in qualche misura, un lascito del precedente modello fascista¹²³, che per primo si era dimostrato «consapevole delle dinamiche nuove della società di massa»¹²⁴. Non può tacersi, però, la differenza per cui, mentre il regime perseguiva le sue aspirazioni totalitarie, nell'assetto istituzionale repubblicano i partiti hanno avuto merito non solo dell'inserimento di nuove fasce della popolazione in una logica pienamente democratica, ma, nel complesso, dell'«affermarsi per la prima volta in Italia di un disegno maturo di democrazia liberale»¹²⁵.

¹²¹ Voce “solido” nell'Enciclopedia online della Treccani.

¹²² L. LOTTI, *op. cit.*, 200 s.

¹²³ Sul punto della continuità dell'assetto partitico tra dittatura e repubblica si v. il noto discorso di dimissioni da Presidente del Consiglio pronunciato da Giuliano Amato il 22 aprile 1993, in cui si afferma che il passaggio alla Seconda Repubblica, che si stava consumando proprio in quei mesi, segnava «un autentico cambiamento di regime che fa morire dopo settant'anni quel modello di partito-Stato che fu introdotto in Italia dal fascismo e che la Repubblica aveva finito per ereditare, limitandosi a trasformare un singolare in plurale». Questa presa di posizione è stata aspramente criticata da N. BOBBIO, *Presidente non faccia confusione*, in *La Stampa*, 23 aprile 1993, 1, per il quale non può sostenersi che la «Repubblica [sia] la continuazione del fascismo».

¹²⁴ P. SCOPPOLA, *op. cit.*, 75.

¹²⁵ A. SAITTA, *Partiti politici*, cit., 167.

L'elemento collante di questa impalcatura era rappresentato dall'ideologia, il profilo *spirituale* che tracciava il discrimine fra corpi, invece, assai simili sotto il punto di vista *materiale*. Le sfere valoriali su cui si fondava l'azione politica dei partiti¹²⁶ erano tanto divergenti quanto profondi i *cleavages* della società del tempo¹²⁷: la DC muoveva la propria azione partendo dalla primaria fonte di aggregazione rappresentata dal cattolicesimo, mentre i partiti marxisti erano «fonte autonoma della loro cultura e della loro ideologia» e, «per così dire, “chiesa a sé stessi”»¹²⁸.

L'elettorato, in egual modo, si presentava immobile: ciascun gruppo sociale manifestava la propria appartenenza non solo nel singolo momento elettorale, ma, giorno dopo giorno, attraverso una partecipazione attiva.

A supporto di questa tesi possono richiamarsi quei dati che permettono di delineare in maniera significativa il quadro politico dell'epoca¹²⁹, ossia il numero degli iscritti e i risultati elettorali¹³⁰: la DC mantenne un numero medio di iscritti che sfiorava 1,5 milioni,

¹²⁶ Si limita la riflessione ai due attori protagonisti dell'agone politico: DC e PCI.

¹²⁷ Secondo la ricostruzione offerta da S.M. LIPSET - S. ROKKAN, *Cleavage structures, party systems, and voter alignments: an introduction*, in S.M. LIPSET - S. ROKKAN (a cura di), *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*, New York 1967, i principali *cleavages* che attraversavano le società dell'Europa occidentale erano rappresentati dalle contrapposizioni fra proprietario e lavoratore, Stato e Chiesa, città e campagna, centro e periferia.

¹²⁸ P. SCOPPOLA, *op. cit.*, 119.

¹²⁹ Si prende come riferimento l'arco temporale che va dal 1948 al 1994 per la DC, fino al 1991 per il PCI.

¹³⁰ I dati riportati sono stati raccolti dall'Istituto Cattaneo; il dato elettorale è riferito alla sola Camera dei Deputati.

con un dato elettorale costante di poco inferiore al 40%; il PCI contava, invece, oltre 1,7 milioni di aderenti e raccoglieva quasi il 28% delle preferenze. A fronte di un mercato politico bloccato e di un elettorato poco avvezzo alle oscillazioni, l'unico elemento di dinamismo era rappresentato dal confronto interno, che si manifestava in un periodico ricambio della classe dirigente¹³¹ e, soprattutto per la DC, in una lotta interna fra le varie correnti.

La stasi del sistema politico iniziò ad incrinarsi con l'avvio della stagione dei *referendum*, in occasione della quale si registrò la sconfitta della DC su una materia assai pregnante dal punto di vista ideologico quale il divorzio¹³². La contemporanea adozione della legislazione sul finanziamento dei partiti¹³³ contribuì ad allargare lo iato fra eletti ed elettori: nella percezione dei cittadini i partiti si stavano disinteressando alla raccolta delle loro esigenze, rifugiandosi verso una censurabile autoreferenzialità; le formazioni politiche, d'altro canto, riscontravano maggiori difficoltà nel rapportarsi con una società che si stava rinnovando nelle sue idee e nei suoi costumi¹³⁴. La tornata referendaria del 1993 e lo scoppio di Tangentopoli rappresentarono, pertanto, solo il passaggio finale di una crisi con radici più profonde: ricondurre la fine della Prima

¹³¹ Nel periodo considerato la DC cambiò segretario per 16 volte, il PCI per 5.

¹³² Referendum del 12-13 maggio 1974.

¹³³ V. più diffusamente *infra* al capitolo IV.

¹³⁴ L. LOTTI, *op. cit.*, 203.

Repubblica esclusivamente alle due manifestazioni più eclatanti sarebbe oltremodo impreciso¹³⁵.

La rapida scomparsa dalla scena politica dei partiti della Costituente ha aperto il varco per l'affermazione di formazioni politiche di nuova foggia, più flessibile e adattabile ad un contesto sensibilmente mutato in cui emergevano bisogni "post-materialistici" difficilmente posizionabili lungo il tradizionale *continuum* destra-sinistra¹³⁶. Il primo punto di rottura rispetto all'assetto previgente si è registrato sul livello semantico: a partire dal passaggio fra la Prima e Seconda Repubblica, infatti, l'uso del *nomen* "partito" è divenuto sempre più raro. La grandissima parte dei gruppi politici ha respinto questa etichetta, percepita come gravida di una forte caratura negativa e poco apprezzabile da un elettorato che, di fronte a legami ideologici ormai sfumati, doveva essere faticosamente conquistato con nuove tecniche di propaganda. Allo stesso modo, l'apparato dei vecchi partiti veniva dismesso, perché non più confacente rispetto all'affermazione della «società liquida»¹³⁷: si registrava, in maniera speculare, la nascita del partito

¹³⁵ In questo senso A.A. BARBERA, *op. cit.*, 353, ritiene che «addebitare al maggioritario o a Tangentopoli la fine di quei partiti di massa può essere vero solo ove si segua la vecchia metodologia storica che non riusciva a distinguere fra "cause prossime" e "cause remote". Anzi si può ribaltare l'assunto: i referendum maggioritari e l'esplosione di Tangentopoli furono possibili proprio perché i partiti erano fortemente indeboliti».

¹³⁶ P. SCOPPOLA, *op. cit.*, 411 ss.

¹³⁷ Sulla quale v. le opere di Z. BAUMAN e, in particolare, *Liquid Modernity*, 2000, in trad. it. *Modernità liquida*, Roma-Bari 2002.

allo *stato liquido*¹³⁸ in cui la materia, pur avendo un volume determinato, «non ha forma propria, e assume perciò quella del recipiente che la contiene»¹³⁹.

L'archetipo di questa nuova idea di partito ha preso vita in Forza Italia¹⁴⁰, che si propose come una forza di rottura e di rinnovamento di un sistema divenuto orfano del suo perno centrale. La formazione forzista non si collocava nel tracciato del conservatorismo europeo, con i vincoli che un tale apparentamento avrebbe comportato, ma si presentava come un soggetto «ideologicamente eclettico, aperto ad apporti diversi e adattabile ad una linea politica fluida e aperta a improvvisi cambiamenti»¹⁴¹.

L'assetto di partito-azienda manifestava il superamento dei riti del rinnovamento della classe dirigente – che si restringeva alle scelte fiduciarie del capo – o dei congressi nazionali, ormai ridotti a meri raduni di elettori e simpatizzanti¹⁴² in cui celebrare la forza del *leader*. L'alleggerimento del partito, infatti, è legato in maniera inversamente proporzionale alla tendenza alla *personalizzazione* del potere, che ha velocemente attecchito nelle preferenze dell'elettorato grazie ad una serie di fattori socio-politici. Un ruolo di primo piano

¹³⁸ O. MASSARI, *op. cit.*, 19, criticamente evidenzia che allo stato liquido di queste formazioni si lega un ciclo vitale sempre più breve.

¹³⁹ Voce “liquido” nell'Enciclopedia online della Treccani.

¹⁴⁰ Che, a sua volta, aveva trovato una fonte di ispirazione nella candidatura di Ross Perot alle Presidenziali statunitensi del 1992.

¹⁴¹ A. GIOVAGNOLI, *op. cit.*, 206.

¹⁴² E, sempre meno, di iscritti.

è stato svolto dalla televisione, che ha consentito ai candidati di rivolgersi in modo diretto al pubblico¹⁴³ per offrire la loro immagine, prima ancora del messaggio politico¹⁴⁴. Sul piano istituzionale, poi, remavano in questa direzione, a livello locale, l'introduzione dell'elezione diretta del sindaco¹⁴⁵, e, a livello nazionale, l'adozione di un sistema di *first past the post* per il 75% dei seggi in palio.

Il *leader* si stagliava, quindi, come l'unica figura capace di aggregare ampi consensi in un elettorato frammentato. Al partito, invece, spettava un ruolo marginalizzato, più vicino ad un comitato elettorale cucito su misura del candidato che ad un corpo intermedio, atteso che proprio l'intermediazione veniva sentita come un inutile orpello, un filtro che interrompeva il collegamento fra il sentimento popolare e la guida carismatica del politico.

Il partito del *leader*¹⁴⁶ è stato riproposto, pur con diverse sfumature, su differenti fronti dello schieramento politico; e anche se, nell'immediato¹⁴⁷, nessuno è riuscito ad ottenere il medesimo seguito del prototipo berlusconiano, nondimeno esso si è affermato

¹⁴³ Donde la diffusione della locuzione "democrazia del pubblico", coniata da B. MANIN, *The principles of representative government*, New York 1997, in trad. it. *Principi del governo rappresentativo*, Bologna 2010; sul tema v. anche G. BRUNELLI, *Partiti*, cit., 24 e A. GIOVAGNOLI, *op. cit.*, 154.

¹⁴⁴ Il momento fondativo di questo cambio di paradigma viene comunemente individuato nel dibattito fra Kennedy e Nixon che andò in onda sulla CBS il 26 settembre 1960.

¹⁴⁵ L. n. 81/1993.

¹⁴⁶ Sull'argomento occorre richiamare gli studi di M. CALISE fra cui *Il partito personale*, Roma-Bari 2000 e *La democrazia del leader*, Roma-Bari 2016.

¹⁴⁷ Si pensi alle liste Segni, Dini e, dopo un iniziale *exploit*, Di Pietro.

come paradigma di riferimento. Nell'attuale scenario, infatti, possono ascrivere a questa categoria tanto partiti come Fratelli d'Italia, con una chiara appartenenza ideologica, quanto formazioni come la Lega, che da forza di protesta fautrice di istanze localistiche, qual era alla sua nascita, si è proiettata verso uno scenario nazionale abbandonando alcuni dei suoi più importanti vessilli ideologici¹⁴⁸. In altri segmenti politici, poi, sono state fondate delle formazioni leaderistiche per iniziativa di esponenti che, in dissonanza con la linea di maggioranza del proprio partito, hanno ritenuto più opportuno ritagliarsi uno spazio autonomo anziché alimentare il confronto interno: sono i casi di Italia Viva e Azione. Il solo Partito Democratico continua, invece, ad adottare una veste relativamente più vicina alle formazioni della Prima Repubblica, come può evincersi, ad esempio, dal periodico avvicinarsi di segretari in assenza di significative ripercussioni sulla sua struttura.

Il quadro politico contemporaneo si arricchisce, infine, con un'ulteriore tipologia di configurazione politica, che segna il terzo stato della materia: il partito allo *stato aeriforme*, caratterizzato «da una estrema fluidità, da una praticamente illimitata capacità di espansione e da una grande comprimibilità, tale da assumere la forma e il volume del recipiente che la contiene»¹⁴⁹. Questo è il profilo

¹⁴⁸ *In primis* la parola “Nord” nella sua denominazione.

¹⁴⁹ Voce “aeriforme” nell'Enciclopedia online della Treccani.

assunto dal M5S, che ha fatto dell'aperta contrapposizione con qualsiasi esperienza partitica pregressa il suo manifesto. L'essenza volatile di tale soggetto rappresenta la migliore chiave di lettura tanto dei suoi profili formali, quanto di quelli sostanziali. Il M5S è nato destrutturato, trovando nel blog del suo fondatore il principale punto di aggregazione; allo stesso modo ha rifiutato, quantomeno agli albori, l'idea di un segretario¹⁵⁰ o la tradizionale organizzazione interna dei corpi politici: emblematica, a tal riguardo, l'adozione di un "Non Statuto"¹⁵¹. Dal punto di vista programmatico il Movimento si è presentato come un soggetto non qualificabile secondo i tipici criteri, perseguendo *issues* trasversali che potessero fare leva su un elettorato deideologizzato o, *rectius*, deluso dalle offerte politiche tradizionali. La volatilità di una larga fetta dell'elettorato è stata abilmente incanalata anche grazie alla "non forma" del M5S, la cui crescita repentina ha raggiunto l'acme nelle elezioni politiche del 2018, dove si è affermato come lista più votata (32%).

L'analisi dell'attuale scena politica restituisce l'immagine di un quadro dei partiti profondamente diverso da quello che aveva guidato il paese per quasi 50 anni: da un lato, rigidità strutturale, marcata connotazione ideologica, immedesimazione col corpo

¹⁵⁰ Per quanto la figura del suo fondatore, Beppe Grillo, sia stata centrale nell'ingresso in scena della neonata forza politica, per certi versi anche più di quanto l'on. Berlusconi non lo sia stato per il suo partito-azienda.

¹⁵¹ Che all'art. 4 della sua primigenia versione affermava che «Il MoVimento 5 Stelle non è un partito politico né si intende che lo diventi in futuro».

elettorale e, quindi, stabilità dei dati elettorali nel lungo periodo; dall'altro, leggerezza e plasticità, stampo ideologico fortemente attenuato, sensibili oscillazioni della forza elettorale anche nel breve periodo.

La metamorfosi degli attori non ha, però, intaccato la centralità del sistema partitico nell'assetto politico-istituzionale: con il risultato che, alla deriva della *partitocrazia* contro la quale si levavano aspre critiche già nei primi anni della repubblica¹⁵² si è oggi sostituita una «partitocrazia senza partiti»¹⁵³, ovvero l'accentramento del potere nelle mani di «partiti non responsabili».

La «perdita di una fisionomia unitaria»¹⁵⁴ ha reso più difficile un'analisi omogenea delle varie forze politiche contemporanee: cionondimeno questo passaggio rimane ineludibile per condurre un approfondito scrutinio di questo sistema nella sua messa in atto e per potere avanzare, quindi, delle possibili modifiche.

¹⁵² In particolare da G. MARANINI, *Governo parlamentare e partitocrazia*, in *Rass. dir. pubbl.*, n. 6/1951, 18 ss.

¹⁵³ O. MASSARI, *op. cit.*, 24.

¹⁵⁴ A. SAITTA, *Partiti politici*, cit., 168.

CAPITOLO II

La sindacabilità delle dinamiche interne al partito

1. Il metodo democratico *esterno* e l'impermeabilità dell'attività *interna* dei partiti: i primi segnali di apertura nella giurisprudenza

La ricostruzione delle teorie generali sui partiti ha offerto un ventaglio di possibili configurazioni del loro rapporto con lo Stato. In questo novero il sistema italiano si è assestato su una posizione di istituzionalità esterna che esclude un controllo sostanziale e ideologico sull'attività dei partiti¹: una precisa scelta di campo fatta già nel corso del dibattito in seno all'Assemblea Costituente, allorché la tesi di Mancini e Merlin prevalse sull'ipotesi propugnata da Mortati e Ruggiero.

Questo argomento storico è stato utilizzato dalla dottrina largamente maggioritaria per sostenere l'interpretazione del "metodo democratico" esclusivamente come limite all'azione esterna dei partiti. A tal fine è stata più volte ribadita l'equivalenza fra la locuzione inserita nell'art. 49 Cost. e il divieto, per i partiti, di ricorrere a «metodi violenti per l'affermazione dei loro principi

¹ Pur con la significativa eccezione della XII disp. fin., sulla quale v. *infra* al capitolo III.

programmatici»², sicché taluni studiosi hanno ritenuto ammissibile perfino il perseguimento di finalità non democratiche, se condotto con mezzi pacifici³.

Ad un'interpretazione originalista si è attenuto anche lo stesso Mortati: non in nome di un ossequioso rispetto della volontà del legislatore costituente, ma in virtù di una sostanziale condivisione delle ragioni che furono alla base di quella decisione, ossia «la difficoltà di attuare un controllo che non riesca lesivo dell'autonomia di fronte al potere statale, che, come si è ripetutamente detto, appare inerente alla funzione del partito»⁴. Da questa asserzione discenderebbe, come logico corollario, la sottrazione dei rapporti interni al partito, «poggianti su una base del tutto fiduciaria»⁵, a qualsivoglia controllo da parte di autorità esterne: è più opportuno, casomai, che lo Stato assicuri tutela al singolo cittadino garantendone il diritto di critica, la libertà da ogni coazione all'iscrizione e, in ultima ipotesi, l'esodo o il passaggio da un partito ad un altro.

² P. VIRGA, *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Milano 1948, 210.

³ G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Milano 1976, 440. Di ben altro avviso C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, in *Arch. giur. Filippo Serafini*, fasc. n. 1-2/1951, 23 s., che in un passaggio di non comune eleganza così avverte: «che poi il partito, concepito dalla Costituzione come strumento di democraticità, tenda a dar morte alla democrazia "con metodo democratico" è una raffinatezza nell'esecuzione, che non vale ad escludere la illiceità del fine e il suo contrasto con i fini assegnati ai partiti dalla Costituzione» (enfasi aggiunta). Su una posizione analoga v. Corte costituzionale, sentenza n. 114/1967, *cons. in dir.*, par. 2, che ritiene consentita l'azione di «associazioni che si propongano anche il mutamento degli ordinamenti politici esistenti, purché questo proposito sia perseguito con metodo democratico, mediante il libero dibattito e senza ricorso, diretto o indiretto, alla violenza».

⁴ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, tomo II, Padova 1976, 872.

⁵ *Ibid.*

Un'ulteriore conferma della presente impostazione si potrebbe desumere, poi, dalla formulazione dell'art. 39, comma 3, Cost., il quale, senza alcuna ambiguità, postula "un ordinamento interno a base democratica" per la loro registrazione: sulla scorta del canone ermeneutico dell'*ubi voluit*, pertanto, dovrebbe escludersi la configurabilità di un'analogia disciplina in capo ai partiti⁶.

Non sembra meno importante, da ultimo, la lettura del metodo democratico che viene data alla luce dei principi del pluralismo e del concorso. Atteso che l'art. 49 Cost. «ha sì costituzionalizzato i partiti»⁷, non *uti singuli*, ma nella loro pluralità, allora è in questa veste di comunità che deve essere richiesto il rispetto del metodo democratico: solo nelle relazioni esterne, «al momento dell'*urto* dei partiti fra loro»⁸.

Le predette argomentazioni sono state avversate da altra parte della dottrina, autorevole ma minoritaria, che ha cercato di ricondurre all'art. 49 Cost. l'accezione della democraticità anche sotto un profilo interno.

Non è parsa dirimente, per i fautori di questa tesi, l'argomentazione che muove *a contrario* dall'analisi della

⁶ Cfr., *ex multis*, P. BARILE, *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, Padova 1953, 30; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *I partiti politici nell'ordinamento costituzionale*, in *Il Politico*, n. 1/1950, 20; A. PREDIERI, *I partiti politici*, in P. CALAMANDREI - A. LEVI (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze 1950, 204.

⁷ A. PREDIERI, *op. et loc. ult. cit.*

⁸ P. BARILE, *op. et loc. ult. cit.* (enfasi testuale).

disposizione regolatrice di una diversa formazione sociale quale il sindacato. Le due norme costituzionali, infatti, risponderebbero ad esigenze eterogenee, poiché, a differenza dei partiti, le organizzazioni sindacali «non entrano a far parte dell'organizzazione costituzionale dello Stato»⁹. Questa ragione è parsa sufficiente per concludere che, se nell'ipotesi dei sindacati il richiamo alla democrazia interna è richiesto per poterli conformare al predetto principio¹⁰, nel caso dei partiti non può nemmeno ipotizzarsi un'organizzazione interna che non sia democratica.

La motivazione più intima di questa statuizione risiede nel nucleo duro della funzione che la Costituzione affida ai partiti: il compito di far concorrere i cittadini, *tramite* essi, a determinare la politica nazionale.

Se si ascrive la titolarità del concorso ai singoli, e non ai partiti¹¹, la struttura di questi ultimi deve essere, a rigor di logica, «interiormente democratica»¹²: non può pensarsi di avere un partito «non democraticamente ordinato nel suo interno» che riesca, però, a «concorrere democraticamente alla formazione degli indirizzi

⁹ G.D. FERRI, *Studi sui partiti politici*, Roma 1950, 133.

¹⁰ Potendosi avere, quindi, in maniera del tutto legittima dei sindacati che si organizzino all'interno in maniera non democratica.

¹¹ Neanche questo profilo, come si è avuto modo di anticipare nel capitolo I, ha avuto grande seguito in dottrina.

¹² C. ESPOSITO, *op. cit.*, 20.

politici»¹³. Emerge dalle pagine di questi studiosi la preoccupazione di garantire quel «diritto di partecipazione permanente», cristallizzato nell'art. 49 Cost., che dovrebbe segnare un netto mutamento dell'assetto giuridico rispetto al tradizionale modello liberale «di partecipazione solo *puntuale*»¹⁴ attraverso il diritto di elettorato attivo *ex art.* 48 Cost.

Lungi dal ridursi ad un mero confronto di stampo dommatico, in maniera assai lungimirante Crisafulli preconizzava come l'accoglimento dell'una o dell'altra tesi avrebbe comportato importanti conseguenze sui diritti delle minoranze, sulle cause di esclusione dal partito, sulla selezione della classe dirigente e delle candidature¹⁵: tematiche che la giurisprudenza di merito ha affrontato con esiti non sempre coerenti nella perdurante assenza di una chiara normativa di riferimento.

I problemi dell'ammissibilità e dell'estensione del sindacato del potere giudiziario si concentrano, pertanto, attorno all'incrocio tra due contrapposte direttrici. Vi è, anzitutto, la salvaguardia della posizione del partito: anche fra gli studiosi che sostengono l'accezione interna del metodo democratico è chiara l'esigenza di

¹³ V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in *Jus*, 1969, 27. Allo stesso modo G.D. FERRI, *op. cit.*, 140, ribadisce che «l'art. 49 sta a garanzia degli individui e non dei partiti. A nulla varrebbe intenderlo come protezione di questi ultimi, ossia della c.d. democraticità esterna, perché questa sarebbe perfettamente inutile qualora mancasse la democrazia interna»; conforme a questa posizione anche C. ROSSANO, *Partiti politici*, in *Enc. giur.*, XXII, Roma 1990, 4.

¹⁴ V. CRISAFULLI, *op. cit.*, 11.

¹⁵ *Ivi*, 28.

tutelare «l'autonomia organizzatoria del partito»¹⁶ dalla compromissione che potrebbe scaturire dall'intervento del giudice. Un'esigenza, quest'ultima, che nondimeno va bilanciata con il dettato dell'art. 2 Cost., dato che, tra le varie formazioni sociali, i partiti sono «una di quelle in cui maggiormente si svolge (o potrebbe svolgersi) la personalità del singolo»¹⁷. Una smodata prevalenza del gruppo sul singolo potrebbe causare un cortocircuito logico che minerebbe la stessa posizione del partito, laddove si accogliesse la tesi per cui «la formazione sociale è tutelata solo se concreti un fine di sviluppo della personalità del singolo»¹⁸.

Tanto posto, appare significativo sottolineare che nei primi anni di vigenza della Costituzione non si sono registrate, in materia, importanti pronunce da parte dei giudici comuni. Questo silenzio si può spiegare, *in primis*, sulla scorta di una ragione di stampo politologico: i partiti *solidi* della Prima Repubblica, cui tanto gli iscritti quanto gli elettori aderivano a vita in una prospettiva quasi *fideistica*, avevano la capacità di mantenere dentro di sé i possibili conflitti, concedendo spazi, ove possibile, alle varie sensibilità politiche presenti – ad esempio, nel caso della DC, attraverso il sistema della correnti – o assicurando una gestione del partito ferma

¹⁶ T. MARTINES, *Formazioni sociali e libertà politiche*, in *Studi in onore di M. Mazziotti di Celso*, II, Padova 1995, ora in *Opere*, Milano 2000, tomo IV, 222.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ M. PEDRAZZA GORLERO, *Libertà costituzionali e democrazia interna nelle formazioni sociali*, in *Dir. soc.*, n. 1/1992, 258.

e rigida. A ciò si aggiungeva, poi, che il singolo membro era certamente scoraggiato dall'idea di far fuoriuscire le possibili controversie dal selciato interno per un duplice ordine di motivi: la convinzione di compromettere irrimediabilmente l'*affectio societatis*, senza poter coltivare la prospettiva di proseguire altrove il proprio impegno politico, da un lato, e la concreta possibilità di non riuscire ad ottenere dal giudice un ristoro *in forma specifica*, o quantomeno *per equivalente*, rispetto alle lesioni della propria sfera giuridica, dall'altro¹⁹.

La giurisprudenza, così debolmente sollecitata, si era, peraltro, a lungo attenuta ad una posizione di ritrosia, di rigido *self restraint* rispetto alle dinamiche partitiche²⁰. Essa fondava la propria linea di pensiero sulla c.d. teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici²¹, che tributava ai partiti un'immunità giurisdizionale *de facto* illimitata e che determinava una «primazia assoluta»²² dell'art. 49 Cost. sull'art. 24 Cost. In ossequio a questa ricostruzione²³ vi erano degli ordinamenti originari rispetto ai quali lo Stato non solo predicava

¹⁹ Cfr. F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Torino 2017, 166 s.

²⁰ In dottrina M.V. DE GIORGI, *Regolamento 5 Stelle: la legge è uguale per tutti, la giurisprudenza no*, in *Nuova Giur. Civ. comm.*, n. 6/2017, 872, coglie il nesso fra l'autolimitazione della magistratura e la corrispettiva «scelta conforme» dei membri dei partiti.

²¹ La teoria, com'è noto, si rifà agli studi di S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Firenze 1945.

²² N. PIGNATELLI, *La giustiziabilità degli atti dei partiti politici tra autonomia privata ed effettività della tutela giurisdizionale*, in *www.gruppodipisa.it*, n. 2/2019, 102.

²³ Sulla quale cfr. F. GALGANO, *sub art. 36*, in A. SCIALOJA - G. BRANCA (a cura di), *Comm. cod. civ.*, libro I, Bologna-Roma 1976, 158 ss.

l'irrilevanza, ma addirittura non poteva vantare alcuna giurisdizione sui diritti da loro «conferiti»²⁴. L'unico strumento capace di far cadere questa netta separazione fra i due soggetti si individuava nella volontaria abdicazione dell'ente in favore dello Stato attraverso la richiesta, e quindi la successiva concessione, del riconoscimento giuridico.

Alla prospettiva ideologica appena raffigurata aderiva pienamente una pronuncia della Corte d'Appello di Napoli che vedeva coinvolto il comitato provinciale della DC²⁵: in tale decisione si affermava che l'insindacabilità degli atti dei partiti determinava la carenza, in capo al socio, di una posizione giuridica azionabile innanzi alla Corte, anche nel caso in cui il provvedimento avverso fosse stato adottato in violazione di norme statutarie.

Un'impostazione siffatta non poteva essere considerata appagante, visti gli evidenti problemi di giustizia sostanziale che lasciava irrisolti. Autorevole dottrina civilista²⁶ ne ha ravvisato il chiaro contrasto con il canone fondamentale dell'art. 2 Cost., tramite il quale la Repubblica si è fatta carico di tutelare i diritti inviolabili del singolo tanto nella sua sfera individuale quanto in quella sociale:

²⁴ N. PIGNATELLI, *op. et loc. ult. cit.* Sul tema cfr. anche P. CARETTI - E. GRASSI, *La "giustizia interna" nei partiti*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, n. 4/1976, 1593.

²⁵ Corte d'Appello di Napoli, 19 ottobre 1959, in *Foro it., Rep.*, 1960, 1816.

²⁶ F. GALGANO, *Partiti e sindacati nel diritto comune delle associazioni*, in *Riv. dir. civ.*, II, 1966, 507 ss., spec. 515.

non era più giuridicamente sostenibile, pertanto, la declaratoria di carenza di giurisdizione.

Non meno significativa, d'altro canto, era la posizione di chi, pur concordando sull'opportunità di una tutela endoassociativa del singolo, avanzava «il dubbio che difendendo la libertà *nei* partiti e nei sindacati si sopprim[esse] il necessario presupposto che è la libertà *dei* partiti e dei sindacati stessi»²⁷. In accordo a questa prospettiva, infatti, lo spazio di immunità dei partiti²⁸ rappresenterebbe un dato della “costituzione materiale” ormai acquisito, rispetto al quale lo Stato, prendendo atto della inopportunità di un regime parificato per tutte le formazioni sociali, dovrebbe limitare la propria giurisdizione (civile, ma non penale).

La giurisprudenza di merito ha recepito il nuovo cambio di paradigma in maniera graduale, bonificando progressivamente la palude dell'immunità dei partiti. L'art. 2 Cost. aveva ormai «reso “rilevanti”» i corpi intermedi e «riaffermato la funzione dello Stato di garante di tutte le libertà dei cittadini»²⁹, anche in seno alle formazioni sociali.

²⁷ A.A. BARBERA, *sub* art. 2, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma 1975, 115.

²⁸ *Ibid.* definiti come «moderni “Principi”».

²⁹ Pretura di Fasano, ordinanza del 28 febbraio 1981, in *Giur. it.*, 1982, I, 2, 201. Assieme alla pronuncia in questione è stata pubblicata la coeva ordinanza della Pretura di Agrigento de 23 gennaio 1981, nella quale, in forza della natura contrattuale dei rapporti interni, si riconosce l'azionabilità della posizione del singolo innanzi all'autorità giudiziaria. Entrambe le pronunce sono oggetto della nota di M. BASILE, *Congressi di partito e misure cautelari*, *ivi*, 193 ss.

I giudici principiavano, anzitutto, a ritagliare uno spazio per il proprio scrutinio entro i confini della *legalità interna*: si trattava di un controllo sul rispetto formale dello statuto e dell'atto costitutivo che si arrestava alla soglia del merito dell'atto e delle scelte politiche ad esso sottese³⁰. La strumentazione più consona per affrontare questo terreno inesplorato è stata individuata nelle disposizioni codicistiche sulle associazioni riconosciute³¹: difatti, la vicinanza giuridica tra le due figure – soprattutto dopo che il contesto giuridico era stato innovato dalla riemersione del dato costituzionale³² – legittimava il ricorso alle disposizioni compatibili, come gli artt. 23 e 24 c.c.³³.

L'adozione di queste direttrici ha accompagnato la successiva evoluzione della giurisprudenza, la quale, pur entro i confini di un esame esterno, iniziava ad accordare garanzia ad alcune posizioni degli iscritti che andavano oltre i profili meramente formali.

³⁰ Un giudizio contro il quale, secondo il pretore di Fasano, non poteva addursi un difetto di giurisdizione basato sul principio dell'autonomia contrattuale o motivato dalla necessità di salvaguardare l'autonomia del partito.

³¹ Cfr. Pretura di Genova, 16 gennaio 1976, in *Foro it.*, 1976, I, 1107.

³² M. BASILE, *op. cit.*, 195, peraltro, ritiene che la giurisdizione dei giudici ordinari ha «la sua base più solida» nell'art. 18 Cost. (nonché nell'art. 49 Cost., quanto ai partiti), in luogo del solo art. 2 Cost., poiché mentre quest'ultimo si limita a garantire i diritti inviolabili dei singoli, l'altro consente un sindacato più ampio sulle associazioni.

³³ Come chiarito nella suddetta decisione della Pretura di Fasano, 204, l'applicazione di queste norme è da intendersi “diretta” o “estensiva”, e non “analogica”, con la conseguenza che il loro utilizzo non può rimanere subordinato ad un'eventuale volontà contraria delle parti (che voglia, ad es., precludere il richiamo all'art. 23 c.c. che il codice pone presidio delle minoranze).

Nel 1986 la Pretura di Roma³⁴, chiamata a pronunciarsi su un'espulsione dal MSI, aveva accolto la richiesta di sospensione cautelare del provvedimento, motivando sulla base della violazione delle norme statuarie che non accordavano al Segretario nazionale il potere di irrogare la sanzione.

Ancor più significativo, per la presente ricerca, è stato l'arresto del Tribunale di Verona su alcuni provvedimenti della Liga Veneta³⁵. Il fondamento della giurisdizione statale era, ormai, considerato come acquisito: l'interpretazione dell'art. 36 c.c. costituzionalmente orientata verso l'art. 18 Cost. consentiva all'organo giudiziario di «intromettersi, a certe condizioni, nella vita interna del gruppo». L'azione del giudice, in ogni caso, non poteva allontanarsi dalla ricerca di un punto di equilibrio fra le istanze del singolo³⁶ e gli interessi del partito, come è avvenuto nel caso di specie in cui, dibattendosi sullo *status* di membri dei ricorrenti, l'autorità giudiziaria ha fatto prevalere la posizione dell'ente associativo.

L'ordinamento positivo non riconosceva alcun diritto del cittadino ad essere ammesso al partito sul piano civilistico, dove era necessario che il gruppo già costituito prestasse il proprio consenso,

³⁴ Pretura di Roma, ordinanza del 6 dicembre 1986, in *Foro it.*, 1987, IX, 2573.

³⁵ Tribunale di Verona, sentenza del 7 dicembre 1987, in *Giur. it.*, 1989, I, 2, 75 ss., con nota di M. EROLI, "*Diritto*" di iscrizione ed ordinamento interno democratico nelle associazioni non riconosciute, *ibid.*

³⁶ Il quale, in ossequio alla tesi contrattualistica sposata dal giudice veronese, è «portatore di un diritto soggettivo che ha come contenuto la facoltà di controllare la legalità delle decisioni e dei comportamenti dell'associazione».

né sussisteva, tantomeno, alcun obbligo di rango costituzionale. Il tribunale veneto manifestava, infatti, la sua piena adesione alla dottrina maggioritaria sulla validità esclusivamente esterna del “metodo democratico”, ulteriormente suffragata dalla comparazione con l’art. 39 Cost. Concludeva, pertanto, per l’inesistenza di «un principio costituzionale di democraticità interna nel partito»: l’organizzazione oligarchica non rendeva il partito illecito *ex art. 18 Cost.*, ma lo avrebbe potuto esporre soltanto alla sanzione politica della perdita del consenso elettorale.

L’analisi di questa incipiente apertura della giurisprudenza ha restituito uno scenario ancora incerto, tanto nei mezzi da adottare quanto nei fini da perseguire. Le norme costituzionali, che pure hanno consentito di illuminare le zone più buie dell’assenza di giurisdizione, sono state spesso poco valorizzate – probabilmente a causa di una mai sradicata convinzione della loro inapplicabilità diretta – in favore, *in primis*, degli artt. 23 e 24 c.c.: una tendenza che, sotto l’egida della verifica dei *gravi motivi*, è stata confermata anche dalla giurisprudenza più recente.

Guardando al novero delle situazioni tutelabili, fin dalla predetta sentenza del Tribunale di Verona si è stabilizzata l’idea per cui, quanto al profilo statico dell’appartenenza al partito, va tenuta ben distinta la posizione del cittadino, che aspiri ad entrare, da quella

del membro, che rischia l'estromissione³⁷. Il primo non può vantare una situazione giuridica *pretensiva*, dovendosi ritenere prevalente la tutela dell'integrità – tanto dell'insieme dei componenti quanto dell'aspetto valoriale – del partito sull'aspirazione del singolo: non v'è dubbio, infatti, che anche la selezione degli iscritti rappresenti una delle modalità con cui il partito definisce la sua identità³⁸. Il secondo, invece, avendo già superato lo scoglio iniziale del giudizio di ammissione, può avanzare un'istanza *oppositiva* alla decisione del partito di allontanarlo, affinché il giudice possa vagliare la legittimità della stessa³⁹.

La giurisprudenza più recente ha coltivato questa distinzione: mentre le pronunce sulle ammissioni si sono ormai diradate, si sono moltiplicate quelle sulle espulsioni, rispetto alle quali si registra la tendenza a un loro utilizzo più come strumento *politico* in senso stretto che come misura *disciplinare*.

³⁷ Come pure afferma la dottrina largamente maggioritaria: P. CARETTI - E. GRASSI, *op. cit.*, 1588; V. CRISAFULLI, *La Costituzione della Repubblica italiana e il controllo democratico dei partiti politici*, in *Studi pol.*, n. 3-4/1960, 272; M. EROLI, *op. cit.*, 83; N. PIGNATELLI, *op. cit.*, 128; P. RESCIGNO, *op. cit.*, 30; F. SCUTO, *op. cit.*, 163; in giurisprudenza, cfr. Trib. Roma, III sez. civ., ordinanza del 12 aprile 2016 sulla quale v. *infra*. *Contra* A. BARDUSCO, *L'ammissione del cittadino ai partiti*, Milano 1967, 93 ss. e dottrina ivi citata.

³⁸ Cfr. A. PACE, *sub art.* 18, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma 1977, 223, per il quale l'opposta tesi, sostenuta da Bardusco, determinerebbe «un immotivato privilegio di una supposta libertà di associarsi dei richiedenti, ai danni della libertà di associarsi dei soci originari».

³⁹ Sulla qualifica delle posizioni giuridiche degli iscritti come «interessi legittimi privati» e, quindi, sulle loro possibili declinazioni v. N. PIGNATELLI, *La natura delle funzioni dei partiti politici e delle situazioni giuridiche soggettive degli iscritti*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, 2020, 9.

Al contempo si è arricchito il diverso filone, che ormai raccoglie il numero più significativo di pronunce, dello scrutinio sulla selezione interna delle candidature.

2. La natura anfibia dell'espulsione dal partito: da strumento disciplinare *stricto sensu* a mezzo di lotta politica

L'evoluzione delle dinamiche interne dei partiti contemporanei ha offerto all'attenzione della dottrina un'esponentiale crescita della litigiosità e un sensibile aumento delle fratture tra il gruppo e i singoli membri. Gli organi giurisdizionali si sono dimostrati, negli ultimi tempi, particolarmente sensibili al tema, concludendo ripetutamente, e con argomentazioni diverse, per la lesione del diritto dell'espulso.

Un primo caso ha visto contrapposti innanzi al Tribunale di Roma⁴⁰ il Partito Democratico e l'ex tesoriere della Margherita, Lusi, che era stato allontanato dalla formazione politica in seguito all'emersione di una sua responsabilità penale per appropriazione indebita di rimborsi elettorali. Lasciando impregiudicate le ragioni che, nel merito, avevano determinato la rapida adozione della misura disciplinare, il giudice romano censurava il metodo adottato dalla

⁴⁰ Tribunale di Roma, III sez. civ., 19 febbraio 2015. Per alcuni brevi commenti cfr. F. SCUTO, *op. cit.*, 166, e R. CALVANO, *La democrazia interna, il libero mandato parlamentare e il dottor Stranamore*, in *www.federalismi.it*, n. 13/2018, 11.

compagine partitica. L'assenza di una previa contestazione dell'accusa, unitamente alla preclusione di qualsiasi diritto di replica, confliggeva «con i *principi costituzionali* che tutelano la libertà di associazione e il *metodo democratico* cui devono ispirarsi le associazioni partitiche»⁴¹, determinando, di conseguenza, l'invalidità della delibera di espulsione. La motivazione di questa decisione rappresenta un *unicum* nel panorama giurisprudenziale italiano: non solo per l'adesione all'accezione più lata del metodo democratico prescritto nella norma costituzionale, ma soprattutto per l'ardimento di aver fondato esclusivamente su di essa l'impalcatura dell'arresto.

Appena un anno più tardi, il medesimo ufficio giudiziario⁴² si è pronunciato sul ricorso presentato da tre membri del M5S che, a vario titolo⁴³, erano stato espulsi in prossimità delle c.d. comunali del Movimento. Il ragionamento del giudice capitolino muoveva da un doppio giudizio di equiparazione: il primo, politologico, tra il M5S e gli altri partiti, donde la sua natura di associazione non riconosciuta; il secondo, strettamente giuridico, fra la disciplina delle

⁴¹ Enfasi aggiunta.

⁴² Trib. Roma, III sez. civ., ordinanza del 12 aprile 2016. In dottrina v. G. GRASSO, *Il controllo giurisdizionale della democrazia nei partiti: le più recenti tendenze nella lente del Movimento 5 Stelle*, in *Riv. dir. comp.*, n. 3/2019, 70 e N. PIGNATELLI, *La giustiziabilità*, cit., 120.

⁴³ Uno per aver assunto posizioni “negazioniste” verso la Shoah, un altro per aver criticato pubblicamente il funzionamento delle votazioni interne nel M5S e il terzo per avere aderito ad un diverso partito (Lega Nord).

predette associazioni e quella delle associazioni riconosciute, che lo portava ad applicare le norme compatibili come gli artt. 23 e 24 c.c.

La risoluzione della controversia postulava un esame della lesione patita dai ricorrenti non in termini assoluti, ma – ai sensi dell’art. 23 c.c. e, analogamente a quanto previsto dalla giurisprudenza in tema societario, dell’art. 2378, comma 4, c.c. – in raffronto con il contrapposto pregiudizio in cui sarebbe incorsa la formazione sociale nel caso di sospensione del provvedimento. Sul parametro dei gravi motivi, poi, il tribunale affermava che, quanto più sfumata fosse stata la disciplina statutaria, tanto più profondo sarebbe stato il suo scrutinio sull’esistenza delle ragioni addotte, sull’attività di sussunzione entro la previsione legale o statutaria, nonché sulla congruità delle motivazioni. «L’ambito di valutazione del giudice», proseguiva, «è peraltro inversamente proporzionato all’analiticità dei fatti statutariamente rilevanti a livello disciplinare e delle connesse sanzioni».

L’esito del giudizio comparativo e di legalità formale propendeva in favore dei tre esclusi: se, da un lato, l’espulsione li aveva privati della «possibilità, prevista dalla Carta costituzionale, di partecipare a pieno titolo alla vita associativa, come luogo di espressione e manifestazione della propria personalità», dall’altro, in capo al Movimento, non poteva riscontrarsi alcun nocumento

discendente dalla permanenza di poche unità di iscritti a fronte delle migliaia di aderenti⁴⁴.

Ad una prima lettura della decisione, la strada intrapresa dal giudice appariva scevra da censure, anzi, dimostrava un'apprezzabile sensibilità verso il bilanciamento fra la libertà *nel* partito e la libertà *del* partito: questo scrutinio veniva condotto entro i confini della legalità formale senza strabordare in valutazioni di merito che, come si è premurato di affermare in diversi passaggi dell'ordinanza, gli rimanevano precluse.

D'altro canto, non poteva nascondersi il fatto che, dietro la volontà di non lasciare il singolo nelle «zone franche di 'non tutela'» – dove l'elemento autoritario avrebbe certamente prevalso su quello libertario –, si rivelava un uso del canone della legalità formale che, come nel caso di specie sull'*an* dei fatti e sul *quomodo* della motivazione, finiva per incidere (in)direttamente sul merito delle scelte. Lasciava adito a qualche criticità anche la scelta di innestare tutto il *decisum* sulle norme civilistiche, risultando «poco più che “cosmetici” i riferimenti alle disposizioni costituzionali, invocati tutt'al più *ad abundantiam*»⁴⁵. Pertanto, posto che l'incisivo intervento giudiziario veniva legittimato solo dalla vaghezza delle norme

⁴⁴ Al contempo il giudice ha respinto il ricorso *ex art.* 700 c.p.c. per il rinnovo delle “comunarie”.

⁴⁵ E. CATERINA, *Il giudice civile e l'ordinamento interno dei partiti politici: alcune considerazioni sulle recenti ordinanze dei tribunali di Napoli e di Roma*, in *Oss. sulle fonti*, n. 3/2016, 9.

interne, nulla adducendosi, invece, sulla loro compatibilità coi principi democratici, l'associazione avrebbe potuto facilmente legittimare le espulsioni qualora le avesse «espressamente rimesse alla discrezionalità del “capo politico”»⁴⁶.

Un ulteriore episodio delle diatribe tra il M5S e i suoi membri si è registrato, in due puntate⁴⁷, a Napoli, dove, ancora una volta in prossimità delle consultazioni comunali, l'associazione ha provveduto ad un'espulsione di massa di ben 20 iscritti.

Il Movimento aveva accusato questi attivisti dell'adesione ad un gruppo Facebook segreto, denominato “Napoli libera”⁴⁸, in spregio ai principi del “Non Statuto” «che vieta categoricamente qualsiasi organizzazione intermedia, comunque realizzata e denominata, che falsi l'efficiente ed efficace scambio di opinioni e libero confronto democratico». Il fine ultimo di questo raggruppamento sarebbe stato quello di «eterodirigere» il Meet Up partenopeo e di imporre, per tale via, il proprio candidato sindaco al M5S. Le difese degli estromessi si muovevano principalmente sul

⁴⁶ *Ivi*, 10. Una situazione che, peraltro, si è puntualmente verificata: v. *infra* Tribunale di Roma, XVIII sez. civ., sentenza del 19 febbraio 2018.

⁴⁷ Prima in sede cautelare (in doppio grado), Tribunale di Napoli, VII sez. civ., ordinanza del 14 luglio 2016; poi, in sede di merito, Tribunale di Napoli, VII sez. civ., ordinanza del 18 aprile 2018. In dottrina cfr. M.V. DE GIORGI, «È la politica, bellezza!», in *Nuova Giur. Civ. comm.*, n. 10/2016, 1337 ss. (sulla prima pronuncia); L. D'ACUNTO, *Esclusione dell'iscritto e democrazia interna nei partiti politici: la prospettiva privatistica*, in *www.dirittifondamentali.it*, n. 2/2019 (su entrambe).

⁴⁸ Così G. GRASSO, *op. cit.*, 71: «...gruppo Facebook che potremmo considerare, con il linguaggio dei partiti di un tempo, come una sorta di corrente nel partito».

fronte procedurale: affermavano che le sanzioni erano state adottate in assenza di gravi motivi, da organi non previsti negli atti interni, sulla base di un Regolamento illegittimo e, anche a voler tacere della sua invalidità, comunque in contrasto con esso.

Il giudice aderiva all'impostazione del precedente di Roma sull'utilizzo dell'art. 23 c.c.: valutazione dei possibili vizi, prima, comparazione fra gli interessi contrapposti, poi. Il giudizio di legittimità del provvedimento di espulsione, invece, doveva soggiacere ad un esame sia formale, sul procedimento seguito e sulla competenza degli organi coinvolti, sia sostanziale, sulla «verifica negativa [...] circa i requisiti per la permanenza degli associati nell'associazione» che doveva integrare i “gravi motivi” di cui all'art. 24 c.c. Nel caso di specie il reclamo veniva accolto per l'impossibilità di fondare il provvedimento disciplinare sul Regolamento, atto inidoneo a derogare il “Non Statuto”: districata la questione sulla base del motivo formale, più liquido, sarebbe stato «ultroneo», in sede cautelare, qualsiasi ulteriore pronunciamento nel merito. Nondimeno, l'ordinanza presentava il pregio di presidiare *apertis verbis* il ruolo di minoranza dei dissidenti, il cui diritto a «partecipare alla vita politica del Movimento, magari da una

posizione antagonista rispetto alla linea del gruppo dirigente»⁴⁹ non doveva essere compromesso⁵⁰.

La sentenza che ha deciso il merito della questione, pur giungendo alle medesime conclusioni, si è dimostrata di tenore diverso e ha offerto una motivazione per molti aspetti criticabile. Il giudice partiva dall'assunto per cui il M5S si sarebbe distinto nello scenario italiano «per la contrapposizione netta alle forze politiche tradizionali ed alle più deleterie forme della raccolta del consenso politico», configurandosi, quindi, come un'organizzazione di tendenza «così spiccata» da dover essere riconosciuta «assoluta prevalenza alla tutela degli scopi dell'organizzazione rispetto a pretese dei singoli associati che abbiano, come nel nostro caso, natura procedimentale». Da canto l'inopportunità di valutazioni politiche di siffatta forgia, poco consone ad essere ospitate in un atto giudiziario, non pare giuridicamente sostenibile una preconcepita, e per di più “assoluta”, prevalenza degli interessi associativi su quelli dei singoli: questa enunciazione sembrava fallace proprio sul piano costituzionalistico, poiché era «ben lontana dalle finalità stesse del

⁴⁹ Enfasi aggiunta.

⁵⁰ Secondo il giudice, il diritto dei cittadini a non essere esclusi *ad nutum* deve ritenersi valido entro qualsiasi formazione partitica, ove per partito si intende, in ciò includendosi anche il M5S, ogni «associazione con articolazioni sul territorio che abbia come fine quello di concorrere alla determinazione della politica nazionale».

diritto costituzionale, di costante limitazione del potere»⁵¹ e precludeva qualsiasi bilanciamento da effettuare caso per caso.

Volgendo lo sguardo all'assetto associativo interno, l'organo giurisdicante restava fedele ad un'impostazione sensibilmente protesa in favore del partito: la compressione degli spazi di dibattito per gli iscritti, al di fuori di quelli statutariamente previsti, non consentiva di sostenere che «anche all'interno dell'associazione non viga un principio di dialettica democratica». Il dettato costituzionale sul metodo democratico, del resto, non prescriveva alcunché al riguardo, dovendosene dare «un'accezione ben diversa, e per certi aspetti neanche assimilabile, di “metodo assembleare”, e, a maggior ragione, di “principio maggioritario”»: due configurazioni costituzionalmente ammissibili ma non per questo obbligatorie.

Dopo aver sconfessato il precedente *decisum* cautelare, e con esso tutta la giurisprudenza prevalente sull'applicabilità dell'art. 24 c.c. alle associazioni non riconosciute, la sentenza scardinava anche l'ultimo argine elaborato da studiosi e giudici sulla sostanziale differenza fra il diritto all'iscrizione e il diritto a non essere ingiustamente escluso dal partito. Assimilando metaforicamente il momento dell'iscrizione al superamento di una cinta muraria, la tesi ormai consolidata prevedeva che, una volta oltrepassata la soglia di accesso, sarebbe stato più difficile per l'iscritto essere “gettato” al di

⁵¹ G. GRASSO, *op. cit.*, 80.

là di essa. La struttura innovativa del M5S, invece, «caratterizzata dal principio della “porta aperta” e dalla presenza di bassissime, se non quasi inesistenti “barriere all’ingresso”», renderebbe pienamente legittimo l’utilizzo del provvedimento disciplinare, a dispetto di qualsiasi valutazione sull’eterogeneità dei fini, per «assicurare la coerenza dell’azione politica di tutti gli iscritti con gli indirizzi generali»⁵².

3. La selezione delle candidature e l’ineffettività della tutela giurisdizionale

Il momento della selezione delle candidature rappresenta uno dei passaggi maggiormente emblematici della caratura costituzionale dei partiti. Dato un contesto politico che si regge sul monopolio delle forze partitiche, alle quali le leggi elettorali continuano a tributare una funzione di cooptazione *de facto* dei componenti il Parlamento, la fase della scelta degli eligendi assume un ruolo ancor più significativo in relazione all’*output* finale. Si tratta di un’attività la cui importanza supera i confini meramente interni delle singole formazioni politiche e si riverbera «a beneficio del sistema nel suo

⁵² Pur a fronte dell’amplissimo raggio d’azione che il giudice ha riconosciuto in capo al partito, nel caso di specie ha escluso che le azioni dedotte integrassero delle violazioni alle regole del M5S, e ha statuito quindi la riammissione degli attori nel Movimento.

complesso»: secondo la tesi di Pasquino⁵³, infatti, altro sono le «funzioni “partigiane”», come l’individuazione della classe dirigente e la formazione della linea politica, che concernono solo la cerchia degli iscritti e dei simpatizzanti, altro, invece, le «funzioni “sistemiche”», quali la presentazione dei candidati e delle «alternative elettorali», che incidono in maniera significativa sulla tenuta dell’intero ordinamento giuridico.

Al pari – *rectius*, ancor più – di quanto registrato per il profilo delle espulsioni dal partito, nel campo in esame si sono moltiplicate le controversie sottoposte all’attenzione dell’autorità giudiziaria, che ha fornito risposte ondivaghe: ritrosia davanti alle questioni strettamente politiche, maggiore coraggio rispetto ai problemi procedurali.

Nel primo gruppo si iscrive l’ordinanza del Tribunale di Roma che ha respinto la richiesta cautelare avanzata da Pannella contro l’allora costituendo Partito Democratico⁵⁴. Il ricorrente aveva sottoposto la propria candidatura al comitato responsabile dell’organizzazione delle primarie, che l’aveva rifiutata a cagione della sua conclamata appartenenza ad un diverso schieramento

⁵³ G. PASQUINO, *sub* art. 49 in A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, fondato da G. Branca, Bologna 1992, 17 s.

⁵⁴ Tribunale di Roma, ordinanza del 11 settembre 2007, in *Foro it.*, 10/2007, 2921 ss., con nota di A.M. PERRINO. Sulla pronuncia v. anche D. MESSINEO, *L’ammissione del cittadino ai partiti: osservazioni a margine del ‘caso Pannella’*, in *Forum Quad. Cost.*, 2007.

politico. Pannella lamentava che la sua esclusione fosse legata alla «mancata dichiarazione esplicita e impegnativa di scioglimento della forza politica nazionale» di cui era il *leader*, un adempimento, quest'ultimo, non richiesto in alcun modo dalle norme interne. Avendo soddisfatto tutti i requisiti di quella che, a suo dire, rappresentava un'offerta al pubblico *ex art. 1336 c.c.*, ne sarebbe dovuto derivare un «diritto all'adempimento, consistente nell'ammissione alla competizione elettorale, azionabile nei confronti del comitato e dei partiti promotori».

La soluzione adottata dall'autorità giudiziaria si atteneva al piano civilistico individuato dal ricorrente, pur con qualche breve richiamo alla Costituzione. Anzitutto, non era applicabile lo schema classificatorio proposto da Pannella, data l'assenza di un contenuto patrimoniale; il riferimento andava individuato, invece, nell'art. 36 c.c., come valutato nel contesto costituzionale di cui agli artt. 2, 18 e 49 Cost. Entro queste coordinate il giudice riteneva pienamente giustificata l'adozione di formule molto ampie rispetto alle quali sindacare le candidature presentate⁵⁵: queste valutazioni, infatti, rispondevano «a finalità squisitamente politiche di selezione ideologica», davanti alle quali «il controllo giurisdizionale doverosamente arretra»; né, tantomeno, gli artt. 2 e 49 Cost.

⁵⁵ Nel caso di specie l'art. 7, comma 4, del Regolamento quadro prevedeva che fosse esclusa «la candidatura di persone notoriamente appartenenti a forze politiche o ad ispirazioni ideali non riconducibili al progetto dell'Ulivo-Partito Democratico».

disporrebbero diversamente, atteso che proprio queste disposizioni configurano i partiti «come sedi privilegiate dello sviluppo dei diritti della persona e come garanzia di libertà».

Dalla vicenda emerge in maniera limpida come la gravidanza politica della scelta del segretario difficilmente possa essere inscritta nelle maglie rigide di previsioni statutarie: anche la reiezione di una candidatura esprime l'ideologia del partito e può «concorrere a precisar[n]e “in negativo” l'orizzonte politico». Non pare inopportuno evidenziare, però, che, se un rigido *self restraint* appare condivisibile nel caso di scelta dei vertici del partito, l'eccessivo ridimensionamento delle garanzie procedurali in favore delle ragioni sostanziali (anche per le candidature a cariche non apicali) potrebbe dilatare in maniera non sostenibile le zone di immunità dei partiti.

Ha avuto ampia eco sui media e tra gli studiosi l'ordinanza del Tribunale di Genova⁵⁶ che ha censurato l'azione del M5S, e segnatamente del suo Capo politico, riguardo allo svolgimento delle c.d. comunali per le elezioni comunali di Genova. All'esito delle consultazioni interne la lista che sosteneva la candidata sindaca Cassimatis aveva prevalso, seppur per pochi voti, sulla lista collegata al candidato Pirondini. Il Capo politico – Garante del Movimento,

⁵⁶ Tribunale di Genova, sez. I civile, decreto/ordinanza del 10 aprile 2017. In dottrina v. M. V. DE GIORGI, *Regolamento 5 Stelle*, cit., 871 ss.; G. GRASSO, *La «cifra democratica» del Movimento 5 Stelle alla prova dell'art. 49 della Costituzione*, in *Quad. cost.*, n. 3/2017, 616 ss.; G. MIGNONE, *Movimento 5 Stelle: a che servono gli intellettuali*, in *Giur. it.*, n. 8-9/2017, I, 2, 1890 ss.; F. SCUTO, *op. cit.*, 211 ss.

quindi, aveva annullato le comunarie, rivolte ai soli residenti nella città ligure, e proposto, a tutti gli iscritti certificati a livello nazionale, di scegliere fra la lista seconda classificata e la possibilità di non presentare alcun candidato.

Il tribunale genovese si è profuso in un'attenta ricostruzione della frastagliata disciplina interna, che constava del "Non Statuto", del Regolamento e del Codice etico, evidenziando che «la *cifra democratica* del M5S» si riscontrava nel contemperamento tra «il *momento assemblear/movimentista* e l'*istanza dirigista*»⁵⁷ che si identificava in capo a Grillo. Alla luce del parametro della legalità interna, il giudice asseriva, fra le varie statuizioni, che al Capo politico non competeva l'annullamento della delibera in questione, ma che sarebbe stato necessario un *contrarius actus* dell'assemblea per annullare il primo atto. Né poteva ragionevolmente sostenersi che il secondo voto rappresentasse una convalida del primo, per la semplice ragione che le opzioni sottoposte agli iscritti erano differenti. La nuova votazione, del resto, integrava diversi profili di criticità nei confronti sia dell'assemblea territoriale, svuotata *de facto* delle sue funzioni, che degli esclusi della lista Cassimatis, limitati nel loro diritto a sottoporre una candidatura e, per di più, colpiti da un provvedimento sostanzialmente disciplinare adottato da un organo incompetente senza il rispetto delle dovute procedure.

⁵⁷ Enfasi testuali.

Nel dispositivo, quindi, si accordava la sospensione delle misure adottate dal Movimento, non prima di un ulteriore richiamo dell'organo decidente – censurabile sul piano dell'opportunità – affinché il M5S adottasse come «*stella polare*»⁵⁸ delle sue azioni «le apprezzabili regole statutarie più volte richiamate, sottolineate ed apprezzate».

Presenta forti profili di somiglianza alla vicenda genovese il caso che si è registrato a Palermo e che ha avuto per oggetto, ancora una volta, lo svolgimento delle selezioni interne al M5S per le elezioni regionali siciliane.

Collocatosi in posizione utile per le comunali del febbraio del 2017, l'attivista Giulivi aveva rifiutato di sottoscrivere, al momento della conferma della candidatura, un codice comportamentale che gli era stato sottoposto dal Movimento, motivando per email le sue perplessità sullo scarso preavviso concesso rispetto al tempo necessario per valutare un documento di tale importanza⁵⁹. Giulivi veniva, quindi, escluso dalla lista dei candidati senza alcuna previa comunicazione ufficiale; solo a seguito della successiva presentazione della candidatura alle primarie per le regionali veniva a sapere della pendenza di un procedimento disciplinare a suo carico,

⁵⁸ Enfasi testuale.

⁵⁹ Trattandosi di «scrittura privata verosimilmente impositiva di obblighi nei confronti di un organismo privato cui venivano attribuite prerogative in merito alla libertà di operato di un futuro esercente una funzione pubblica disciplinata dal TUEL».

che gli impediva, pertanto, di prender parte alla competizione interna⁶⁰. Il Tribunale di Palermo ha disposto la sospensione cautelare del provvedimento con un decreto *inaudita altera parte*, poi confermato dalla misura a contraddittorio pieno⁶¹.

Il giudice ha, anzitutto, accertato senza affanni la natura di partito politico del Movimento: infatti, «a prescindere da definizioni *ad escludendum*», proprio nel “Non Statuto” è possibile riscontrare quegli «elementi tipici della figura delle associazioni disciplinate dal codice civile ed espressione del diritto costituzionalmente tutelato di cui all’art. 49 della Carta fondamentale». Addentrandosi ulteriormente nelle maglie delle norme del Movimento, il Tribunale ha rilevato l’illegittimità (interna) della comunicazione di avvio del procedimento disciplinare, perché tardiva e incompleta. E se pure questa conclusione poteva essere raggiunta *de plano* all’esito di un ragionamento logico-giuridico, assai più pregnante si rivela il successivo passaggio del suo ragionamento sulla selezione delle candidature.

Questa procedura, «quale strumento propedeutico all’esercizio del diritto di elettorato passivo», è appannaggio della singola forza politica, che, sola, può stabilire le norme sulle quali parametrare la correttezza dello svolgimento. Pertanto, nel caso in cui la scelta dei

⁶⁰ Il rifiuto della candidatura avveniva il 29 giugno, mentre la segnalazione dell’apertura del procedimento solo il giorno successivo.

⁶¹ Tribunale di Palermo, sez. V civile, decreti del 12 e del 19 settembre 2017.

candidati non sia stata il frutto «di una scelta discrezionale e insindacabile ad opera di un organo interno dell'associazione», ma di una procedura prestabilita, allora, come nel caso di specie, è «configurabile un diritto alla candidatura (così alle primarie come alla lista ufficiale)».

Nel secondo decreto il giudice siciliano ha ribadito la sussistenza del *fumus boni iuris* sulla scorta delle medesime ragioni già accertate, e ha altresì individuato il *periculum in mora* nel pregiudizio al suo diritto alla candidatura che si sarebbe consolidato con l'esclusione dalle ormai imminenti elezioni regionali. Il *periculum*, a detta del giudice, si sarebbe riscontrato anche a voler effettuare, *ad abundantiam*, il giudizio di comparazione *ex art. 2378*, comma 4 c.c., come pure era stato fatto da parte della giurisprudenza⁶²: da un lato la mancata sospensione del provvedimento avrebbe inciso in maniera definitiva sul diritto di elettorato passivo dell'associato; dall'altro, la prescrizione della sospensione non avrebbe inciso sulla posizione giuridica del M5S, né per la raccolta delle firme necessarie alla candidatura – un'attività che si sarebbe comunque dovuta svolgere entro i termini di legge – né per il breve margine di tempo entro cui ripetere le primarie. Anche a fronte di un accoglimento totale dell'istanza del Giulivi, però, il giudice, con senso pratico ed in continuità con quanto asserito nel

⁶² Trib. Roma, III sez. civ., ordinanza del 12 aprile 2016.

primo decreto, ha concluso che «nessuna statuizione [poteva] essere assunta nel presente giudizio» sull'*an* o sul *quomodo* del rinnovo delle primarie, che rimane quindi nella disponibilità del partito⁶³.

La lettura congiunta delle decisioni di Genova e Palermo restituisce un quadro giuridico che, come nei precedenti sulle espulsioni, non tiene conto del dato costituzionale. I giudici si sono limitati a richiamare le norme costituzionali, e in particolare più l'art. 48 Cost. che l'art. 49 Cost., come elementi di contorno, da evocare per arricchire il quadro complessivo e non per fondarvi il *decisum*. La perpetuazione di uno schema di matrice esclusivamente civilistica non ha consentito alla giurisdizione di effettuare quel passo successivo, ormai necessario, rispetto al modello della legalità interna.

Sono ormai evidenti i limiti dell'adozione, in un contesto avulso dai principi costituzionali, delle norme (para)statutarie come parametri interposti fra i provvedimenti specifici e gli articoli del codice civile⁶⁴. Posto che, finora, si è assistito all'effetto paradossale per cui solo i partiti che hanno disciplinato dei procedimenti interni

⁶³ Rinnovo che poi, nel caso di specie, non si è verificato.

⁶⁴ A proposito della decisione genovese G. GRASSO, *La «cifra democratica»*, cit., 619, evidenzia come il giudice avrebbe potuto condurre «uno scrutinio rivolto a isolare, dentro a quelle regole statutarie e regolamentari, elementi e indicatori di un sostanziale rispetto del metodo democratico all'interno del Movimento, senza accontentarsi di un giudizio di mera conformità dei due provvedimenti impugnati alla disciplina delle fonti interne del partito».

di selezione dal basso⁶⁵ sono stati convenuti in giudizio dai propri membri, è possibile ipotizzare che nel prossimo futuro tutte le forze politiche, cui ancora viene riconosciuto un «apprezzamento discrezionale che sfugge al sindacato giudiziario»⁶⁶, saranno invogliate ad adottare norme interne che, consentendo una selezione delle candidature finanche autoritaria, le tengano al riparo da possibili ripercussioni processuali.

A sostegno di questa posizione si è registrata una prima avvisaglia in giurisprudenza nel 2018, in un giudizio sulle c.d. parlamentarie del M5S⁶⁷. La ricorrente aveva presentato richiesta per poter partecipare alle selezioni interne del Movimento in vista delle elezioni politiche, ma, sebbene possedesse tutti i requisiti richiesti e non avesse ricevuto alcuna comunicazione, non era stata inserita in elenco; pertanto, ella chiedeva al giudice tutela sia per il suo diritto di elettorato passivo presidiato dalla Costituzione che per il diritto soggettivo alla candidatura.

Il Tribunale di Roma stavolta si è preoccupato di argomentare sulla base del dettato costituzionale, seppur per escludere la sua funzionalità: non v'è dubbio che, sulla scorta di quanto affermato in Assemblea Costituente, il profilo interno «afferente alla tutela dei

⁶⁵ Che, pure, presentano diverse criticità: com'è noto, l'opacità delle votazioni online del M5S è stata oggetto di critica da parte del Garante della privacy.

⁶⁶ Un'affermazione che il Tribunale di Genova stempera appena escludendo la suddetta discrezionalità solo nel caso in cui «si realizzi con ciò un'illecita discriminazione».

⁶⁷ Tribunale di Roma, XVIII sez. civ., sentenza del 19 febbraio 2018.

singoli all'interno delle associazioni partitiche» deve ritenersi «*subvalente* rispetto alla necessità di protezione dei partiti dall'ingerenza dello Stato nei loro affari interni»⁶⁸. Come logico corollario dell'accezione meramente esterna del metodo democratico, il giudice, suo malgrado, non può che negare la protezione di quei diritti lesi, in ipotesi, da «una gestione *dispotica* o poco trasparente delle dinamiche associative». Quanto al piano civilistico, neppure il profilo della legalità interna può offrire ristoro per la mancata candidatura dell'iscritta, poiché il Movimento convenuto ha ribadito che proprio le previsioni statutarie attribuiscono al Capo Politico «la facoltà insindacabile di valutare la compatibilità della candidatura con i valori e le politiche del Movimento 5 stelle»⁶⁹, potendo addivenire all'esclusione dalla lista dei candidati senza dover adempiere ad alcun onere motivazionale.

La decisione del Tribunale può essere assunta come paradigma dell'attuale tenuta del sistema sulla democrazia interna: un sistema che, sottraendosi al rispetto dei principi costituzionali, determina l'insoddisfazione di pressanti esigenze di giustizia sostanziale degli iscritti. Si può forse ipotizzare che il giudice, il quale pure non si è

⁶⁸ Enfasi aggiunta.

⁶⁹ Le regole interne e addirittura la struttura stessa del M5S sono stati sottoposti a numerose modifiche, fra le quali l'avvicendamento di tre diverse associazioni. Per una corretta ricostruzione sul punto, che almeno in parte esula dalla presente ricerca, v. la precisa disamina di Trib. Roma, III sez. civ., ordinanza del 12 aprile 2016; in dottrina, cfr. G. IORIO, *L'immunità dei partiti dalle regole di democrazia interna: quo usque tandem?*, in *Nuova Giur. Civ. comm.*, n. 6/2018, 864 s.

lesinato dal criticare «la evidente distanza di tale clausola statutaria da canoni minimi di democrazia interna (distanza che si ravvisa peraltro in più di un passaggio statutario)»⁷⁰, avrebbe potuto effettuare uno sforzo supplementare o con un'interpretazione costituzionalmente orientata o, addirittura, sollevando una questione di legittimità costituzionale sulle norme civilistiche interessate nell'auspicio di una sentenza additiva. Auspicio che sarebbe rimasto vano, data la discrezionalità del legislatore in materia, ma che avrebbe avuto il pregio di riportare all'attenzione della Corte costituzionale, e, quindi, della comunità scientifica e dell'opinione pubblica, un problema esistente. Ragioni di parità di trattamento, dei cittadini e dei partiti, rendono non desiderabile «la creazione di un diritto esclusivamente giurisprudenziale sul funzionamento dei partiti politici»⁷¹: occorre un inquadramento del sistema entro una chiara cornice normativa.

4. Profili di democrazia interna nella prospettiva comparata: Germania e Spagna.

⁷⁰ Oltre a non aver nascosto il suo favore per l'accezione interna del metodo democratico come interpretazione «preferenziale in un'ottica autenticamente rispettosa dei valori fondanti del nostro sistema costituzionale».

⁷¹ G. IORIO, *op. cit.*, 870.

La problematica della democrazia interna rappresenta un *topos* ricorrente in tutte le prospettive di regolamentazione dei partiti che si registrano nello scenario giuridico comparato. Fra i vari ordinamenti europei, la Germania e la Spagna rappresentano due realtà che per vicinanza geografica, storico-politica e culturale offrono importanti spunti di riflessione per un possibile intervento legislativo anche nel territorio italiano. Le motivazioni della comparazione si rinvergono, anzitutto, nelle esperienze autoritarie che i tre Paesi hanno vissuto nel Novecento e che hanno lasciato una traccia indelebile sul piano politico-giuridico⁷². La Costituzione italiana e quella tedesca sono nate quasi contemporaneamente all'indomani della caduta dei regimi antidemocratici, fungendo da apripista al processo di *codificazione costituzionale* che ha interessato l'Europa del secondo dopoguerra e rappresentando un significativo precedente per la stesura di quella spagnola. Quanto ai fini della presente ricerca, infine, le tre Carte accolgono un esplicito riferimento ai partiti, che, pur con le dovute peculiarità, vengono in tutti i casi differenziati dal regime generico delle associazioni.

Partendo dall'ordinamento tedesco, l'art. 21 del *Grundgesetz* ha prescritto il regime della *Inkorporierung* dei partiti: sulla scelta dei Costituenti aveva inciso il precedente disfunzionale della

⁷² Sul tema della lotta ai partiti antisistema in questi tre Stati v. *infra* al capitolo III.

Repubblica di Weimar, segnata dalle eccessive instabilità del governo e frammentarietà dell'assetto politico-partitico⁷³.

Nella Repubblica Federale Tedesca, pertanto, i partiti sono pacificamente identificati come un'istituzione di diritto costituzionale (*Verfassungsorgan*)⁷⁴, legittimati perfino al conflitto interorganico (*Organsstreit*) per tutelare le proprie attribuzioni costituzionali⁷⁵, ma non per questo assurti ad organi costituzionali a pieno titolo: essi rimangono delle associazioni organizzate all'interno della società.

All'affidamento di funzioni di rango apicale, come quella esplicitamente prevista nell'*incipit* dell'art. 21 GG di concorrere «alla formazione della volontà politica del popolo», è correlata sia la loro posizione giuridico-costituzionale – un *prius* logico rispetto all'adempimento delle attività pubblicistiche⁷⁶ – che la prescrizione di un ordinamento interno «conforme ai principi fondamentali della

⁷³ Cfr. G. CERRINA FERONI, *Democrazia interna ai partiti in Germania: un modello per l'Italia*, in G. CERRINA FERONI - F. PALERMO - G. PARODI - P. RIDOLA (a cura di), *I 60 anni della Legge fondamentale tra memoria e futuro*, Torino 2012, 229; P. RIDOLA, *La Costituzione della Repubblica di Weimar come "esperienza" e come "paradigma"*, in *Riv. AIC*, n. 2/2014, spec. 7 ss.; H. TRIEPEL, *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, Berlino 1930, in trad. it. di A. Kalajžić, in E. GIANFRANCESCO - G. GRASSO (a cura di), *La Costituzione dello Stato e i partiti politici*, Napoli 2015, 6 s.

⁷⁴ Cfr. G. CERRINA FERONI, *ivi*, 236; C. PINELLI, *Discipline e controllo sulla democrazia interna dei partiti*, Padova 1984, 52.

⁷⁵ V. P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, XXXII (1982), 105.

⁷⁶ Sul tema v. K. HESSE, *Die Verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat*, in *Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer*, 1959, XVII, in trad. it. di A. Kalajžić, in G. GRASSO (a cura di), *La posizione costituzionale dei partiti politici nello Stato moderno*, Seregno 2012, spec. 43 ss.

democrazia». Quest'obbligo, seguendo l'insegnamento di Hesse, non va interpretato come un limite alla libertà dei partiti, bensì come una garanzia della loro libertà interna. D'altro canto, appare fisiologico che, a fronte del ruolo di rilievo da essi ricoperto, lo Stato appresti un maggiore livello di attenzione verso la loro organizzazione interna, così da assicurare «che si tratti di partiti veramente liberi e democratici»⁷⁷.

La generica asserzione del dettato costituzionale è stata sviluppata sia dalla giurisprudenza del BVerfG⁷⁸ che attraverso l'adozione della legge federale sui partiti (*Parteiengesetz*), con la quale si è data attuazione alla riserva di legge contenuta nell'art. 21, comma 5, GG⁷⁹. Il *Parteiengesetz* si premura anzitutto di fornire quella definizione di partito di cui il dettato costituzionale è privo, individuando un punto di sintesi fra il momento associativo e quello elettorale-rappresentativo: il partito, ai sensi dell'art. 2, è un'associazione che manifesta l'intenzione di influire sulla formazione della volontà politica e di concorrere alla rappresentanza

⁷⁷ E. FRIESENHAHN, "Status" e finanziamento dei partiti tedeschi, in *Studi parl.*, n. 2/1968, 89. Sul tema v. anche Y. FERNÁNDEZ VIVAS, *El régimen de los partidos políticos en Alemania*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 31/2013, 457 ss.

⁷⁸ Sulla definizione del ruolo e della funzione svolti dai partiti politici hanno avuto particolare importanza le sentenze del BVerfG in merito allo scioglimento dei partiti antisistema, sulle quali v. *infra* al cap. III.

⁷⁹ Ai tempi dell'introduzione del *Parteiengesetz* la riserva di legge era prevista nel comma 3 che, a seguito della novella del 2017, è diventato il comma 5; al riguardo v. *amplius* al capitolo IV.

dei cittadini e che, per la stabilità della sua organizzazione, offre «adeguata garanzia di serietà nel perseguimento di detti fini».

Pur senza arrivare a disciplinare uno statuto-tipo per i partiti tedeschi, la legge non si limita alla mera enunciazione di norme di scopo, ma disciplina con precisione tutti i profili procedurali che reggono le dinamiche interne del partito. L'idea che sottende l'impalcatura legislativa è quella di una partecipazione dal basso verso l'alto, che dia vita «ad una “catena di legittimazione” (*Legitimationskette*) che corre ininterrotta dalla generalità degli iscritti fino ai dirigenti più alti del partito»⁸⁰. A presidio di questo principio l'art. 7 prescrive una suddivisione territoriale che assicuri all'iscritto «la possibilità di contribuire adeguatamente alla formazione della volontà del partito», statuendo al contempo (art. 9) che l'assemblea degli iscritti rappresenta l'organo più importante a ciascun livello. A tutti gli iscritti riuniti nel corpo assembleare, infatti, spetta il compito di eleggere, a scrutinio segreto, gli organi direttivi del relativo livello, e di selezionare, con le modalità autonomamente scelte da ogni partito, le candidature⁸¹. Sotto il profilo dei vincoli associativi, l'art. 10, comma 1, prevede che il diniego di ammissione non debba essere motivato, fermo restando il

⁸⁰ E. CATERINA, *Strumenti e rimedi a tutela della democrazia interna ai partiti politici: un'analisi nell'ordinamento tedesco*, in *Dem. dir.*, n. 1/2016, 147.

⁸¹ In merito ai riflessi della normazione sugli esiti elettorali v. S. SCHÖNBERGER, *The impact of the German Party Regulation on the elections and the creation of the new Federal Government*, in *www.federalismi.it*, n. 24/2018.

divieto di discriminazioni a carattere generale; sull'opposto versante delle espulsioni, invece, al comma 4 si registra uno sforzo, seppur embrionale, di tipizzazione: la misura disciplinare è validamente adottata solo se si riscontrano un profilo soggettivo, l'intenzionale trasgressione dello statuto o dei principi del partito, e uno oggettivo, ossia i gravi danni recati alla formazione politica.

A completamento dell'assetto istituzionale interno, infine, l'art. 14 prescrive la formazione di collegi arbitrali, cui gli iscritti devono rivolgersi, nella maggioranza dei casi, prima di poter adire l'autorità giudiziaria ordinaria.

La dottrina più critica ha valutato il *Parteiengesetz* come una legge «senza sanzione»⁸², con funzione meramente ricognitiva della prassi statutaria, che si limita, attraverso norme come quella di cui all'art. 1, ad «una descrizione di ciò che pensano di sé stessi i partiti dominanti»⁸³. Questa valutazione non può essere pienamente condivisa: è pur vero che molte disposizioni presentano un carattere scarsamente innovativo⁸⁴, ma per talaltre previsioni, ad esempio per le garanzie delle minoranze, l'obbligo di un *minimum* di salvaguardia ha generato comportamenti virtuosi dei partiti che hanno determinato l'innalzamento del livello di tutela dei loro membri: il timore della

⁸² G.U. RESCIGNO, *Alcune considerazioni sul rapporto partiti-stato-cittadini*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, vol. III, 1975, 976.

⁸³ *Ivi*, 978.

⁸⁴ Cfr. C. PINELLI, *op. cit.*, 102 ss.

“risposta” dell’opinione pubblica, di una “sanzione politica” – che nella dottrina italiana è stato spesso richiamata da Basso⁸⁵ – può rappresentare un deterrente più efficace della sanzione giuridica.

Sanzioni giuridiche in senso stretto, peraltro, sono previste a fronte delle violazioni delle norme sull’ordinamento interno democratico *sub specie* della nullità civilistica *ex art. 134 BGB*. Di primo acchito questa impostazione potrebbe sembrare insufficiente: l’assenza di uno strumento *ad hoc*, che differenzi il partito dalle altre associazioni, ha portato la dottrina a qualificarla come «*lex imperfecta*»⁸⁶. L’efficacia dell’apparato sanzionatorio, però, viene certamente rivalutata se si tiene conto, da un lato, che la speditezza della giustizia civile tedesca assicura l’effettività del rimedio, e, dall’altro, che l’accertamento di vizi del procedimento elettorale ascrivibili ai partiti possono portare finanche all’annullamento delle elezioni⁸⁷.

Nondimeno, non possono tacersi alcune criticità emerse dall’applicazione della legge: la previsione legislativa di una

⁸⁵ Cfr. L. BASSO, *Il partito nell’ordinamento democratico moderno*, in ISLE, *Indagine sul partito politico*, tomo 1, Milano 1966, 49, dove evidenzia che la cifra democratica del partito si riscontra nella capacità di «elevare continuamente il livello di coscienza dei propri simpatizzanti ed iscritti, di farli passare progressivamente a forme sempre più avanzate di partecipazione politica, di trasformare cioè il *Wahlbürger* in *Parteibürger* e il *Parteibürger* in un militante pienamente cosciente delle proprie responsabilità di cittadino-sovrano e pienamente capace di adempiervi»; è l’inadempimento di questa funzione, quindi, a provocare l’adozione di una sanzione politica da parte dei cittadini.

⁸⁶ E. CATERINA, *Strumenti*, cit., 153.

⁸⁷ *Ivi*, 161 ss.

partecipazione che muove dal basso verso l'alto non è stata in grado di «correggere lo squilibrio che nella prassi di tutti i partiti si registra a favore del momento rappresentativo e in danno di quello partecipativo»⁸⁸, anzi, si è dimostrata spesso in stridente contrasto con la realtà dei fatti. Per quanto auspicabile e meritevole di perseguimento continui ad essere un approccio siffatto, potrebbe essere affiancato dal rafforzamento, propugnato da Hesse, della fase di controllo e responsabilità dei dirigenti, su un fronte, e della tutela dei diritti degli iscritti entro il partito, sull'altro.

Passando all'analisi del sistema spagnolo, si evidenzia che la formulazione dell'art. 6 della Costituzione del 1978⁸⁹ ha subito l'influsso tanto del modello italiano, quanto, soprattutto, della disciplina tedesca. La disposizione costituzionale statuisce, infatti, che i partiti esprimono il pluralismo politico, concorrono a formare e manifestare la volontà del popolo e garantiscono la partecipazione politica; prescrive, infine, che la struttura interna e il loro funzionamento debbano essere democratici⁹⁰.

La formula inserita nei lavori preparatori (*Anteproyecto*) escludeva l'ultimo tassello della norma sulla democrazia interna, che

⁸⁸ C. PINELLI, *op. cit.*, 108.

⁸⁹ Da qui in poi abbreviata in CE.

⁹⁰ Il tema della democrazia interna è ampiamente sviluppato in E. VIRGALA FORURIA, *La regulación de la democracia interna en los partidos políticos y sus problemas en España*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 35/2015, 225 ss.

venne aggiunto solo nella votazione in *Congreso*⁹¹. Dopo un'iniziale astensione in sede di commissione, al voto finale favorevole aderirono anche i deputati comunisti, che erano stati frattanto rassicurati sulla distinzione fra democraticità dell'*organizzazione*, accolta nella norma, e democraticità dei *fini*, che restava esclusa⁹².

La *voluntas* dei Costituenti, d'altro canto, non era quella di consolidare la struttura interna dei partiti per fondare una c.d. "democrazia militante" come quella tedesca: l'adozione dei suddetti principi manifestava la preferenza per «un modello conflittuale e dinamico di democrazia»⁹³, in un contesto in cui i partiti giocavano un ruolo importante, ma non esclusivo rispetto alle altre formazioni sociali, nella raccolta delle istanze emergenti dalla società⁹⁴. A conferma di questo assunto, infatti, si registrava l'utilizzo della medesima formula inserita nell'art. 6 CE⁹⁵ anche in riferimento a sindacati, ordini professionali e organizzazioni dei consumatori⁹⁶. La preoccupazione celata nella norma sui partiti era, invece, quella di non lasciare alcun margine d'azione a partiti con organizzazione

⁹¹ Per una più ampia riflessione sulla Costituzione spagnola in lingua italiana v. R.L. BLANCO VALDÉS, *Introduzione alla costituzione spagnola del 1978*, a cura di M. Iacometti, Torino 2017.

⁹² Cfr. la ricostruzione di S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, Firenze 2005, 47.

⁹³ C. PINELLI, *op. cit.*, 144.

⁹⁴ Cfr. A.I. ARENA, *Alcune brevissime riflessioni sui partiti politici*, in *www.dirittifondamentali.it*, n. 1/2020, 796.

⁹⁵ «*Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos*».

⁹⁶ Rispettivamente agli artt. 7, 36 e 52 CE.

paramilitare: una scelta che appariva in linea con la storia della dittatura franchista, in cui, più che il partito unico, era stato l'esercito «l'“attore” che in maggior misura [aveva] minato la stabilità degli ordinamenti democratici»⁹⁷.

La Costituzione spagnola ha incardinato, quindi, un modello di partito politico scarsamente differenziato rispetto al fenomeno associativo in generale presidiato dall'art. 22 CE: la pacifica sussistenza di un rapporto tra *genus* e *species* ha consentito, fra l'altro, di ricondurre il fenomeno partitico entro il campo di applicazione del *recurso de amparo*⁹⁸. Lo stretto nesso con la normazione sulle associazioni è confermato dal primo intervento legislativo in materia, rappresentato dalla *Ley de Asociaciones Políticas* n. 21/1976 (LAP), che si inscriveva nella fase di transizione verso il regime democratico. Successivamente nel 1978, appena pochi giorni prima dell'entrata in vigore della Costituzione, venne adottata la *Ley de Partidos Políticos* n. 54/1978 (LPP), che ha abrogato solo in parte la LAP.

Dal combinato disposto delle due leggi si ricavava un'embrionale normazione dell'organizzazione interna, la quale accoglieva alcune previsioni generali che non imponevano

⁹⁷ C. PINELLI, *op. cit.*, 151; E. PALICI DI SUNI - E. GARCIA - M. ROGOFF, *Gli istituti di democrazia diretta nel diritto comparato*, Padova 2018, 150.

⁹⁸ Cfr. E. CANITANO, *I limiti al diritto di associarsi in partiti politici in Italia e Spagna*, in AA.VV., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, vol. I, Napoli 2005, 519.

l'adozione di uno statuto-tipo, ma solo un contenuto minimo della autoregolamentazione. Le principali garanzie per gli iscritti erano rappresentate dalla centralità dell'assemblea – seppur diversa dall'impostazione tedesca rivolta “dal basso verso l'alto” –, dal riconoscimento dei diritti di elettorato attivo e passivo e dal loro esercizio tramite voto segreto. Sotto il profilo delle espulsioni, la tutela dell'iscritto appariva alquanto tenue, poiché l'obbligo di motivazione non era rafforzato da alcuna previsione sui diritti processuali dell'accusato. La dottrina, però, nella prospettiva di un'interpretazione costituzionalmente orientata, aveva rafforzato la posizione degli iscritti sostenendo che la lesione di quelle garanzie contenute negli artt. 24 e 25 CE⁹⁹ avrebbe comportato, di riflesso, la violazione della previsione sulla democraticità interna di cui all'art. 6 CE¹⁰⁰.

Il quadro normativo è stato innovato con la *Ley Orgánica de Partidos Políticos* n. 6/2002 (*LOPP*), che ha abrogato le due leggi previgenti, pur conservandone alcuni principi.

L'art. 7, che si occupa di *organización y funcionamiento* del partito, ha mantenuto ferma la primazia dell'assemblea e il suffragio libero e diretto dei dirigenti. D'altro canto, la legge non prescrive con

⁹⁹ Come, ad esempio, il diritto di difesa, la presunzione di innocenza, la previa contestazione dell'addebito.

¹⁰⁰ Cfr. S. CURRERI, *op. cit.*, 49 s.

quale cadenza debbano tenersi i congressi, né i possibili poteri della minoranza rispetto alla convocazione di assemblee straordinarie.

Allo stesso modo, essa appare deficitaria sulla selezione dei candidati alle cariche elettive¹⁰¹, una mancanza che, unita al sistema elettorale di liste bloccate¹⁰², comprime in maniera sensibile le istanze partecipative dei cittadini.

Il legislatore ha affermato, poi, la necessità di positivizzare in seno agli statuti alcuni aspetti procedimentali, non ultimi quelli che consentono il «*control democrático de los dirigentes elegidos*». Anche questa enunciazione rischia di rimanere inattuata, atteso che non si accompagna a nessuna prescrizione più specifica come la durata massima dei mandati o le modalità con cui gli iscritti possono far valere la responsabilità dell'organo esecutivo. L'art. 8, infine, presidia i diritti degli iscritti come quello all'impugnazione degli atti interni contrari alla legge o allo statuto, controbilanciandoli, dall'altro lato, con l'impegno a rispettare le decisioni validamente assunte dagli organi direttivi¹⁰³.

¹⁰¹ V. F. SCUTO, *op. cit.*, 39 s. Sul tema cfr. anche P. BIGLINO CAMPOS, *Intervención del legislador y selección de candidatos por los partidos políticos: una perspectiva comparada*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 35/2015, 203 ss.

¹⁰² E. VIRGALA FORURIA, *op. cit.*, 238.

¹⁰³ L'art. 8, comma 3, nella sua formulazione originaria disciplinava in maniera compiuta il procedimento di espulsione dell'iscritto, assicurando il diritto al contraddittorio, il diritto ad essere informato delle accuse e le altre basilari prerogative di carattere processuale; in maniera non condivisibile, questa previsione è stata espunta a seguito dell'ultima modifica alla legge apportata dalla *Ley Orgánica* n. 3/2015.

Il giudizio sulla *LOPP* non può essere pienamente positivo: per quanto sia da premiare il tentativo di disciplinare in modo più sistematico il diritto dei partiti, nondimeno il piano della democrazia doveva essere ampliato, se non rafforzando i profili di partecipazione attiva, quantomeno assicurando la stabilità dello *status* di iscritto e la funzione di controllore dell'attività dei vertici.

Con la *LOPP* il legislatore ha perso l'occasione di dare una disciplina sistematica della materia¹⁰⁴; sarà compito degli interpreti, pertanto, cercare di supplirvi adoperando tutto il materiale normativo a loro disposizione, ferma restando l'opportunità di una pronta novella legislativa¹⁰⁵.

Le lacune della legge, in ogni caso, vanno valutate alla luce del suo particolare *iter* di approvazione: la democrazia interna era solo uno, e certamente non il principale, dei profili toccati da una disposizione adottata in un momento storico-politico particolarmente delicato come quello in cui si svolsero gli eventi legati all'organizzazione *Batasuna*¹⁰⁶.

¹⁰⁴ E. VIRGALA FORURIA, *op. cit.*, 229.

¹⁰⁵ Di questo avviso Ó. ALZAGA VILLAAMIL, *Hacia el estudio de lo preocupante en nuestro régimen de partidos*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 35/2015, 146 ss.

¹⁰⁶ Sulla quale v. *infra* al capitolo III.

CAPITOLO III

La (dis)funzione costituzionale del partito: XII disposizione e modelli di protezione della democrazia

1. La XII disposizione finale: dispute ermeneutiche e rottura della Costituzione

Nel corso della difficile gestazione che ha segnato l'approvazione dell'art. 49 Cost. in sede di Assemblea Costituente, l'unico momento di unanime convergenza delle forze politiche¹ è coinciso con la scelta di escludere il partito fascista dal tracciato costituzionale². L'emersione di questa norma nel corso del dibattito sulla disciplina generale dei partiti politici, e segnatamente a proposito dei possibili controlli da prescrivere, rappresenta la migliore chiave di lettura per risolvere le questioni che sono state sollevate in dottrina e giurisprudenza sulla disposizione che ha formalmente accolto l'enunciato antifascista: la XII disp. trans. fin.

L'ubicazione di una previsione di tal guisa in quel disomogeneo articolato che si colloca topograficamente al di là dell'art. 139 Cost. aveva destato delle perplessità già durante i lavori

¹ ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta del 19 novembre 1946*, 406.

² Rispetto a quanto già enunciato al capitolo I, nota 8, sui lavori preparatori dell'art. 49 Cost. *adde* G. D'ELIA, *sub* XII disp. trans. fin. in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. III, Torino 2006, 2786 ss. e U. DE SIERVO, *Attuazione della Costituzione e legislazione antifascista*, in *Giur. cost.*, n. 5/1975, 3269 ss.

costituenti, in particolare in Calamandrei³. Autorevole dottrina ha identificato nella collocazione al di fuori del «corpo vivo della Costituzione»⁴ una precisa scelta storico-politica che i Costituenti adottarono anche a dispetto delle pressioni, provenienti dalla comunità internazionale, in direzione di un'esplicita condanna del fascismo entro il dettato costituzionale: con la XII disp. si volle «implicitamente sottolineare che il fascismo è il passato, e il passato non ritorna»⁵. La tesi maggioritaria ha, però, ridimensionato l'importanza del problema ad un piano meramente redazionale, ritenendo che la decisione sia stata all'inopportunità di «inserire nel testo [costituzionale] norme di specie»⁶ o, ancora, a mere «questioni di collocamento più che di sostanza»⁷.

Un problema di maggior pregnanza sostanziale è quello che si è sviluppato, invece, sulla caratura “transitoria” o “finale” della disposizione in esame. Alcuni autori hanno velatamente implicato

³ ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta del 4 marzo 1947*, 1754: «se questa disposizione deve avere un significato, essa deve esser collocata non tra le disposizioni transitorie, e non deve limitarsi a proibire un nome, ma deve definire che cosa c'è sotto quel nome, quali sono i caratteri che un partito deve avere per non cadere sotto quella denominazione e per corrispondere invece ai requisiti che i partiti devono avere in una Costituzione democratica».

⁴ M. LUCIANI, *Antifascismo e nascita della Costituzione*, in *Pol. dir.*, n. 2/1991, 187.

⁵ *Ivi*, 190. Si registra anche la posizione di C. CORSANEGO in ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta del 25 settembre 1946*, 125, per il quale «non si deve dare l'onore al fascismo di essere citato nella futura Costituzione italiana».

⁶ C. MORTATI, *Costituzionalità del disegno di legge per la repressione dell'attività fascista*, in *Cronache sociali*, n. 15-16/1950, ora in ID., *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana. Raccolta di scritti*, vol. III, Milano 1972, 73.

⁷ M. RUINI, *La riorganizzazione del partito fascista*, in *Foro pad.*, n. 9/1951, 273, alla cui tesi ha aderito U. DE SIERVO, *op. cit.*, 3268.

che la sua «natura emozionale» – in qualche misura «tributaria alle passioni del momento»⁸ – rende la XII disposizione anacronistica, con possibili ricadute anche sulla sua forza applicativa: tale prospettiva, drasticamente riduttiva della sua portata tanto sul piano giuridico quanto su quello di politica costituzionale, deve essere senz'altro rigettata. Di ben altro avviso si è mostrato Barile, per il quale va ripudiata qualsiasi lettura volta a limitare l'applicazione del primo comma della norma, atteso che esso «contiene un corollario duraturo in tema di fedeltà di partiti politici»⁹. Questa suggestiva impostazione non ha raccolto ampi consensi in dottrina¹⁰: il concetto di “fedeltà”, infatti, è stato solamente enunciato, e non meglio specificato, in Costituzione, e pertanto non può imperniarsi su di esso l'interpretazione della normativa in questione¹¹.

Nondimeno, seppur per motivazioni differenti, appare condivisibile la conclusione sulla natura *finale* della XII disposizione. L'esegesi complessiva dei due commi che la compongono mostra un sistema ben ponderato nel quale il comma 2,

⁸ S. BELLOMIA, *Manifestazioni fasciste e XII disposizione transitoria della Costituzione*, in *Giur. cost.*, n. 3/1973, 1672.

⁹ P. BARILE, *Relazione*, in AA.VV., *Un adempimento improrogabile. Atti del Convegno giuridico sull'attuazione della XII norma finale della Costituzione. Firenze, Palazzo Vecchio, 2 luglio 1961*, a cura del Comitato promotore e del Consiglio regionale toscano della resistenza, Firenze 1961, 22.

¹⁰ È stata oggetto di critiche da parte di P. PETTA, *op. cit.*, 680 e di A. PREDIERI, *Intervento*, in AA.VV., *Un adempimento improrogabile*, cit., 84 ss.

¹¹ Sul tema v., come minimo, G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano 1967; L. VENTURA, *La fedeltà alla Repubblica*, Milano 1984 e A. MORELLI, *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, Milano 2013.

che è indirizzato ai «fascisti di ieri», si preoccupa di circoscrivere il suo raggio d'azione soltanto al lustro successivo all'entrata in vigore della Costituzione, mentre il comma 1, che guarda ai «riorganizzatori odierni del fascismo»¹², non prescrive alcuna scadenza per il divieto ivi contenuto. È significativo, peraltro, che questa interpretazione abbia ricevuto l'esplicito avallo anche della Corte costituzionale¹³; la quale, però, non ha fugato i dubbi sul significato da attribuire al termine “finale”.

La vaghezza di questa etichetta non può essere superata ricercando altrove un significato analogico, dal momento che si differenzia da diciture più diffuse nella codicistica, come quelle di norme “di attuazione” e “di coordinamento”. Sembra maggiormente opportuno ritenere, quindi, che con questa classificazione i Costituenti abbiano voluto puntualizzare soltanto come «alcune disposizioni, benché non comprese nel corpo principale della Costituzione, avessero un carattere *non transitorio*»¹⁴.

Fugato ogni dubbio sulla «assoluta parità di valore giuridico» della XII disp. «rispetto alle altre norme della Costituzione»¹⁵,

¹² M. BON VALSASSINA, *Apologia di fascismo, divieto di riorganizzazione del partito fascista e libertà di manifestazione del pensiero*, in *Foro it.*, 1957, 953.

¹³ Corte costituzionale, ordinanza n. 323/1988, ha affermato che la XII disp., comma 1, è «da definirsi “finale” e non “transitoria”».

¹⁴ P. PETTA, *op. cit.*, 718 (enfasi testuale).

¹⁵ C. MORTATI, *op. et loc. ult. cit.*

occorre valutare quale sia il suo impatto sulla complessiva architettura costituzionale in materia di partiti.

L'ordinamento giuridico italiano ha accolto un'accezione di democrazia «aperta»¹⁶, che non postula la necessaria adesione delle forze politiche ad un unico sostrato valoriale predefinito, neppure per i principi apicali: si iscrive in questa prospettiva, ad esempio, la presenza di partiti monarchici nei primi anni di vita repubblicana. La scommessa effettuata dai Costituenti su un ampio margine di tolleranza si è imperniata sulla «“lealtà di comportamento” nella vita pubblica»¹⁷, ritenuta come il mezzo migliore per affrontare le forze antisistema e per ricondurle, in maniera progressiva, entro una cornice di democrazia procedurale¹⁸. Questa è la concezione racchiusa nelle parole, non ingiustamente criticate per la loro cripticità, dell'art. 49 Cost.: l'idea di un concorso che non taglia fuori nessuna posizione e che è votato ad acquisire, nella sintesi della “politica nazionale”, tutte le proposte avanzate con metodo democratico.

Sola, in questo quadro di apertura, si staglia l'eccezione scolpita nella XII disp. fin. sul partito fascista, «una formazione che

¹⁶ G.E. VIGEVANI, *Origine e attualità del dibattito sulla XII disposizione finale della Costituzione: i limiti della tutela della democrazia*, in *MediaLaws - Riv. dir. dei media*, n. 1/2019, 5.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Concetto sul quale v., come minimo, C. LAVAGNA, *Considerazioni sui caratteri degli ordinamenti democratici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 392 ss.; P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, XXXII (1982), 110 ss.; P. PETTA, *op. cit.*, 682.

la storia ha già giudicata incompatibile con le finalità dello stato democratico»¹⁹.

La scelta dell'Assemblea Costituente, pertanto, è stata quella di apporre esclusivamente questo limite sul piano ideologico-programmatico²⁰. Cionondimeno, una parte minoritaria della dottrina ha cercato di rinvenire nella XII disp. una clausola generale che, pur avendo adottato come parametro di riferimento l'esempio storicamente più vicino all'esperienza italiana, predispone una protezione dell'ordinamento contro tutte le forze antisistema, ovvero «l'implicito divieto di esistenza di ogni partito che, come quello [fascista], persegua l'instaurazione di dittature o l'abbandono degli oggi vigenti principi democratici»²¹.

L'elaborazione offerta da Esposito e Crisafulli collima certamente con l'ampio significato di metodo democratico che i due studiosi propugnavano: prende forma, così, una complessiva sistemica dei partiti politici che, per quanto mossa da ragioni condivisibili sul piano sostanziale, non corrisponde al modello vigente. Questa teorica si inscriveva, infatti, in un diverso modello di

¹⁹ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, tomo II, Padova 1976, 870. Ancora, ID., *Costituzionalità*, cit., 73, ribadisce che proprio la riconduzione del fascismo ad un'epoca ormai passata «non consente di indulgere alla “libertà dell'errore”, patrocinata dai nostri liberali».

²⁰ P. RIDOLA, *Partiti politici*, cit., 113.

²¹ C. ESPOSITO, *I partiti*, cit., 24, la cui tesi è condivisa da V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in *Jus*, 1969, 26.

democrazia, «protetta preventivamente ed ideologicamente»²², adottato in altri paesi europei²³, ma estraneo all'assetto istituzionale italiano. Le ragioni storiche, politiche e giuridiche sopra esposte porterebbero, pertanto, a concludere per «l'unidirezionalità della XII disp.»²⁴.

L'adesione all'interpretazione “restrittiva”²⁵, e non a quella generale, della norma in esame comporta inevitabilmente dei riflessi sul piano della valutazione del rapporto, di armonia o di discontinuità, fra la XII disp. e il resto delle disposizioni costituzionali.

Per una prima tesi, il divieto ivi contenuto rappresenta un precipitato logico dell'intero sistema costituzionale: atteso che già *ex art. 18 Cost.* è vietato ai singoli dalla legge penale di «ridar vita al fascismo»²⁶ e che la XII disp. colpisce «un partito che non si attiene

²² B. PEZZINI, *Il divieto di ricostituzione del partito fascista nella XII disposizione finale*, in M. D'AMICO - A. DE FRANCESCO - C. SICCARDI (a cura di), *L'Italia ai tempi del ventennio fascista. A ottant'anni dalla promulgazione delle leggi antiebraiche: tra storia e diritto*, Milano 2019, 217.

²³ Sul tema v. *amplius*, in questo capitolo, al par. 3.

²⁴ B. PEZZINI, *op. cit.*, 210. Allo stesso modo, C. MORTATI, *Disciplina dei partiti nella Costituzione italiana*, in *Cronache sociali*, n. 2/1950, ora in ID., *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana. Raccolta di scritti*, vol. III, Milano 1972, 47, valuta il giudizio di equivalenza tra movimenti neofascisti ed altre ipotesi di partiti antisistema «politicamente inopportuno [e] incongruo sotto l'aspetto giuridico per la netta differenza voluta porre dalla carta fondamentale in confronto dell'uno ed in quello degli altri»; S. BELLOMIA, *op. cit.*, 1670, rigetta «qualsiasi tentativo di ricostruzione estensiva o polivalente».

²⁵ Cfr. P.G. GRASSO, *Contributo allo studio sulla prevenzione dello stato di emergenza. Sul divieto costituzionale di riorganizzazione del disciolto partito fascista*, in *Dir. soc.*, n. 4/2002, 532.

²⁶ M. RUINI, *op. cit.*, 274.

al metodo democratico»²⁷ ai sensi dell'art. 49 Cost., tale proibizione andrebbe intesa non come eccezione, bensì come conferma dei valori costituzionali, «in coerenza con l'antitesi che l'ordinamento intero rappresenta rispetto a quello fascista»²⁸.

Non si può, in alcun modo, dubitare che l'antinomia col precedente regime fascista informi lo spirito della Carta costituzionale: basterebbe richiamare, sul punto, la posizione del senatore Parri nel dibattito sulla c.d. legge Scelba, allorché affermò che la Costituzione «è un atto rivoluzionario, un atto eversivo del regime fascista» che aveva inserito nella XII disp. «la sanzione giuridica della sua origine rivoluzionaria». L'avvenuto capovolgimento di fronte impone, però, di superare definitivamente il fascismo, relegandolo a mera eccezione del sistema pluralista vigente e riconoscendo il suo ostracismo come una “rottura della Costituzione”.

Sul piano teorico questa posizione – seppur con diverse sfumature – è ritenuta ormai acquisita, anche in assenza di una

²⁷ *Ibid.*

²⁸ B. PEZZINI, *Attualità e attuazione della XII disposizione finale: la matrice antifascista della costituzione repubblicana*, in AA.VV., *Alle frontiere del diritto costituzionale, Scritti in onore di V. Onida*, Milano 2011, 1387. In senso conforme A. CATTEDRA, *Nota a margine della XII disposizione finale della Costituzione*, in *L'amm. ita.*, n. 5/1990, 705, il quale, individuando nell'art. 49 Cost. «un divieto generale di introdurre nel nostro ordinamento istituzionale partiti che prevedano la gestione autocratica della *res publica*», conclude che la XII disp. ne è una «puntuale specificazione e applicazione».

statuizione *ad hoc* in seno al testo costituzionale²⁹. Secondo una prima accezione, la predetta locuzione non rappresenta altro che «l'estensione del concetto di specialità anche al settore costituzionale»³⁰: la XII disp. sarebbe una norma che certamente fa eccezione al generale statuto delle libertà³¹, ma che, comunque, è stata adottata dai Costituenti a presidio delle «strutture fondamentali del nuovo regime politico»³².

Mortati distingue, invece, tra «rottura» ed «autorottura»³³, alludendo, con il primo termine, a quelle modifiche adottate nel rispetto della Costituzione con il fine di «derogare solo per singole fattispecie a determinate norme», mentre, con il secondo, a quei casi in cui siano presenti «nello stesso testo costituzionale norme in deroga ad altre in esso sancite»³⁴.

Altra autorevole dottrina ha sostenuto, poi, che la rottura della Costituzione si concretizza nell'assoggettamento di alcuni soggetti

²⁹ C. ESPOSITO, *Costituzione, legge di revisione della costituzione e «altre» leggi costituzionali*, in AA.VV., *Scritti in onore di A. C. Jemolo*, vol. III, Milano 1963, 196.

³⁰ P. BARILE - U. DE SIERVO, *Revisione della Costituzione*, in *Nov. Dig. it.*, XV, Torino 1968, 788.

³¹ Cfr. P. BARILE - U. DE SIERVO, *Sanzioni contro il fascismo ed il neofascismo*, in *Nov. Dig. it.*, XVI, Torino 1969, 561

³² P. BARILE - U. DE SIERVO, *Revisione*, cit., 789; v. l'amplia bibliografia *ivi* citata in nota 1. In termini sostanzialmente analoghi v. P. PETTA, *op. cit.*, 679, che ne riconosce al contempo la «logica profonda» e «il suo carattere derogatorio». A. PIZZORUSSO, *sub XII disp. trans. fin.*, in A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, fondato da G. Branca, Bologna 1995, 199, la qualifica come «una discriminazione che lo stesso Costituente ha ritenuto giustificata dalle circostanze, nel rispetto del principio di ragionevolezza».

³³ C. MORTATI, *Costituzione dello Stato (dottrine generali e Costituzione della Repubblica italiana)*, in *Enc. dir.*, XI (1962), 192.

³⁴ *Ibid.* Si avvicina alla nozione qui riportata di «autorottura» quella che, invece, T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano 2020, 303 e, *ivi*, 588 qualifica come «rottura».

(o comportamenti) ad una regola speciale anziché ad una generale. Ne segue, quindi, il suo inquadramento nel novero delle «antinomie apparenti», cioè di quei casi in cui sono efficaci al contempo due disposizioni che «hanno un oggetto e/o soggetti comunque non coincidenti, ciascuno regolato da una, ed una sola, disposizione: gli *omnes dal principio*, al di fuori di taluni soggetti invece toccati dalla *regola peculiare per essi solo stabilita*»³⁵.

Chiarito l'inquadramento della XII disp. nel quadro costituzionale, sul piano della normazione ordinaria essa ha trovato attuazione con la c.d. legge Scelba³⁶, successivamente modificata dalla c.d. legge Reale³⁷. L'intervento legislativo è stato finalizzato all'introduzione di alcune fattispecie penali a presidio del divieto; nondimeno, allo scopo della presenta ricerca, possono trarsi utili indicazioni dagli artt. 1 e 3.

L'*incipit* della normativa è volto, infatti, a delineare la nozione di «riorganizzazione del disciolto partito fascista», che si verifica ove un'associazione, un movimento o un gruppo (di almeno cinque persone) alternativamente persegua le «finalità antidemocratiche

³⁵ A. RUGGERI, *Fonti, norme criteri ordinatori. Lezioni*, Torino 2009, 32 s. (enfasi testuali).

³⁶ L. n. 645/1952 "Norme di attuazione della XII disposizione transitoria e finale (comma primo) della Costituzione". A commento v., *ex multis*, P. PETTA, *op. cit.*, 721 ss.; sui lavori preparatori, criticamente, M. RUINI, *op. cit.*, 275 ss.

³⁷ L. n. 152/1975 "Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico". Sulle modifiche apportate alla legge Scelba cfr. P. PETTA, *Le nuove norme per la repressione e la prevenzione di attività eversive*, in *Giur. Cost.*, n. 5/1975, 2841 ss.

proprie del partito fascista»³⁸, ne esalti esponenti, principi, metodi o dia vita a «manifestazioni esteriori di carattere fascista»³⁹. L'art. 3 regola, poi, lo scioglimento di quei gruppi che presentino le suddette caratteristiche, affidandolo all'opera dell'esecutivo: nei casi ordinari al Ministro dell'interno, previa sentenza di accertamento e udito il Consiglio dei Ministri; nei casi straordinari di necessità e urgenza, invece, il Governo può agire mediante decreto-legge.

2. La XII disposizione finale alla prova della giurisprudenza: i partiti neofascisti e i rischi del sindacato diffuso

La legge Scelba è stata sottoposta in numerose occasioni allo scrutinio della Corte costituzionale⁴⁰, che ha puntualmente respinto tutte le questioni di legittimità costituzionale sulla scorta della copertura offerta dalla XII disposizione⁴¹. Le decisioni della Consulta hanno consentito di chiarire alcuni dei punti più oscuri del dettato

³⁸ Secondo le modalità descritte nella norma.

³⁹ È bene ribadire che la legge Scelba «si riferisce, per identificare il comportamento di chi riorganizza il disciolto partito fascista, non ad aspetti teorici, ma esclusivamente a dati della esperienza storica»: così C.E. TRAVERSO, *La genesi storico-politica della disciplina dei partiti nella costituzione italiana*, in *Il Politico*, n. 1/1968, 291.

⁴⁰ Corte costituzionale, sentenza n. 1/1957, con note di G. VASSALLI in *Giur. cost.*, n. 1/1957, 1 s. e, *ivi*, di M. BON VALSASSINA; sentenza n. 74/1958, con nota di C. ESPOSITO in *Giur. cost.*, n. 1/1958, 958 s.; ordinanza n. 7/1960; sentenza n. 4/1972; sentenza n. 15/1973; sentenza n. 254/1974; ordinanza n. 323/1988.

⁴¹ V., in particolare, le sentenze nn. 15/1973 e 254/1974.

normativo e di ampliarne la portata applicativa, che non poteva arrestarsi, a guisa di norma penale, soltanto entro i «limiti della formulazione espressa»⁴². La *ratio* perseguita dal Costituente, infatti, richiede di estendere la perseguibilità non solo agli atti riorganizzativi *stricto sensu*, la cui repressione sarebbe stata vana perché tardiva, ma a tutti quei comportamenti «idonei a creare un effettivo pericolo»⁴³.

Sul piano della giurisprudenza di merito, la legge in esame, e in particolare la delicata previsione dello scioglimento di cui all'art. 3, è stata raramente applicata: fra i pochi casi, il più rilevante è stato quello relativo al movimento Ordine Nuovo del 1974⁴⁴.

La decisione si è inserita nel solco della dottrina maggioritaria riguardo all'estensione dell'applicazione della XII disp. e, di riflesso, della legge Scelba: oggetto del divieto possono essere solo i gruppi neofascisti⁴⁵ e non «movimenti di altra origine ed ideologia, anche se, per ipotesi, esaltatori della violenza quale metodo di lotta politica». I giudici romani si sono fatti carico di una lettura

⁴² Corte costituzionale, sentenza n. 1/1957.

⁴³ Corte costituzionale, sentenza n. 74/1958.

⁴⁴ Tribunale di Roma, sentenza del 9 febbraio 1974, in *Giur. Cost.*, 1974, 472 ss. con nota di P. PETTA, *Il primo caso di applicazione della "legge Scelba"*, *ivi*, 473 ss. In dottrina v. anche E. CANITANO, *op. cit.*, 515; U. DE SIERVO, *Attuazione*, *cit.*, 3285; P.G. GRASSO, *op. cit.*, 525 s.; B. PEZZINI, *Attualità*, *cit.*, 1397; A. PIZZORUSSO, *op. cit.*, 200. Merita un cenno, per l'interesse scientifico, Tribunale di Roma, ordinanza del 16 giugno 1973, in *Giust. pen.*, n. 1/1973, 291.

⁴⁵ Ivi intendendosi non la «riorganizzazione dell'ordinamento statale fascista», bensì un'organizzazione che ne condivideva l'ideologia storicamente definita di quel partito che agì a cavallo tra il 1919 e il 1943.

tassativizzante delle disposizioni legislative, graduando il diverso coinvolgimento degli imputati⁴⁶ e chiarendo quali fattispecie materiali integravano il reato⁴⁷.

Alla legge Scelba è stato riconosciuto un ruolo primario nella cornice costituzionale: le fattispecie penali ivi contenute, difatti, proteggono beni giuridici come «a) la struttura democratica dello Stato; b) il metodo democratico della lotta politica; c) la sopravvivenza delle libertà fondamentali garantite dalla Costituzione», compendiate nell'unica definizione di «ordinamento democratico dello Stato»⁴⁸.

Dopo un certosino lavoro di accertamento su organizzazione, attività e ideologia del movimento, cui è stata dedicata la *magna pars* della motivazione, il Tribunale ha concluso per l'avvenuta riorganizzazione; ha dato, quindi, pronta comunicazione del dispositivo al Ministero dell'interno, che in sua applicazione ha disposto lo scioglimento del movimento a mezzo di decreto⁴⁹.

Di primo acchito detto provvedimento può sembrare il frutto di una scelta politica, come tale ammantato dal principio di

⁴⁶ Hanno differenziato, in particolare, le attività svolte da promotori, dirigenti e meri partecipanti.

⁴⁷ A tal proposito, ferma restando la natura di reato di pericolo, il Tribunale ha affermato che «per avere la “riorganizzazione” non è certo sufficiente una effimera rievocazione e un rimpianto puramente verbale, ma si deve cercare di dar vita a qualcosa di concreto e durevole».

⁴⁸ Secondo P. PETTA, *Il primo caso*, cit., 479, si tratta di un'enunciazione troppo generica per poter legittimare quell'accezione del combinato disposto tra XII disp. e legge Scelba in forza della quale se ne restringe il campo di applicazione ai soli gruppi neofascisti.

⁴⁹ Decreto del 22 novembre 1973.

insindacabilità. Il Consiglio di Stato⁵⁰, invece, ha escluso la sua collocazione nel novero degli atti politici, ed ha quindi esercitato uno scrutinio pieno nel merito: il decreto era scevro da censure, poiché correttamente adottato sulla base di una sentenza in cui era stata accertata «l'esistenza di un particolare tipo di organizzazione, oggetto del divieto fissato con norma costituzionale»⁵¹.

Dopo il caso del gruppo “Ordine Nuovo” non si sono registrate in giurisprudenza delle situazioni di analogo rilievo: solo in un caso, concernente il gruppo di Avanguardia Nazionale, il Tribunale di Roma⁵² ha riscontrato l'avvenuta ricostituzione del partito fascista ed il Ministero ha dato seguito con il provvedimento di scioglimento⁵³; in altre circostanze, invece, gli accertamenti giudiziari non hanno trovato riscontro in successivi atti dell'Esecutivo⁵⁴.

In seguito, la XII disposizione è rimasta per lungo tempo al di fuori delle aule giudiziarie: un'assenza che, lungi dal manifestare la definitiva scomparsa di raggruppamenti di ispirazione neofascista dal contesto politico italiano, si ricollega, invece, alle difficoltà di dare pratica attuazione alla legge Scelba, tanto per la sfuggevolezza delle

⁵⁰ Consiglio di Stato, sezione IV, decisione n. 452 /1974, in *Foro it.*, n. 4/1975, 101 ss.

⁵¹ In dottrina, invece, P. PETTA, *Il primo caso*, cit., 486, critica la scelta del Ministro di adottare il provvedimento nonostante fosse ancora pendente il processo in grado di appello.

⁵² Tribunale di Roma, sentenza del 5 giugno 1976.

⁵³ Decreto del Ministro dell'interno del 8 giugno 1976.

⁵⁴ Tribunale di Padova, 16 luglio 1976, in *Giur. it.*, n. 2/1978, 35, in cui era coinvolta un'organizzazione attiva a livello locale, il Fronte della Gioventù; Tribunale di Bologna, 17 dicembre 1975, in *Crit. pen.*, 1976, 73.

sue formulazioni quanto per i suoi considerevoli risvolti sul piano politico⁵⁵.

Solo in epoca più recente si è registrato nella giurisprudenza, non ordinaria, ma amministrativa, un ricco filone di decisioni sull'ammissibilità delle liste neofasciste nelle competizioni elettorali.

A fungere da apripista di questo sviluppo giurisprudenziale è stato un parere del Consiglio di Stato nel 1994⁵⁶: il Governo aveva chiesto lumi sulla legittimità dell'esclusione – per contrasto con la XII disp. – di un contrassegno recante il simbolo del fascio littorio (seppur non accompagnato dalla dicitura “fascismo”) a fronte del silenzio della legge elettorale⁵⁷. I giudici amministrativi hanno convintamente affermato che la XII disp., «norma tanto più grave e severa, in quanto eccezionalmente derogatoria al principio supremo della pluralità, libertà e parità delle tendenze politiche», impedisce l'ingresso alla competizione elettorale attraverso un simbolo, come quello del fascio romano, che non può «non richiamare alla memoria,

⁵⁵ L. BIANCHI D'ESPINOSA, *Relazione*, in AA.VV., *Un adempimento improrogabile*, cit., 34, ne aveva già lamentato la mancata applicazione «anche in presenza di una formazione politica cui sarebbe assai difficile non attribuire carattere fascista [...] rivendicato a titolo di onore, dai suoi maggiori esponenti» come il M.S.I. Si rimanda, per più ampie considerazioni, alla fine del paragrafo.

⁵⁶ Consiglio di Stato, sezione I, parere n. 173/1994.

⁵⁷ D.P.R. n. 361/1957 “Testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati”.

primariamente, proprio il regime fascista»⁵⁸, anche in assenza di apposita statuizione di rango ordinario sul punto⁵⁹.

Il pregio dell'applicazione diretta della XII disp. conferisce spessore costituzionale a questo provvedimento, ancor più se si tiene in considerazione il carattere tassativo dei divieti contenuti nel T.U. del 1957. La successiva giurisprudenza amministrativa ha mostrato di apprezzare questa impostazione metodologica, facendola propria in numerosi arresti.

Nel 2010 il TAR Piemonte si è pronunciato⁶⁰, in occasione delle elezioni provinciali di Torino, sull'estromissione del “Movimento Fascismo e Libertà”: in punto di fatto, non si dubitava che il fascio inserito nel simbolo⁶¹ mantenesse una «perdurante efficacia evocativa»⁶², che non poteva essere sminuita dalla asserita democraticità delle norme statutarie. Quanto agli appigli normativi, sebbene la «rievocazione del partito fascista»⁶³ non integrasse alcuna delle ipotesi tassativamente prescritte negli artt. 30 e 33 del D.P.R. n.

⁵⁸ Il Consiglio di Stato, in ogni caso, ha ritenuto ipoteticamente ammissibili alcune rappresentazioni grafiche del fascio non accompagnate dalla parola “fascismo”.

⁵⁹ Il giudizio elettorale-amministrativo, come ribadito in seno al parere, rimane scollegato e lascia impregiudicato il differente problema dell'accertamento dell'avvenuta ricostituzione *ex lege* Scelba (che, nel caso di specie, era stato respinto dai giudici di merito).

⁶⁰ TAR Piemonte, sezione I, sentenza n. 466/2010. Il precedente più recente in materia era rappresentato da una decisione per motivi di rito del TAR Lombardia, sezione IV, sentenza n. 1974/2008.

⁶¹ In una prima rappresentazione insieme al termine “fascismo”, successivamente sostituito dall'acronimo “MFL”.

⁶² Punto 3.3.

⁶³ Punto 5.1.

579/1960⁶⁴ che autorizzavano la Commissione elettorale circondariale ad espungere le liste e i contrassegni, «la conformità all'ordinamento costituzionale repubblicano» rappresentava «una *condicio iuris* implicita o presupposta all'impianto» dell'art. 33, che trovava origine, anche se in maniera implicita, nella XII disposizione. Come ulteriore rafforzamento della motivazione, infine, il TAR ha richiamato le prescrizioni della legge Scelba⁶⁵, ritenendole compatibili con la *ratio* di fondo dell'art. 33⁶⁶.

Ad opposte conclusioni è giunto, invece, il collegio del TAR Abruzzo⁶⁷ sul ricorso avanzato dalla candidata sindaca del partito “Fascismo e Libertà”, esclusa dalla sottocommissione elettorale circondariale a motivo del suo contrassegno⁶⁸. La parte attrice fondava le sue ragioni sull'assenza di uno specifico provvedimento *ex lege* Scelba nei confronti del suo gruppo, lamentando, quindi, che l'esclusione fosse stata adottata violando i limiti di giudizio imposti dagli artt. 30 e 33 del D.P.R. Il giudice di prime cure aveva avallato questa posizione, sottolineando come fosse interdetta alla

⁶⁴ “Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle amministrazioni comunali”.

⁶⁵ In relazione alle quali il giudice amministrativo ha condotto un giudizio di accertamento su attività, programma, sito internet del MFL.

⁶⁶ Il quale, «nel vietare l'utilizzo dei contrassegni di lista tali da trarre in errore l'elettore, e quindi idonei a pregiudicarne la libertà di scelta politica, mira a tutelare la libertà del voto sancita dall'art. 48 comma 2 Cost. (oltre che nel momento dell'espressione del voto anche) nel momento della formazione del convincimento dell'elettore medesimo» (punto 5.2).

⁶⁷ TAR Abruzzo, Pescara, sezione I, sentenza n. 363/2012.

⁶⁸ Un fascio affiancato dalla scritta “MFL”. La ricorrente aveva, altresì, impugnato l'atto finale di proclamazione degli eletti.

sottocommissione qualsiasi «valutazione circa il valore politico, democratico o meno» del simbolo, non solo perché attinente a «una discrezionalità che va oltre i tipici aspetti amministrativi», ma perché la stessa legge di attuazione della XII disp. prescriveva, ai fini decisorii, la giurisdizione del solo tribunale penale, oltre che la riserva ministeriale nell'ipotesi di scioglimento.

Il Consiglio di Stato ha ribaltato del tutto la decisione del TAR ed ha emesso una sentenza che si è subito affermata come *leading case* sull'argomento⁶⁹. Il quadro costituzionale entro cui inquadrare la vicenda è dato, secondo i supremi giudici amministrativi, dal limite che i diritti presidiati dagli artt. 49 e 51 Cost. incontravano nella XII disp.: quest'ultima norma, «fissando un'*impossibilità giuridica assoluta e incondizionata*»⁷⁰, non può consentire che una formazione sociale, in spregio all'esplicito divieto ivi contenuto, possa «in qualsiasi forma partecipare alla vita politica e condizionarne le libere e democratiche dinamiche»⁷¹.

La preminenza di questo precetto, peraltro, impone di darne seguito non solo attraverso la repressione penale – che nei sistemi giuridici contemporanei dovrebbe assumere esclusivamente la veste

⁶⁹ Consiglio di Stato, sezione V, sentenza n. 1354/2013, cui si è pedissequamente conformata la sentenza “gemella” del medesimo estensore n. 1355/2013 (che risolveva una seconda impugnazione sulla medesima sentenza di primo grado). Per completezza del quadro giurisprudenziale in materia ci si limita all'enunciazione di una pronuncia in rito di poco anteriore: TAR Lombardia, sezione IV, sentenza n. 1767/2011.

⁷⁰ Punto 2 della sentenza (enfasi aggiunta).

⁷¹ *Ibid.*

di *extrema ratio* – ma anche nei riguardi di «ogni atto o fatto che possa favorire la riorganizzazione del partito fascista»⁷². Da quest’ultima asserzione, pertanto, scaturiva la necessità di accertare quel «requisito originario per la partecipazione alla vita politica» consistente nella «legittimazione costituzionale» della lista dei candidati. Il *decisum* della sentenza prescriveva agli uffici elettorali un procedimento bifasico, nel corso del quale verificare dapprima l’ubicazione della lista entro il tracciato costituzionale e, quindi, il rispetto delle disposizioni legislative: sulla scorta degli artt. 30 e 33 del D.P.R. – in maniera implicita nel primo caso ed esplicita nel secondo – avrebbero potuto legittimamente ricusare le liste neofasciste⁷³.

La giurisprudenza successiva⁷⁴ si è conformata all’orientamento del Consiglio di Stato e ha dato piena attuazione ai capisaldi del suo ragionamento, ritenendo irrilevanti l’assenza di condanne penali per apologia di fascismo (o per reati ad esso contigui)⁷⁵ o la presunta adesione ai principi democratici nelle norme

⁷² *Ibid.*

⁷³ Come correttamente avevano fatto nel caso di specie, sia per il contrassegno presentato, sia per la dizione letterale, sia per i richiami ideologici al fascismo.

⁷⁴ TAR Lombardia, Brescia, sezione I, sentenza n. 413/2013, confermata in appello da Consiglio di Stato, sezione V, sentenza n. 2573/2013; TAR Lazio, sezione II bis, decreto n. 3528/2017 (decisa in rito). TAR Sicilia, sezione II, sentenza n. 1366/2017, che ha richiamato direttamente la precedente n. 1354/2013 per redigere la sentenza in forma semplificata *ex art. 74 c.p.a.* In dottrina un particolare punto di vista è offerto da G. MAESTRI, *Rifiuti simbolici: i contrassegni ricusati e l’evoluzione normativa*, in www.federalismi.it, n. 3/2013.

⁷⁵ Consiglio di Stato, sezione V, sentenza n. 2575/2013, che confermava la decisione di TAR Piemonte, sezione II, sentenza n. 558/2013.

statutarie «a fronte del diverso e inequivoco messaggio contenuto nei simboli offerti al voto»⁷⁶.

Fra gli ultimi arresti in materia si evidenziano quelli sulle elezioni comunali di Sermide e Felonica del 2018⁷⁷, in occasione delle quali la lista “Fasci Italiani del Lavoro” aveva ottenuto l’elezione di un consigliere comunale. La strategia argomentativa dei ricorrenti si fondava sulla violazione e sulla falsa applicazione della XII disp., nonché degli artt. 30 e 33 D.P.R. n. 570/1960 e della legge Scelba; per la prima volta veniva, altresì, eccepito l’eccesso di potere per inosservanza delle “Istruzioni per la presentazione e l’ammissione delle candidature” pubblicate dal Ministero dell’Interno nel 2017. In questo documento di particolare rilievo, il Ministero aveva recepito la pregressa giurisprudenza amministrativa sulla materia⁷⁸ e vietato *apertis verbis* la presentazione di contrassegni «che facciano riferimento a ideologie autoritarie (per esempio, le parole “fascismo”, “nazismo”, “nazionalsocialismo” e simili)», come tali in contrasto con la XII disp. e con la legge Scelba.

⁷⁶ Ancora Consiglio di Stato, sezione V, sentenza n. 2575/2013.

⁷⁷ TAR Lombardia, Brescia, sezione I, sentenza n. 105/2018, confermata in appello da Consiglio di Stato, sezione III, sentenza n. 3208/2018. In dottrina v. la posizione critica di M.G. NACCI, *Contrassegni politico-elettorali, simboli fascisti e XII disposizione transitoria e finale della Costituzione. Note a margine di un recente caso di esclusione ex post dalle elezioni della lista «Fasci Italiani del Lavoro»*, in www.federalismi.it, n. 19/2018.

⁷⁸ E, segnatamente, la sentenza n. 1354/2013.

Nel caso di specie era pacifica «la sussunzione nella fattispecie ostativa»⁷⁹ della lista resistente: propendevano in questa direzione elementi come il nome, il simbolo, lo statuto, il sito internet e finanche alcune esternazioni dei suoi membri. Ribadita, una volta di più, l'irrelevanza di analoghe decisioni in materia penale⁸⁰, il TAR ha valutato insussistente l'«affidamento sulla legittimità del contrassegno»⁸¹ ingenerato dal suo utilizzo in altre tornate elettorali: il rango costituzionale della proibizione, infatti, rendeva inapplicabili i principi generali sul procedimento amministrativo. Il collegio giudicante ha concluso, quindi, che la lista avrebbe dovuto essere ricusata fin dall'inizio dalla competizione elettorale; dello stesso avviso è stato il Consiglio di Stato, il quale ha evidenziato che l'ampio margine dello scrutinio imposto dalla XII disp. consentiva di vagliare qualsiasi azione che potesse favorire la riorganizzazione del partito fascista, anche il mero richiamo ai suoi principi fondanti⁸².

L'*excursus* giurisprudenziale condotto ha riportato alla luce tutte le incertezze dell'autorità giudiziaria rispetto all'applicazione della XII disposizione, sia sull'*an* che sul *quomodo*. La perdurante validità e centralità della norma, invero, non possono essere messe in

⁷⁹ Punto 1.3 del diritto.

⁸⁰ Atteso che «la fattispecie astratta delineata dal legislatore (l'apologia del fascismo), [...] è governata da regole di differente natura, come la tipicità e la tassatività della figura di reato» (punto 1.7 del diritto.)

⁸¹ Punto 1.8 del diritto.

⁸² In senso conforme v. le pronunce, di poco più recenti, TAR Piemonte, sezione II, sentt. nn. 632 e 633/2018 e, in appello, Consiglio di Stato, sezione III, sentenza n. 3232/2018.

discussione: «una sorta di disattuazione strisciante» della norma «min[erebbe] l'unitarietà della Costituzione»⁸³.

La scarsità di pronunce della magistratura ordinaria – a fronte di una presenza, minoritaria ma stabile, di forze di ispirazione neofascista nel panorama politico italiano⁸⁴ – denota, tutt'al più, la fragilità delle fondamenta su cui si regge l'impalcatura di questa materia: la legge Scelba.

L'art. 3 della legge riserva agli organi di governo un ruolo da protagonisti nella procedura di scioglimento, tanto in quella ordinaria quanto in quella straordinaria. Una decisione siffatta, però, avrebbe delle rischiose ripercussioni sul piano del consenso politico: lo dimostra il fatto che i partiti della c.d. Prima Repubblica, che hanno condiviso gli scranni del Parlamento con la più significativa esperienza di un movimento di ispirazione fascista avutasi in Italia, non hanno mai voluto procedere fino in fondo contro il MSI – come

⁸³ B. PEZZINI, *Attualità*, cit., 1402.

⁸⁴ Si pensi, in particolare, ai gruppi di CasaPound e Forza Nuova, protagonisti, di recente, di numerose dispute legali contro Facebook proprio a cagione di un'attività politica che si spinge lontano dai confini del metodo democratico prescritto in Costituzione. Cfr. Tribunale di Roma, ordinanza del 12 dicembre 2019 e Tribunale di Roma, ordinanza del 23/02/2020; in dottrina v. P. ZICCHITTU, *I movimenti "antisistema" nell'agorà digitale: alcune tendenze recenti*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, 2020; A.J. GOLIA, *L'antifascismo della Costituzione italiana alla prova degli spazi giuridici digitali. Considerazioni su partecipazione politica, libertà d'espressione "online" e democrazia (non) protetta in "CasaPound c. Facebook" e "Forza Nuova c. Facebook"*, in www.federalismi.it, n. 18/2020, 134 ss.; S. PIVA, *"Facebook" è un servizio pubblico? La controversia su CasaPound risolve la "quaestio" dell'inquadramento giuridico dei "social network"*, in dirittifondamentali.it, n. 2/2020, 1192 ss.; O. GRANDINETTI, *Facebook vs. CasaPound e Forza Nuova, ovvero la disattivazione di pagine social e le insidie della disciplina multilivello dei diritti fondamentali*, in *MediaLaws*, n. 1/2021.

pure si era cercato di fare attraverso il disegno di legge a firma Parri – anzi, gli hanno fornito un’«implicita legittimazione parlamentare»⁸⁵.

Anche la scelta di affidare ai giudici ordinari la declaratoria di riorganizzazione del partito fascista, peraltro, ha palesato diverse pecche.

In questa sede non si intendono certo tacere i vantaggi che derivano dall’aver attribuito al potere giudiziario, quantomeno per i casi *non straordinari*, il compito dell’accertamento: basilari esigenze di tenuta del sistema democratico imponevano che fosse un organo imparziale ad occuparsene.

D’altro canto, l’adozione di un modello di sindacato diffuso comporta diverse criticità sul piano della completezza dell’accertamento. La delicatezza della materia, infatti, richiederebbe una disamina dell’attività e dell’ideologia dei gruppi politici che non può circoscriversi al solo livello locale: una prospettiva così limitata rischierebbe di far passare sotto traccia degli elementi che potrebbero avere, invece, un peso diverso in una prospettiva di respiro nazionale. Parimenti preoccupante sarebbe, poi, l’ipotesi di decisioni contrastanti su differenti sezioni territoriali del medesimo raggruppamento politico⁸⁶.

⁸⁵ U. DE SIERVO, *Attuazione*, cit., 3287, ma v. anche, *ivi*, 3300.

⁸⁶ Cfr. L. BIANCHI D’ESPINOSA, *op. cit.*, 40, e, *ivi*, 101.

Una funzione «che esula dalle normali funzioni del giudicare, e che per sua natura è più storico-politico che giuridico»⁸⁷ potrebbe, quindi, essere svolta in modo più proficuo da un organo centrale che riunisca il profilo della terzietà con una particolare sensibilità politica, come, ad esempio, la Corte costituzionale⁸⁸.

Appare maggiormente funzionale, invece, l'assetto che emerge dalle decisioni dei giudici amministrativi. Va apprezzata la scelta di dare diretta applicabilità alla norma costituzionale, che non può rimanere inattuata in attesa dell'adozione di una fonte di rango inferiore. Il TAR e il Consiglio di Stato, in tal modo, hanno progressivamente ampliato lo spettro dell'efficacia della XII disp. in un settore, come quello elettorale, che pure appare particolarmente rilevante ai fini del dettato costituzionale: la ricostituzione «sotto qualsiasi forma» del partito fascista può avvenire anche, se non soprattutto, tramite una lista elettorale. Quanto ai possibili rischi di un giudizio eccessivamente frammentato, può darsi una valutazione positiva del sistema: l'adozione di una previsione *ad hoc* in seno alle istruzioni ministeriali dovrebbe fortemente limitare le oscillazioni applicative, cui può, comunque, farsi fronte in modo rapido con l'esperimento del giudizio elettorale di cui all'art. 129 c.p.a. L'esigenza di omogeneità nel giudizio, da affidare ipoteticamente ad

⁸⁷ L. BIANCHI D'ESPINOSA, *op. et loc. cit.*

⁸⁸ Sul punto si ritornerà nelle conclusioni nel capitolo IV.

un organo centrale (come avviene per le elezioni politiche), deve ritenersi subvalente, nel caso di competizioni elettorali degli altri enti territoriali, rispetto alla speditezza che solo un controllo diffuso può assicurare.

3. La protezione dai partiti antisistema in Germania e Spagna

Il trauma delle derive autocratiche vissuto in Europa nel ventesimo secolo ha lasciato un segno profondo sulle strutture istituzionali dei Paesi colpiti. Seppur con forme diverse, è affiorata un'esigenza trasversale di equipaggiare i costituenti regimi democratici con strumenti idonei a proteggerli dai possibili attentati alle loro fondamenta: una decisione che segnava profondamente la natura degli ordinamenti istituzionali, come è stato efficacemente evidenziato dagli studi sociologici di Popper sul "paradosso della tolleranza"⁸⁹.

Nell'ambito costituzionalistico il problema è stato ricondotto entro la nozione di "democrazia protetta"⁹⁰, della quale la Repubblica Federale Tedesca rappresenta il prototipo.

⁸⁹ K. POPPER, *The Open Society and Its Enemies*, Londra 1945, in trad. it. di R. Pavetto, *La società aperta e i suoi nemici*, vol. I, Roma 1986, 360 ss.

⁹⁰ Nella dottrina italiana v., in particolare, F. FERRONI - S. CECCANTI, *Democrazia protetta*, in *Dig. disc. pubbl., online*, 2015. Del secondo Autore v. anche S. CECCANTI, *Le democrazie protette e semi-protette da eccezione a regola. Prima e dopo le Twin Towers*, Torino

Nel modello delineato dal *Grundgesetz*, sulla cui configurazione ha fortemente influito il peculiare contesto post bellico in cui è stato approvato, ha trovato (almeno in parte) accoglimento la tesi della *militant democracy* di Loewenstein⁹¹, che riteneva necessario impiegare qualsiasi mezzo per difendere i valori della democrazia, anche al costo di violare taluni dei diritti fondamentali.

Lo schema di funzionamento è stato impostato su quattro pilastri: limiti al potere di revisione costituzionale, perdita dei diritti fondamentali, diritto di resistenza e divieto di partiti antisistema⁹².

L'art. 21, comma 2, GG ha definito la portata del *Parteiverbot* individuando nelle finalità perseguite e nel comportamento degli aderenti delle manifestazioni sintomatiche di quegli obiettivi (attentato o sovversione dell'ordinamento, minaccia all'esistenza della Repubblica) che il BVerfG deve accertare per dichiarare l'incostituzionalità dei partiti. Il legislatore si è preoccupato di rivestire il giudizio di opportune garanzie procedurali⁹³, dedicandogli

2004. Di recente, cfr. l'approfondito saggio di G. MAESTRI, *Paura dei partiti antisistema e scelte sulla "protezione" della democrazia, tra Italia e Germania*, in *Dem. sicurezza*, n. 2/2019, spec. 49 ss.

⁹¹ K. LOEWENSTEIN, *Militant Democracy and Fundamental Rights, I*, in *The American Political Science Review*, n. 3/1937, 417 ss.; la seconda parte dello studio è stata pubblicata nella medesima rivista, n. 4/1937, 638 ss.

⁹² Cfr. F. FERRONI - S. CECCANTI, *op. et loc. cit.* Pur nella consapevolezza degli intrecci che legano questi quattro elementi, ai fini della presente ricerca sarà sviluppato esclusivamente l'ultimo punto.

⁹³ Cfr. T. RITTERSPACH, *Costituzionalità ed incostituzionalità dei partiti nell'ordinamento federale tedesco*, in *Studi parl.*, n. 2/1968, 59 ss.

un'apposita sezione all'interno della legge sul funzionamento del BVerfG⁹⁴. La legittimazione attiva è stata riservata al Governo federale⁹⁵, al *Bundestag* e al *Bundesrat*, le cui istanze, previo diritto di replica dei rappresentanti del partito, dovevano superare un preliminare giudizio di ammissibilità⁹⁶. Sul piano dei contenuti, invece, il dettato costituzionale individuava (troppo genericamente) il bene giuridico da tutelare nell'«ordinamento fondamentale liberale e democratico» (*freiheitliche demokratische Grundordnung*). Il BVerfG, pertanto, si è fatto carico di fornire un'interpretazione tassativizzante della disposizione in occasione dei processi con cui ha disposto lo scioglimento del Partito neonazista (*Sozialistische Reichspartei*)⁹⁷ e del Partito comunista (*Kommunistische Partei Deutschlands*)⁹⁸.

⁹⁴ Artt. 43 ss. del “*Gesetz über das Bundesverfassungsgericht*” del 12 marzo 1951.

⁹⁵ La legittimazione è estesa al Governo di un Land ove il partito in questione operi esclusivamente in quel livello territoriale.

⁹⁶ Si aggiunga, altresì, la prescrizione di una maggioranza dei due terzi per la decisione definitiva. Il complesso di queste misure, unito all'impossibilità, in capo al Governo, di adottare alcun tipo di misure, anche solo cautelari, costituisce il c.d. *Parteienprivileg*, con cui si indica la posizione giuridicamente differenziata dei partiti rispetto alle altre associazioni.

⁹⁷ Sentenza del 23 ottobre 1952.

⁹⁸ Sentenza del 17 agosto 1956; si premette che la continuità del ragionamento del BVerfG che lega le due decisioni ne impone un esame congiunto. In dottrina, oltre ai già richiamati C. PINELLI, *op. cit.*, 43 ss. e F. FERRONI - S. CECCANTI, *op. cit.*, par. 5, v. M. BON VALSASSINA, *La giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht in tema d'anticostituzionalità dei partiti politici*, in *Giur. cost.*, 1958, 442 ss.; S. ORTINO, *L'esperienza della Corte costituzionale di Karlsruhe*, Milano 1966, 37 ss.; S. MANZIN MAESTRELLI, *Il partito politico nella giurisprudenza del tribunale costituzionale federale tedesco*, Milano 1991, 117 ss.

I giudici costituzionali hanno innanzitutto cercato di enucleare una nozione di “ordine costituzionale democratico”⁹⁹ e dei principi in esso vigenti che componevano la cornice istituzionale. Il sindacato sui partiti doveva, quindi, condursi vagliando i programmi, le attività esterne, le pubblicazioni e l’organizzazione interna¹⁰⁰, così da poter chiaramente identificare le finalità che il partito si prefiggeva. Dall’esame complessivo di questi elementi, che presi singolarmente potevano anche apparire innocui, il BVerfG doveva verificare non un mero conflitto ideologico con il parametro valoriale individuato, ma «un atteggiamento attivamente bellicoso, aggressivo contro l’ordine costituito»¹⁰¹ che lo Stato liberaldemocratico, in posizione difensiva, doveva respingere.

L’accertamento sotto il profilo teleologico era, da solo, sufficiente per poter procedere alla declaratoria di incostituzionalità; «la disponibilità di mezzi adeguati all’ambizioso disegno», invece, «è elemento tanto decisivo dal punto di vista storico, o effettuale, quanto irrilevante da quello giuridico»¹⁰². Per quanto poco garantista questa conclusione potesse apparire, non poteva certo accordarsi

⁹⁹ Come il rifiuto di un potere violento e arbitrario; la garanzia dello Stato di diritto; la libera determinazione della volontà del popolo; l’alternanza al governo.

¹⁰⁰ L’assenza di democrazia interna, che pure contrastava col disposto dell’art. 21, comma 1, GG, non era dirimente, di per sé, per confermare la natura anticostituzionale del partito, anche se poteva assumere valore indiziario (come avvenuto nel caso del SRP, che si reggeva sul *Führerprinzip*).

¹⁰¹ BVerfGE, 5, 85 (141), riportata in trad. it. da C. PINELLI, *op. cit.*, 46.

¹⁰² M. BON VALSASSINA, *La giurisprudenza*, cit., 453.

preferenza ad uno scenario opposto in cui si attendeva che il partito, già motivatosi ad agire contro lo Stato, avesse anche gli strumenti materiali per farlo: la risposta dell'ordinamento sarebbe risultata tardiva e, quindi, inutile.

I giudici di Karlsruhe si mostravano coscienti del fatto che l'applicazione dell'art. 21, comma 2, GG determinava una tensione (*Spannung*) con altri principi sanciti nel testo costituzionale: nella decisione sulla incostituzionalità del SRP, ad esempio, la consequenziale decadenza dei suoi parlamentari sembrava non tener conto del divieto di mandato imperativo di cui all'art. 38, comma 1, GG. La Corte sosteneva, però, che, a fronte del ruolo fondamentale che l'art. 21, comma 1, GG affidava ai partiti, lo scioglimento imponeva anche, se non soprattutto, l'espunzione dal processo di «formazione della volontà politica del popolo» dell'ideologia incostituzionale; scopo che sarebbe risultato frustrato se i parlamentari eletti in quel partito avessero potuto continuare ad esprimere il loro voto¹⁰³.

In relazione allo scioglimento del KPD, poi, appariva tangibile il contrasto con l'art. 5, comma 1, GG sulla libertà di manifestazione del pensiero, che pure rientrava fra i diritti che il sistema di democrazia protetta si riprometteva di tutelare. La natura eccezionale

¹⁰³ La Corte configura la perdita dei seggi come il risultato non di una sopravvenuta causa di decadenza ma di una nullità originaria dell'elezione, con efficacia *ex tunc*. Molto critica, sul punto, la posizione di M. BON VALSASSINA, *La giurisprudenza*, cit., 460 ss.

dell'art. 21, comma 2, GG manifestava, per i giudici, il superamento di quella posizione di *Ignorierung* nei riguardi dei partiti che aveva contrassegnato, in negativo, l'assetto Repubblica di Weimar. La concezione di democrazia militante (*streitbare demokratie*) configurata nel GG, pertanto, ammetteva, entro i limiti prescritti, anche la compressione del «principio della tolleranza di fronte a tutte le concezioni politiche»¹⁰⁴.

Le caratteristiche del sistema teutonico hanno offerto un'importante base di partenza per la disciplina costituzionale dei partiti in Spagna; nondimeno, anche sulla base di differenti motivazioni storico-politiche¹⁰⁵, la Costituzione del 1978 ha prescritto un livello di protezione più tenue.

L'esperienza della dittatura franchista, infatti, non era stata segnata dalla presenza di un partito unico particolarmente forte: né il *FET y de las JONS*, prima, né il *Movimiento Nacional*, poi, raggiunsero il livello di compattezza e di ingerenza nella vita pubblica del partito nazista; più che «partiti di massa» era opportuno definirli come «organismi di carattere burocratico»¹⁰⁶. I costituenti spagnoli, quindi, non hanno ravvisato l'esigenza di riservare un *privilegium odiosum* verso alcuna forza politica in particolare, *rectius*, verso le formazioni partitiche in generale: ne è riprova il fatto

¹⁰⁴ BVerfGE, 5, 85 (137), riportata in trad. it. da C. PINELLI, *op. cit.*, 57.

¹⁰⁵ Com'era già stato accennato *supra* al capitolo II, par. 4.

¹⁰⁶ C. PINELLI, *op. cit.*, 126.

che l'ipotesi dello scioglimento è stata inserita nell'art. 22, comma 4, Cost. sulle associazioni in generale e non in seno all'art. 6 Cost. sui partiti.

La legislazione di livello ordinario aveva offerto una incerta risposta alla problematica. Nella LPP del 1978 – la quale, pur essendo entrata in vigore poco prima della Costituzione, si inseriva comunque nel nuovo assetto giuridico democratico¹⁰⁷ – l'art. 5, comma 2, prevedeva che la dissoluzione dei partiti potesse dichiararsi o in caso di illecito penale o, in maniera eccessivamente generica, «*cuando su organización o actividades sean contrarias a los principios democráticos*». Il largo margine di apprezzamento che la norma accordava alla giurisprudenza ordinaria non ha trovato concreta attuazione, anzi, ha inibito l'operato dei giudici anche a fronte di casi di gruppi politici apertamente dediti ad azioni illegali come il *Batasuna*¹⁰⁸.

L'esigenza, divenuta ineludibile, di una risposta dell'ordinamento alle attività di questo gruppo politico ha portato all'adozione, quasi all'unanimità delle forze parlamentari, della *LOPP* nel 2002¹⁰⁹, il cui terzo capitolo è stato destinato a «*la*

¹⁰⁷ R.L. BLANCO VALDÈS, *A proposito della "illegalizzazione" di Batasuna*, in *Quad. cost.*, n. 4/2002, 756, la definisce come «una legge pre-costituzionale di attuazione costituzionale».

¹⁰⁸ Per una ricostruzione storica dell'attività di questo gruppo v. E. VIRGALA FORURIA, *The banning of political parties in Spain (the Batasuna case)*, in *Ballot*, n. 1/2015, spec. 4 ss.

¹⁰⁹ R.L. BLANCO VALDÈS, *op. cit.*, 749 ss. ha dato ampio spazio al dibattito che ha preceduto l'approvazione della *LOPP*. Per un commento sistematico v. anche A. TORRES DEL

disolución o suspensión judicial de los partidos políticos». La legge ha riservato la legittimazione ad agire al Governo e al *Ministerio Fiscal*; a ciascuna delle due Camere, invece, è stato riconosciuto il potere di vincolare il Governo, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, ad avanzare la richiesta¹¹⁰.

Sotto il profilo delle cause di scioglimento, l'art. 10, comma 2, oltre ad aver confermato l'ipotesi dell'illecito penale¹¹¹, ha inteso colpire tanto le violazioni «*de forma continuada, reiterada y grave*» della democrazia interna¹¹² quanto, alle medesime condizioni¹¹³,

MORAL, *La inconstitucionalidad de los partidos. A propòsito de la ley 6/2002 de partidos politicos*, in *Revista de derecho politico*, n. 60/2004, 41 ss. Nella dottrina italiana v. A. GRATTERI, *Come si protegge la democrazia? Il caso Batasuna e la Costituzione spagnola*, in *DPCE*, n. 4/2002, 1719 ss.; P.P. SABATELLI, *La nuova legge organica dei partiti politici in Spagna*, in *Riv. dir. cost.*, 2002, 287; M. DELLA MORTE, *Attività dei partiti politici e valenza del metodo democratico: riflessioni sul caso spagnolo*, in S. STAIANO (a cura di), *Le politiche legislative di contrasto alla criminalità organizzata*, Napoli 2003, 427 ss.; M. CHERCHI, *La nuova legge spagnola sui partiti politici: strumento di democrazia o atto inconstituzionale?*, in *DPCE*, n. 2/2003, 865 ss.; A. BURATTI, *La condotta antidemocratica dei partiti come "illecito costituzionale"*, in *DPCE*, n. 2/2003, 875 ss.; I. NICOTRA, *La nuova legge organica sui partiti politici in Spagna*, in *Studi parl.*, n. 1/2003, 91 ss.; E. CANITANO, *op. cit.*, 519 ss.; A. MASTROMARINO, *Spagna: una democrazia "quasi protetta"? La legge organica n. 6 del 2002 e la questione nazionale nei paesi baschi* in A. DI GIOVINE (a cura di), *Democrazie protette e protezione della democrazia*, Torino 2005, 143 ss.; A. LOLLINI, *Alla ricerca del "nucleo forte": indagine comparata sullo scioglimento dei partiti anti-sistema*, in AA.VV., *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle costituzioni*, Atti del Convegno annuale del Gruppo di Pisa, Capri, 3-4 giugno 2005, Torino 2006, 419 ss.; S. BONFIGLIO, *La disciplina giuridica dei partiti e la qualità della democrazia. Profili comparativi e il caso italiano visto nella prospettiva europea*, in *Nomos*, n. 3/2015, 16 ss.

¹¹⁰ Nel suo *Informe sobre el borrador de la Ley Orgànica de Partidos Políticos*, peraltro, Consiglio di Stato aveva proposto di inserire anche il *Defensor del Pueblo* fra i soggetti legittimati.

¹¹¹ Ipotesi *sub a*).

¹¹² Ipotesi *sub b*), che si riferisce agli artt. 7 e 8 della LOPP di cui si è parlato *supra* al cap. II, par. 4.

¹¹³ Eccezion fatta per il primo aspetto della continuità.

l'illegittimità dell'attività esterna¹¹⁴. Attraverso quest'ultima previsione il legislatore ha cercato di superare le criticità del previgente sistema, da un lato ampliando il parametro costituzionale al regime delle libertà e al sistema democratico, dall'altro ancorando le *actividades* suscettibili di censura all'elenco previsto nell'art. 9 della medesima legge.

La differente natura dei motivi deducibili è stata tenuta in considerazione nel riparto di giurisdizione: difatti, per l'ipotesi *sub a)* venivano confermate le regole ordinarie in tema di procedimento penale, mentre per l'ipotesi *sub b)* e *c)* si prescriveva un procedimento particolare davanti alla *Sala Especial*¹¹⁵ del *Tribunal Supremo*.

La scelta di riconoscere la competenza della autorità giudiziaria ordinaria – e non del *Tribunal Constitucional* – è stata oggetto di dibattito durante l'*iter* legislativo, specie fra gli studiosi, che propendevano per tale soluzione. Questa tesi è stata nondimeno rifiutata dal legislatore: *in primis*, perché dai lavori costituenti emergeva chiaramente l'intenzione di sottrarre i partiti al controllo del giudice costituzionale, e, in subordine, perché la provenienza partitica della maggioranza dei suoi componenti veniva vista dall'opinione pubblica come causa di faziosità in un ipotetico

¹¹⁴ Ipotesi *sub c)*.

¹¹⁵ Regolata dall'art. 61 *Ley Orgánica del Poder Judicial* n. 6/1985.

giudizio su altre formazioni politiche¹¹⁶. Il *Tribunal Constitucional*, in ogni caso, non rimaneva escluso del tutto dal controllo, atteso che un'eventuale sentenza di scioglimento della *Sala Especial*, non appellabile, avrebbe potuto essere impugnata tramite *recurso de amparo*.

A conferma del ruolo primario svolto dal giudice costituzionale si è attestata la sentenza n. 48/2003¹¹⁷ sulla legittimità costituzionale della *LOPP*, la cui reiezione è stata seguita, dopo pochi giorni, dalla condanna a *Batasuna* inflitta dal *Tribunal Supremo*. Il Governo Basco aveva addotto che la *LOPP* – ritenuta una legge provvedimento (*ley singular*)¹¹⁸ – imponeva sui partiti degli oneri tali da aver trasformato la Spagna in una *democracia militante*.

Il Tribunale replicava che gli «illeciti costituzionali» introdotti nell'art. 9, in realtà, risultavano adeguati alla posizione giuridica assunta dai partiti nell'ordinamento: se, a differenza delle altre associazioni, essi erano destinatari di funzioni costituzionali, allora era lecito imporre un rispetto della Costituzione e delle leggi ad un livello più elevato rispetto al confine delle previsioni penali, che

¹¹⁶ Cfr. R.L. BLANCO VALDÈS, *op. cit.*, 762.

¹¹⁷ Sentenza n. 48 del 12 marzo 2003. In dottrina v. L. DÌEZ BUESO, *Balance de quince años de jurisprudencia constitucional sobre partidos políticos*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 35/2015, 639 ss.; I.M. LO PRESTI, *L'esperienza spagnola: dal terrorismo interno alla minaccia globale. Strumenti di difesa di una democrazia "banco di prova"*, in *Dem. sicurezza*, n. 1/2017, 156 ss.

¹¹⁸ La natura provvedimento dell'atto normativo, a detta del ricorrente, doveva desumersi dalla retroattività prescritta nelle norme transitorie.

ricompredesse anche un'esplicita presa di posizione contro l'esercizio violento dell'attività politica. Non per questo, però, poteva ritenersi instaurato un modello di democrazia protetta come quello tedesco: l'art. 9 *LOPP* non condannava in alcun modo ideologie astratte, ma si riferiva ad azioni concrete; al contempo, la Costituzione spagnola non frapponeva rigidi limiti di revisione costituzionale, a differenza del *Grundgesetz*. Andava respinta, poi, l'accusa sulla natura provvedimentale della legge, atteso che la norma transitoria, che pure prevedeva l'applicabilità della legge ai partiti preesistenti, postulava l'accertamento di attività illegittime posteriori alla sua entrata in vigore per poter procedere allo scioglimento.

La successiva decisione del *Tribunal Supremo*¹¹⁹, forte delle conclusioni del giudice costituzionale sul piano teorico¹²⁰, ha offerto una piena ricostruzione dell'attività di supporto politico¹²¹ che *Herri Batasuna*, *Euskal Herritarok* e *Batasuna*, soggetti distinti sul piano

¹¹⁹ Sentenza del 27 marzo 2003.

¹²⁰ Ed in questa occasione ulteriormente ribadite, specialmente in tema di democrazia militante, rispetto alla quale i giudici della *Sala Especial* hanno escluso la sussistenza di un «*deber de adhesión a los postulados ideológicos contenidos en la Constitución*».

¹²¹ Nondimeno, il Tribunale non ha concluso per la decadenza degli eletti dei gruppi politici disciolti. Secondo A.A. BARBERA, *Relazione*, cit., 349, questa differenza con il precedente del BVerfG sarebbe dovuta al fatto che sono nel caso tedesco si riscontrerebbe la «immedesimazione con il partito» dei suoi deputati.

formale ma sostanzialmente riconducibili ad un unico gruppo, avevano assicurato all'organizzazione terroristica ETA¹²².

La disamina degli ordinamenti tedesco e spagnolo ha offerto due scenari in cui i profili di differenziazione sembrano assumere un peso maggiore rispetto ai punti di contatto che, di primo acchito, potrebbero ritenersi prevalenti.

Divergono, anzitutto, i modelli costituzionali del regime partitico: l'uno, con un perimetro ideologico ben definito, che configura il *Parteienprivileg*; l'altro, con una maggiore apertura sul piano valoriale e con una flebile separazione tra associazioni e partiti, che, proprio nel dettato dell'art. 22 CE incontrano la minaccia dello scioglimento. Nella RFT, quindi, la soglia della punibilità viene fissata ad un livello più alto (dalla Costituzione e non da una legge, seppur organica) e in una fase anteriore (accertamento del fine illegittimo perseguito, seppur materialmente inattuabile, da un lato, accertamento concreto di una delle attività evidenziate nell'art. 9 *LOPP*, dall'altro) rispetto alla monarchia iberica. La differenza di impostazione sistemica si riflette inevitabilmente sul piano della giurisdizione: l'adozione *ab origine* della norma di cui all'art. 21, comma 2, GG la rende un'*eccezione coerente* con la complessiva architettura della Legge Fondamentale – perché collocata proprio a

¹²² La sentenza era stata, quindi, impugnata tramite *recurso de amparo* davanti al *Tribunal Constitucional*, che aveva respinto il ricorso con le sentenze nn. 5/2004 (*Batasuna*) e 6/2004 (*Herri Batasuna*). A commento v. L. DIEZ BUESO, *op. cit.*, 644 ss.

suo presidio – ed impone lo scrutinio del giudice costituzionale; l’inserimento *a posteriori* – pur con l’appiglio costituzionale indiretto dell’art. 22, comma 4, CE – di uno strumento di chiusura in un settore disciplinato a maglie larghe non ha, invece, inciso sull’originario assetto costituzionale, aprendo il campo, quindi, all’intervento della giustizia ordinaria *sub specie* di giudice penale e della *Sala Especial del Tribunal Supremo*¹²³.

In entrambi i Paesi lo strumento dello scioglimento mantiene una connotazione difensiva, la cui adozione deve essere preceduta da un’analisi sui programmi, sulle azioni, sulle esternazioni, sui comportamenti dei membri dei partiti: questo confine deve sempre essere rigidamente rispettato, perché è quello che «consente di distinguere una democrazia protetta da uno Stato autoritario»¹²⁴. Resta ferma, però, la maggiore caratterizzazione, nel caso spagnolo, verso la sconfitta del terrorismo più che l’avversione nei confronti di un sistema valoriale contrapposto a quello istituzionale: le critiche mosse in dottrina sull’eccessiva apertura ad un controllo ideologico¹²⁵ sembrano non tenere in dovuta considerazione gli innumerevoli richiami alle attività terroristiche e ai mezzi violenti di lotta politica di cui all’art. 9, comma 2, *LOPP*.

¹²³ Va altresì precisato che, come accaduto nel caso *Batasuna*, i due procedimenti possono svolgersi contemporaneamente senza che venga ritenuto violato il principio del *ne bis in idem*.

¹²⁴ F. FERRONI - S. CECCANTI, *op. cit.*, par. 5.

¹²⁵ In particolare da A. GRATTERI, *op. et loc. cit.*

Sotto il profilo applicativo, peraltro, la giurisprudenza dei due paesi posteriore ai casi analizzati¹²⁶ risulta sempre più rada per numero e poco rilevante per le ripercussioni politiche. Oltre che per una progressiva attenuazione delle esigenze storiche collocate alla base dello scioglimento, parte della dottrina¹²⁷ ha letto questa tendenza anche alla luce dell'espansione del sindacato della Corte EDU, che avrebbe imposto una maggiore accortezza nella compressione dei diritti politici davanti al rischio di un successivo controllo da parte dei giudici di Strasburgo.

4. La giurisprudenza della Corte EDU sui partiti politici

La diversa configurazione dello strumento dello scioglimento dei partiti ha dimostrato di rappresentare un affidabile indicatore della concezione di democrazia accolta in seno a un dato ordinamento. L'oscillazione fra modelli di democrazia "protetta" e sistemi di democrazia "pura", con le varie sfumature, ambiguità e incertezze che si collocano fra i due estremi, ha palesato uno scenario europeo tutt'altro che unitario, restio a categorizzazioni eccessivamente ampie. Una delle principali ragioni della difficoltà di tracciare un quadro generale comune si è riscontrata nel legame a

¹²⁶ Per la Germania v. F. FERRONI - S. CECCANTI, *op. cit.*, par. 5, ma si ritornerà sul punto nel capitolo IV; per la Spagna cfr. E. VIRGALA FORURIA, *op. cit.*, 9 ss.

¹²⁷ F. FERRONI - S. CECCANTI, *op. cit.*, par. 8.

doppio filo che unisce, in questo molto più che in altri settori del diritto, le normative nazionali e l'eredità storica di un dato Paese.

Per ricercare una prospettiva più ampia, allora, è utile addentrarsi nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, che dei problemi legati allo scioglimento dei partiti si è occupata in numerose occasioni. Difatti, le decisioni della Corte EDU, pur essendo inevitabilmente influenzate dal contesto politico-istituzionale degli Stati di volta in volta convenuti, possono, nondimeno, offrire rilevanti spunti di riflessione per le argomentazioni giuridiche offerte e per la loro capacità di spiegare un'efficacia solo formalmente *inter partes* ma sostanzialmente *erga omnes*.

La Convenzione europea non accoglie alcuna norma che tuteli esplicitamente il fenomeno partitico. La giurisprudenza ormai consolidata¹²⁸, pertanto, ha dovuto sopperire a questa assenza facendo uso dell'art. 11 in materia di libertà di riunione e associazione, che nel disegno della CEDU si collocano in una posizione strumentale rispetto al finitimo art. 10 sulla libertà di espressione¹²⁹. Le restrizioni al diritto di associazione, fra le quali si annovera evidentemente lo scioglimento dei partiti, sono valutate

¹²⁸ Sulla quale cfr. F. FEDE - S. TESTA BAPPENHEIM, *Lo scioglimento dei partiti antisistema in un'ottica comparata*, in *Studi Urbinati*, n. 4/2014, 513 ss.; F. CLEMENTI, *La libertà di associazione in prospettiva comparata*, Padova 2018, 125 ss., spec. 141 ss.

¹²⁹ A completamento di questo quadro normativo è opportuno ricordare anche l'art. 3, protocollo addizionale I, in materia di libere elezioni.

ammissibili a condizione che rispettino il *principio di legalità* e rappresentino delle *misure necessarie, in una società democratica* per il perseguimento di *fini generali* elencati all'art. 11, par. 2.

La prima decisione in materia risaliva al 1957¹³⁰, allorché la Commissione era stata sollecitata sul caso della dissoluzione del KPD tedesco ad opera del BVerfG. Come avvenuto in sede interna, anche davanti all'organo internazionale il Partito comunista aveva fatto leva sulla compressione della sua libertà d'espressione, oltre che delle posizioni tutelate dall'art. 11 CEDU. La Commissione non solo evidenziava che la pronuncia del giudice costituzionale aveva rispettato le clausole prescritte nelle norme invocate, ma, ancor di più, riteneva di non poter accogliere la domanda in forza dell'art. 17 CEDU sul divieto di abuso del diritto. Nei lavori preparatori alla Convenzione, infatti, era stato fatto esplicito riferimento alla minaccia delle derive totalitarie e, quindi, all'opportunità di adottare una clausola¹³¹ che non facesse restare la CEDU vittima del paradosso della tolleranza¹³². La Commissione ha avuto modo di pronunciarsi anche su un caso, per quanto marginale, concernente l'Italia, nel quale ha dichiarato inammissibile il ricorso di alcuni

¹³⁰ *Communist Party of Germany, Reimann and Fisch v. Germany*, 20 luglio 1957.

¹³¹ Una *ratio* che, a detta della Commissione, era sottesa anche all'art. 21 GG.

¹³² *Preparatory Work, Official Records of the Consultative Assembly, First Session*, 1949, 1235 ss.: «*It is necessary to prevent totalitarian currents from exploiting, in their own interests, the principles enunciated by the Convention; that is, from invoking the rights of freedom in order to suppress Human Rights*».

membri di un gruppo neofascista che erano stati destinatari di sanzioni penali: «*the difference in treatment accorded under the Italian legislation to persons inspired by the fascist ideology is justified by the fact that it pursues a legitimate aim, that of protecting democratic institutions*»¹³³.

Per un significativo arresto della Corte EDU sul tema bisogna attendere il 1998, nel primo dei numerosi episodi che hanno interessato la Turchia¹³⁴. La Corte costituzionale turca (*Anayasa Mahkemesi*) aveva sciolto il partito sia a causa dell'adozione dell'aggettivo "comunista", vietato dalla legge, sia per avere riconosciuto, nel programma e nello statuto, una differente *nazione* curda oltre a quella turca: da tali elementi si poteva desumere una minaccia all'integrità del territorio statale e alla sua sicurezza. Per la Corte europea la mera scelta di una certa denominazione, a fronte del rispetto delle regole democratiche, non poteva ritenersi sufficiente ad integrare un «*real threat*»¹³⁵ per lo Stato; parimenti, l'enunciazione di un certo obiettivo politico entro il programma poteva essere vagliata non su un piano teorico, ma solo in relazione alle attività compiute in quella direzione. L'immediato scioglimento del Partito

¹³³ X v. *Italy*, 21 maggio 1976.

¹³⁴ *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*, 30 gennaio 1998.

¹³⁵ Par. 54 della decisione. In dottrina v. C. BOLOGNA, *Libertà politiche e partiti antisistema*, in P. MANZINI - A. LOLLINI (a cura di), *Diritti fondamentali in Europa*, Bologna 2015, 137 ss., che offre un interessante collegamento col modello del "*clear and present danger*" coniato dalla Corte Suprema statunitense.

aveva reso impossibile questo giudizio ed integrava, quindi, una misura sproporzionata.

In ossequio ai medesimi principi la Corte EDU condannava nuovamente la Turchia per lo scioglimento del Partito socialista¹³⁶: anche in questo caso la ricerca di una soluzione del problema curdo non poteva rappresentare, di per sé, un attentato allo Stato, laddove fosse perseguita condannando qualsiasi forma di violenza e rispettando i principi democratici. La CtEDU mostrava di tenere ben distinti, ai fini delle sue valutazioni, gli aspetti sostanziali da quelli strumentali: la prospettiva di un'ampia forma di autonomia per i Curdi, seppur «*incompatible with the current principles and structures*» dello Stato, non poteva ritenersi contrastante con le «*rules of democracy*»¹³⁷ e, quindi, con la concezione di *democrazia procedurale* sposata dai giudici.

In piena conformità alle due precedenti, infine, si collocava una terza sentenza della Corte sullo stato turco¹³⁸. Secondo i giudici di Strasburgo, a fronte del ruolo primario svolto dai partiti per il corretto funzionamento della democrazia, le limitazioni della corrispondente libertà di associazione dovevano essere interpretate in senso restrittivo e adottate solo sulla scorta di «*convincing and*

¹³⁶ *Socialist Party and Others v. Turkey*, 25 maggio 1998. Molte similitudini a questo caso si riscontrano nel successivo *HADEP and Demir v. Turkey*, 14 dicembre 2010.

¹³⁷ Par. 47 della decisione.

¹³⁸ *Freedom and Democracy Party (ÖZDEP) v. Turkey*, 8 dicembre 1999.

compelling reasons»¹³⁹. La Corte riconosceva al riguardo un ristretto margine di apprezzamento degli Stati, sul quale, peraltro, gravava il suo successivo controllo¹⁴⁰.

Il punto di approdo della giurisprudenza convenzionale sul tema è stato raggiunto nel caso della dissoluzione del *Refah Partisi*¹⁴¹, nel quale la Corte, pur ponendosi in discontinuità coi suoi precedenti quanto al dispositivo, ha offerto una coerente evoluzione del proprio ragionamento. A differenza delle altre forze politiche, la cui attività era stata stroncata sul nascere, il Partito del welfare aveva operato per numerosi anni in Turchia, fino a divenire la prima forza politica in seno al Parlamento. La misura adottata dalla Corte costituzionale soddisfaceva, al pari di quanto era stato riscontrato negli altri casi, uno dei fini indicati nell'art. 11, paragrafo 2, CEDU, identificato stavolta nel principio di laicità.

Le accuse rivolte al Partito si imperniavano¹⁴², infatti, sull'intenzione di creare una pluralità di ordinamenti giuridici –

¹³⁹ Par. 44 della decisione.

¹⁴⁰ Nel caso di specie la Corte aveva concluso per la sproporzionalità della misura. Un caso sostanzialmente analogo, per motivi in fatto, in diritto e conclusioni si è registrato in *Yazar, Karataş, Aksoy and the People's Labour Party (HEP) v. Turkey*, 9 aprile 2002.

¹⁴¹ *Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v. Turkey*, 13 febbraio 2003, decisione della *Grand Chamber* che confermava quella precedente della *Chamber*, sezione III, del 31 luglio 2001. In dottrina v. B. RANDAZZO, *Ancora sullo scioglimento del Refah Partisi turco: la Corte dei diritti non ci ripensa*, in *Quad. cost.*, n. 1/2004, 173; S. CECCANTI - D. TEGA, *La protezione della democrazia dai partiti antisistema: quando un'esigenza può diventare un'ossessione* in A. DI GIOVINE (a cura di), *Democrazie protette e protezione della democrazia*, Torino 2005, 70 ss.; F. FERRONI - S. CECCANTI, *op. cit.*, par. 11; A. LOLLINI, *op. cit.*, 448 ss; C. BOLOGNA, *op. cit.*, 140 ss.; E. VIRGALA FORURIA, *op. cit.*, 8 ss.

¹⁴² Par. 116 della decisione.

differenziando lo *status* dei cittadini in base alla loro appartenenza religiosa – e applicare la *sharia*, nella prospettiva di una futura instaurazione di un regime teocratico. Alla gravità di queste imputazioni si sommava la volontà manifestata da alcuni esponenti di perseguirle, se del caso, anche attraverso mezzi violenti di lotta politica come la *jihad*, un elemento integrava, da solo, una violazione della nozione di democrazia procedurale adottata a parametro di riferimento nella giurisprudenza convenzionale.

A questo, però, la Corte aggiungeva un ulteriore tassello: anche utilizzando mezzi legali, le prospettate modifiche del sistema costituzionale dovevano dimostrarsi compatibili coi principi democratici fondamentali¹⁴³. I giudici di Strasburgo temevano che, rivolgendo ai partiti una mera (neutrale) richiesta di attenersi alle procedure democratiche, si sarebbe reso convenzionalmente legittimo perfino lo scardinamento delle fondamenta dello Stato, se *pacifico*. La forza elettorale del *Refah Partisi* rendeva questa prospettiva tutt'altro che ipotetica; la Corte EDU, pertanto, riscontrava un «*pressing social need*»¹⁴⁴ alla base dello scioglimento, valutato come una misura proporzionata al caso di specie¹⁴⁵.

¹⁴³ Par. 98 della decisione.

¹⁴⁴ Par. 135 della decisione.

¹⁴⁵ Ad ulteriore giustificazione dello scioglimento, peraltro, la Corte ricorda come la Turchia avesse già vissuto, nel periodo ottomano, l'instaurazione di un regime teocratico islamico (par. 125 della decisione).

L'indagine sulla concreta pericolosità dei gruppi politici sanzionati ha contrassegnato anche le pronunce successive: nel caso di mancata registrazione di un partito in Romania¹⁴⁶, ad esempio, i giudici hanno evidenziato che la mera critica all'ordinamento vigente, seppur mossa da un partito che si definiva *comunista* già nel nome, non era sufficiente a sorreggere la misura sanzionatoria¹⁴⁷.

Sulla stessa linea di pensiero della decisione sul *Refah Partisi* si sono attestate le tre pronunce adottate dalla Corte EDU a chiusura delle vicende di *Batasuna*¹⁴⁸. Anche in questo caso l'azione politica dei partiti disciolti, di fiancheggiamento delle attività terroristiche dell'ETA, rischiava di minare alle sue radici il sistema democratico: l'opera di accertamento svolta in sede interna aveva già dato piena dimostrazione dell'incompatibilità fra il modello di società perseguito e la concezione di una società democratica, e i giudici della Convenzione non potevano che confermare quelle conclusioni.

La proporzionalità della misura sanzionatoria, peraltro, veniva ulteriormente suffragata¹⁴⁹ dalle autorevoli linee guida adottate dalla

¹⁴⁶ *Partidul Comunistilor (Nepeceristi) and Ungureanu v. Romania*, 3 febbraio 2005.

¹⁴⁷ Merita un cenno anche la decisione *Republican Party of Russia v. Russia*, 12 aprile 2011, nei confronti del quale era stata assunta una sproporzionata misura di scioglimento che si giustificava solo per vizi formali, senza che la compagine politica avesse mai agito con modalità antidemocratiche.

¹⁴⁸ *Herri Batasuna and Batasuna v. Spain*, 30 giugno 2009; *Etxebarria and Others v. Spain*, 30 giugno 2009; *Herritarren Zerrenda v. Spain*, 30 giugno 2009. Il primo caso riguardava due dei partiti sciolti dal *Tribunal Supremo*, mentre il secondo e il terzo attenevano alle mancate candidature di soggetti legati a quei gruppi.

¹⁴⁹ *Etxebarria*, par. 6.

Commissione di Venezia¹⁵⁰, ove lo scioglimento dei partiti veniva prefigurato come uno strumento di *extrema ratio*, giustificabile per difendere l'ordinamento democratico e i diritti fondamentali¹⁵¹.

Nella medesima prospettiva, infine, la CtEDU aveva considerato lecita la preclusione delle candidature di soggetti appartenenti ai gruppi destinatari della dissoluzione, la cui adozione sarebbe stato, altrimenti, resa vana¹⁵².

In conclusione, il *trait d'union* della giurisprudenza di Strasburgo analizzata in innesta sulla difesa della democrazia procedurale. Le esperienze nazionali della Germania e della Spagna già approfondite, nonché, per quanto visto in questa sede, della Turchia, hanno dimostrato che l'istituto dello scioglimento dei partiti si giustifica sulla base di presupposti diversi a seconda delle differenti esigenze che si riscontrano nell'ordinamento statale. La Corte, quindi, ha opportunamente censurato solo le sanzioni che apparivano dettate da ragioni di *ordinaria* lotta politica, facendo salve quelle misure (anche estreme) poste a garanzia di beni apicali come l'integrità dell'ordinamento giuridico.

¹⁵⁰ Commissione di Venezia, “*Guidelines on prohibition and dissolution of political parties and analogous measures*”, 41^a riunione plenaria, 10-11 dicembre 1999.

¹⁵¹ V., in particolare, sezione II, punti 3 e 5.

¹⁵² V., in conformità, *Eusko Abertzale Ekintza - Acciòn Nacionalista Vasca v. Spain*, 15 aprile 2013; da ultimo, *Parti for a Democratic Society (DTP) and Others v. Turkey*, 12 gennaio 2016.

Lungi dal poter affermare l'esistenza di una democrazia protetta a livello convenzionale, nondimeno va registrata l'intenzione della Corte di suffragare una concezione della democrazia che si discosta da quella c.d. "pura", ma che, anche sulla scorta di argomenti come quello del *clear and present danger*, sia capace di difendersi da concrete minacce ai suoi cardini.

CAPITOLO IV

L'ambivalenza del metodo democratico nell'organizzazione interna e nell'attività esterna: prospettive verso il recupero della dimensione costituzionale del partito politico

1. La legislazione indiretta sui partiti attraverso la regolazione del finanziamento pubblico: l'evoluzione dell'ordinamento italiano

La regolazione del partito politico nell'ordinamento giuridico italiano non è mai stata oggetto di un organico intervento del legislatore: per poter tracciare un quadro normativo completo è necessario richiamare le norme codicistiche sulle associazioni non riconosciute, le disposizioni contenute nelle leggi elettorali e, soprattutto, la disciplina sul finanziamento pubblico. Questa materia è stata oggetto di diversi interventi legislativi, da ultimo nel 2013 con un decreto-legge che ha predisposto, per la prima volta, un'embrionale previsione sull'organizzazione dei partiti.

È utile, quindi, ripercorrere l'evoluzione della disciplina, non solo perché rappresenta il dato normativo di maggiore interesse ai fini della presente ricerca, ma anche per il rilievo che la relazione fra la politica e i suoi mezzi di sostentamento riveste nell'assetto

giuridico di uno Stato democratico¹: difatti, le disequaglianze che si registrano fisiologicamente in questo settore in fase di *input* possono compromettere in maniera tangibile il corretto svolgimento dell'agone politico e, a cascata, il suo esito nella fase di *output*. L'indagine sul modello di finanziamento della politica, pertanto, può offrire chiavi di lettura sulla fisionomia dell'intero ordinamento².

In Assemblea Costituente il problema era stato appena accennato, in particolare da Mortati che, in diversi momenti³, si era espresso a favore della pubblicità dei bilanci dei partiti⁴.

Il successivo dibattito dottrinale in materia ha raccolto posizioni variegata, divise fra quanti sostenevano l'opportunità di

¹ Sul tema v., fra gli altri, D. FISICHELLA, *Denaro e democrazia*, Bologna 2005; M. LUCIANI, *Denaro, politica e diritto*, in *Riv. dir. Cost.*, 2006; G. AMATO - F. CLEMENTI, *Nota sul finanziamento della politica*, in *www.camera.it*, 2012.

² La correlazione tra forza politica ed economica è stata ben sottolineata da G.E. VIGEVANI, *sub art. 49*, in S. BARTOLE - R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, fondato da V. Crisafulli - L. Paladin, Padova 2008, 500, il quale ritiene che dal principio del concorso discenda «un obbligo per il legislatore di garantire una effettiva parità di *chances* per ciascuna formazione politica nella competizione elettorale, indipendentemente dai mezzi economici a disposizione di ognuna». Seppur in riferimento a diversa problematica (propaganda elettorale), anche la Corte costituzionale, sentenza n. 48/1964, *cons. in dir.*, par. 3, ha guardato con favore all'intento, da parte del legislatore, di «assicurare che in uno dei momenti essenziali per lo svolgimento della vita democratica, questa non sia di fatto ostacolata da situazioni economiche di svantaggio o politiche di minoranza».

³ ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta del 22 maggio 1947*, 4159 e 4167.

⁴ Per V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in *Jus*, 1969, 29 s. l'art. 49 rimane neutrale rispetto alla «ammissibilità di un controllo sulle fonti di finanziamento e sulle spese dei partiti», non potendosi far discendere dalla nozione di “metodo democratico” – neppure con un'interpretazione estensiva – l'obbligo di pubblicità dei bilanci. Nondimeno non può configurarsi l'esistenza di «un principio escludente che ai singoli individui possano richiedersi pubbliche professioni di fede politica o religiosa», come dimostrato dalla prescrizione di cui all'art. 21: se è stata inserita una previsione siffatta sulla stampa, il cui «nesso funzionale [...] con la dinamica della forma di governo è soltanto mediato indiretto», *a fortiori* non sarebbe costituzionalmente illegittimo adottare una norma analoga in tema di partiti.

accordare un adeguato sostentamento alle forze politiche, sulla scorta delle funzioni pubbliche da essi svolte, e chi, invece, manifestava ritrosia nel destinare porzioni del bilancio statale in favore di soggetti che, sul piano giuridico, rimanevano privati⁵.

Sul piano normativo si è assistito ad un'evoluzione non lineare, spesso caratterizzata da interventi frammentari⁶. Il legislatore è intervenuto una prima volta con la L. n. 195/1974⁷ – adottata sull'onda delle critiche che seguirono all'emersione di alcune forme occulte di finanziamento privato – che garantiva l'erogazione di somme a tutte le forze politiche presenti in Parlamento sotto la duplice veste di rimborso per le spese elettorali e di contributi per l'attività ordinaria⁸.

Questa disposizione si esponeva a diverse critiche, tanto per le modalità quanto per i criteri di allocazione delle risorse⁹. Anzitutto,

⁵ V., *ex multis*, G.U. RESCIGNO, *Sul finanziamento dei partiti*, in *Critica del dir.*, 1974, 124 ss.; P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, XXXII (1982), 116 ss.; F. LANCHESTER, *Finanziamento della politica e uguaglianza delle opportunità*, in *Quad. cost.*, n. 1/1999, 126 ss.; L. STROPPIANA, *Finanziamento dei partiti: una legge contestata*, in *Quad. cost.*, n. 3/1999, 649 ss.; F. BIONDI, *Verso un finanziamento privato dei partiti: ma con quali regole*, in *Quad. cost.*, n. 2/2017, 364 ss.; E. ROSSI, *Partiti politici* in *Dizionario di diritto pubblico*, a cura di S. Cassese, Milano 2006, vol. V, 4155 ss.; F. SGRÒ, *Le sovvenzioni all'attività politica tra azzeramento della contribuzione pubblica e sostegno economico alle fondazioni politiche*, in www.federalismi.it, n. 10/2018.

⁶ In dottrina cfr. F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici*, Milano 2012, 54 ss.; G. TARLI BARBIERI - F. BIONDI (a cura di), *Il finanziamento della politica*, Napoli 2016, 11 ss.

⁷ “Contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici.”

⁸ Un contributo formalmente destinato ai gruppi parlamentari sui quali gravava, però, l'obbligo di versare al proprio partito non meno del 95% di quanto ricevuto.

⁹ Per una lettura critica v. F. LANCHESTER, *Il problema del partito politico: regolare gli sregolati*, in *Quad. cost.*, n. 3/1988, 437.

l'accesso alle somme non era subordinato ad alcuna particolare condizionalità, se non al divieto di ulteriori forme di finanziamento pubblico e all'obbligo di pubblicità dei bilanci¹⁰. Il favore accordato ai trasferimenti monetari diretti anziché ad un accesso calmierato agli strumenti di campagna elettorale¹¹ rendeva più difficile l'ingresso di nuovi attori politici, determinando, al contempo, un rafforzamento dei gruppi già organizzati. All'interno di questo novero, poi, si lasciava adito al possibile rischio di una stabilizzazione della forza elettorale pregressa, poiché solo il 15% degli stanziamenti era assegnata in maniera paritetica, tutto il resto, invece, in misura della forza elettorale.

La legge del 1974, dopo aver resistito ad una prima tornata referendaria nel 1978, è stata parzialmente abrogata, sul punto dei contributi per l'attività ordinaria, dal referendum svoltosi nel 1993.

Attraverso successive misure legislative¹² veniva rafforzato il controllo in seno al Parlamento sulla redazione del bilancio, mentre alla Corte dei Conti spettava la verifica della regolarità della documentazione inerente alle spese elettorali. Questo intervento si dimostrava censurabile: non solo il legislatore non avviava alle

¹⁰ Il cui controllo veniva effettuato internamente in seno al Parlamento.

¹¹ Quali, ad es., spazi pubblicitari sui quotidiani, interventi in televisione, affissioni.

¹² Fra le quali la L. n. 2/1997 ("Norme per la regolamentazione della contribuzione volontaria ai movimenti o partiti politici") e la L. n. 157/1999 ("Nuove norme in materia di rimborso delle spese per consultazioni elettorali e referendarie e abrogazione delle disposizioni concernenti la contribuzione volontaria ai movimenti e partiti politici").

pregresse criticità sulla misura della ripartizione, ma eludeva, almeno in parte, l'esito referendario celando un finanziamento pubblico *de facto*¹³ fra le spese elettorali¹⁴. Con le riforme degli anni '90, anche per far fronte ai minori introiti statali, veniva facilitata la raccolta dei contributi dei privati: dapprima attraverso la possibilità di destinare il 4 per mille dell'IRPEF¹⁵ al finanziamento dell'intero sistema di partiti e movimenti politici, cui hanno fatto seguito diverse agevolazioni fiscali per le erogazioni liberali¹⁶.

Il *favor* manifestato verso l'approvvigionamento di elargizioni private è stato confermato anche nella legislazione più recente: prima con la L. n. 96/2012¹⁷, che ha ripartito la somma totale del rimborso spese tra un 70% legato alle spese elettorali e all'attività generale ed un restante 30% proporzionato alle risorse provenienti dai privati (a

¹³ Per F. SGRÒ, *op. cit.*, 14, «il finanziamento pubblico veniva reintrodotta surrettiziamente perché i rimborsi venivano erogati senza un preciso collegamento alle spese effettivamente sostenute durante la campagna elettorale, ma in rapporto alla sola popolazione italiana».

¹⁴ La cui determinazione era sempre ponderata sui risultati elettorali.

¹⁵ Art. 1, L. n. 2/1997.

¹⁶ Artt. 4 e 5, L. n. 157/1999.

¹⁷ «Norme in materia di riduzione dei contributi pubblici in favore dei partiti e dei movimenti politici, nonché misure per garantire la trasparenza e i controlli dei rendiconti dei medesimi. Delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle leggi concernenti il finanziamento dei partiti e dei movimenti politici e per l'armonizzazione del regime relativo alle detrazioni fiscali».

titolo di quote associative o di erogazioni liberali) e, poi, con il vigente decreto-legge n. 149/2013¹⁸, convertito con L. n. 13/2014¹⁹.

In questa occasione il legislatore ha introdotto, insieme alla rimodulazione del sistema di finanziamento pubblico e privato delle forze politiche, alcune previsioni in termini di trasparenza e democraticità interna.

Il testo normativo viene presentato, all'art. 2, come uno strumento di presidio all'osservanza del metodo democratico: a tal fine ribadisce il ruolo strumentale dei partiti²⁰ come «libere associazioni» attraverso le quali i cittadini determinano la politica nazionale. Partiti che, per potersi avvalere dei benefici prescritti in materia di finanziamento²¹, devono adottare uno statuto nella forma dell'atto pubblico che soddisfi le previsioni di cui all'art. 3.

La legge ingiunge ai partiti di specificare la composizione e le attribuzioni degli organi deliberativi, le modalità di partecipazione

¹⁸ “Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore”, conv. in L. n. 13/2014. A proposito della opinabile scelta di dare vita ad una riforma strutturale a mezzo di decreto legge v. A. SAITTA, *Sulla straordinaria necessità e urgenza di abolire il finanziamento pubblico dei partiti politici*, in *Forum Quad. cost.*, 2013.

¹⁹ Successivamente modificato, su alcuni profili strettamente tecnici legati al finanziamento e alle sanzioni ad esso ricollegate, dalla L. n. 3/2019 “Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici”.

²⁰ La legge (art. 18) annovera nella definizione di partiti «i partiti, movimenti e gruppi politici organizzati che abbiano presentato candidati sotto il proprio simbolo alle elezioni per il rinnovo di uno degli organi» rappresentativi di cui all'art. 10.

²¹ Che consistono nelle detrazioni per le erogazioni liberali effettuate dalle persone fisiche in loro favore (art. 11) e nella possibilità di ricevere il 2 per mille dell'IRPEF dei contribuenti (art. 12).

degli iscritti e segnatamente «i criteri con i quali è *promossa* la presenza delle minoranze, *ove presenti*, negli organi collegiali non esecutivi»²². Un'enunciazione *ad hoc* sul tema delle minoranze è certamente apprezzabile, perché lascia trapelare l'importanza del pluralismo *interno* ai partiti²³, non secondario, ai fini della tenuta complessiva del sistema, a quello *esterno*²⁴.

Sotto il profilo dell'individuazione delle candidature il legislatore richiede che ne vengano descritte le modalità: solo una mera indicazione, non gravata dal rispetto di alcun principio assembleare o di democraticità.

Quanto al piano dei provvedimenti disciplinari, lo statuto deve elencare non solo le misure adottabili e gli organi competenti, ma anche le procedure di ricorso, improntate al diritto alla difesa e al principio del contraddittorio.

Una previsione siffatta, insieme a quella (solo eventuale) sulle regole per la «composizione extragiudiziale delle controversie insorgenti nell'applicazione delle norme statutarie», palesa la

²² Enfasi testuali.

²³ Si richiamano, a tal proposito, le considerazioni del Tribunale di Napoli, VII sez. civ., ordinanza del 14 luglio 2016, che aveva prospettato la permanenza degli espulsi dal M5S all'interno del partito eventualmente in «una posizione antagonista rispetto alla linea del gruppo dirigente».

²⁴ Rispetto alla differente, ma collegata, problematica della chiusura del “concorso” ex art. 49 Cost. alle formazioni sociali diverse dai partiti A. RUGGERI, *Partiti politici e ordinamento democratico nel pensiero di T. Martines*, in *Nomos*, n. 2/2001, 106, sosteneva che «la crescita del *pluralismo interno* può, almeno in parte, compensare il calo del *pluralismo esterno*» (enfasi testuali).

crescente attenzione del legislatore verso gli strumenti di tutela endoassociativa. Questa tendenza va salutata con favore: le controversie fra singolo e partito, infatti, manifestano spesso una significativa caratura ideologica, la cui piena comprensione può essere raggiunta solo da un esame condotto da organi interni, come quelli probivirali. Non potendosi attuare – né, tantomeno, auspicare – alcuna modifica alla natura di «parti imparziali»²⁵ di questi collegi, è, quindi, preferibile rinsaldare gli aspetti procedurali legati alla loro composizione e alla loro azione.

Lo scrutinio sulla legittimità degli statuti è affidato²⁶ alla Commissione di garanzia²⁷, che ha il compito di iscrivere i partiti in un apposito registro nazionale o, in caso di difformità, di invitarli ad apportare le dovute correzioni all'atto statutario; il diniego di iscrizione è impugnabile davanti al giudice amministrativo. Al contempo, *ex art. 8*, la Commissione verifica la regolarità dei rendiconti dei partiti e l'osservanza degli obblighi di trasparenza e pubblicità prescritti dalla legge.

²⁵ E. CATERINA, *Strumenti e rimedi a tutela della democrazia interna ai partiti politici: un'analisi nell'ordinamento tedesco*, in *Dem. dir.*, n. 1/2016, 150.

²⁶ All'art. 4.

²⁷ La "Commissione per la trasparenza ed il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici" – istituita con la L. n. 96/2012 – è stata successivamente regolamentata dall'art. 4, comma 1, del D.L. n. 149/2013, che ne ha modificato la denominazione in "Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici".

Data l'estrazione giudiziaria dei suoi componenti, la Commissione offre sufficienti garanzie di imparzialità rispetto ai compiti che è chiamata a svolgere: mansioni che vanno oltre una mera attività ricognitiva e che ricomprendono anche la possibilità di irrogare sanzioni amministrative ai partiti, ad esempio per violazione di norme che regolano la loro sfera economica o delle prescrizioni sulla tutela della parità di genere²⁸.

Dopo qualche anno di attività la Commissione ha ritenuto opportuno adottare, ad integrazione e precisazione della disposizione legislativa, delle "Linee guida per la redazione e presentazione degli statuti dei partiti e dei movimenti politici"²⁹ che, anche se per buona parte si limitano a riepilogare in modo più sistematico la normativa vigente, presentano, comunque, alcuni tratti innovativi. Nella premessa, infatti, i commissari hanno affermato che «l'introduzione a livello pubblicistico di linee di indirizzo» è rivolta a garantire l'effettività del metodo democratico, tanto nei suoi riflessi *esterni*, quanto in quelli *interni*, «con specifico riguardo ai diritti di partecipazione degli iscritti». Muovendosi entro questa prospettiva, le linee guida chiariscono, in senso estensivo, taluni dei passaggi più ermetici della legge sui partiti: a presidio della proclamazione del

²⁸ A proposito della quale cfr. sia l'art. 3, comma 2, lett. f), che l'art. 9 della legge.

²⁹ In una prima versione con delibera n. 1/2018 e successivamente aggiornate dalla delibera n. 2/2020.

diritto di difesa e del principio del contraddittorio³⁰, ad esempio, inseriscono la preventiva (e completa) contestazione dell'addebito, la fissazione di termini congrui, l'accesso agli atti, la possibilità di ricevere l'assistenza di un professionista e il diritto ad un secondo grado di giustizia interna³¹. Ancor più significativo, poi, il passaggio sulla selezione delle candidature. Pur a fronte di una disciplina alquanto scarna³², la Commissione ha sostenuto che la disposizione intende prevenire «scelte oligarchiche e/o di natura solo cooptativa»³³: ciascuna candidatura deve essere vagliata secondo metodo democratico e in maniera comparativa, potendosi utilizzare, a tali fini, o le primarie o «l'adozione di motivate deliberazioni dell'assemblea degli iscritti»³⁴.

L'intervento paralegislativo della Commissione solleva alcune perplessità. Poche sul piano del merito: le linee guida hanno raccolto degli spunti che discendono direttamente dai principi ordinamentali – o che sono, comunque, già consolidati nella prassi – al fine di circoscrivere la discrezionalità dei partiti nella redazione degli statuti. Non convince, d'altro canto, l'inquadramento della legge sui partiti entro l'accezione lata del metodo democratico, visto che la pacifica interpretazione del dettato costituzionale si muove in

³⁰ Di cui all'art. 3, comma 2, lett. *i*).

³¹ Linee guida, 13 s.

³² V. art. 3, comma 2, lett. *l*).

³³ Linee guida, 14.

³⁴ *Ibid.*

direzione opposta; un'inversione di rotta di questa portata avrebbe richiesto, quantomeno, un'esplicita presa di posizione del legislatore.

Più numerose, invece, le censure sotto il profilo del metodo. Difatti, sebbene il fenomeno del *soft law* prodotto da organi non legislativi abbia ormai assunto una certa legittimazione anche nell'ordinamento interno – basti pensare, su tutte, alle linee guida ANAC – in questo caso non è dato riscontrarsi alcun fondamento normativo che ne legittimi l'adozione, come pure dimostra l'epigrafe della prima versione adottata. Ciononostante, in più di un passaggio, le linee guida sembrano valicare il confine dell'attività di interpretazione (anche *sub specie* di quella estensiva), fino ad assumere la veste di un provvedimento di attuazione della legge. È ragionevole ipotizzare, fra l'altro, che le criticità sul loro rango nel sistema dei fonti non dissuaderanno i destinatari da una forzata osservanza delle stesse, non foss'altro perché il loro autore è, al contempo, il controllore della legittimità degli statuti: ne esce, quindi, fortemente ridimensionato il ruolo del legislatore.

Il giudizio sulle linee guida non può essere, pertanto, univoco: da un lato è condivisibile la tesi secondo cui la Commissione – anche se «al fine di dare una base al proprio controllo» – non si è limitata a fornire un'interpretazione, alquanto ampia, del dettato di legge, ma

ha introdotto delle «disposizioni *praeter legem*»³⁵; d'altro canto, non può tacersi che tale iniziativa ha cercato di sopperire alla palesata insufficienza dell'intervento legislativo.

La L. n. 13/2014, infatti, come manifestato nella sua rubrica, è stata adottata al fine di abolire il finanziamento pubblico, mentre le disposizioni sull'assetto partitico costituiscono un passaggio secondario, per quanto ineludibile, rispetto alle intenzioni che hanno animato il legislatore. Questo assunto rende criticabile il risultato finale non solo per l'inversione logica che comporta rispetto ai migliori criteri di tecnica legislativa, ma anche perché la totale eliminazione delle risorse pubbliche da destinare ai partiti appare lesiva, se non della *lettera*, quantomeno dello *spirito* delle disposizioni costituzionali che reggono la materia.

La dottrina ha sempre concordato, pur con diverse sfumature, sulla rilevanza pubblica dei compiti svolti dai partiti nell'ordinamento: un principio di logica giuridica impone, quindi, che «se c'è riconoscimento pubblico, è difficile dire che non vi debba essere (pure) finanziamento pubblico»³⁶. Le scelte del legislatore, invece, sottraggono i partiti alla loro dimensione funzionale di cui

³⁵ I. PELLIZZONE, *Organizzazione e funzione dei partiti: quale democrazia interna?*, in www.gruppodipisa.it, n. 2/2019, 215.

³⁶ F. CLEMENTI, *Prime considerazioni intorno ad una legge di disciplina dei partiti politici*, in www.federalismi.it, n. 6/2015, 6. In applicazione del medesimo ragionamento, prosegue l'A., se si continua ad escludere il finanziamento pubblico, allora «per coerenza, si dovrebbe imboccare la strada di una modifica dell'art. 49 della Costituzione in modo tale da ridurre la funzione prevista in Costituzione dai partiti politici».

all'art. 49 Cost. in favore di quella meramente associativa ex art. 18 Cost., alimentando così le tendenze di chiusura e di “privatizzazione” delle formazioni partitiche e le conseguenti ripercussioni negative sulla tenuta dell'intero sistema politico³⁷.

Il testo normativo in esame, per di più, palesa dei vizi di impostazione che ne minano la concreta efficacia. La configurazione dell'assetto interno, tralasciando l'integrazione coattiva delle linee guida, contiene «regole ed obblighi eminentemente formali, che inevitabilmente lasciano la più ampia libertà ai partiti di modularne i contenuti»³⁸: fra tutti, quelli sulla selezione dei candidati.

La validità di queste prescrizioni, già tenui, è, peraltro, subordinata alla richiesta dei partiti di essere inseriti nel registro nazionale, nulla prevedendosi per le altre forze politiche che intendano partecipare alle competizioni elettorali senza «avvalersi dei benefici previsti» dal decreto: dei benefici che, venuto meno il finanziamento diretto³⁹, appaiono sempre meno appetibili per i partiti.

³⁷ La tendenza alla privatizzazione della sfera politica attraversa l'ordinamento italiano da molti anni: si pensi, giusto per citare i casi più noti, al “contratto con gli italiani”, al “contratto di governo” o al “comitato di conciliazione” parallelo al Consiglio dei Ministri.

³⁸ R. CALVANO, *Dalla crisi dei partiti alla loro riforma, senza fermarsi... voyage au bout de la nuit?*, in *www.costituzionalismo.it*, n. 3/2015, 184. Per altre considerazioni critiche sulla legge v. F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Torino 2017, 106 ss.; G. GRASSO, *Il controllo giurisdizionale della democrazia nei partiti: le più recenti tendenze nella lente del Movimento 5 Stelle*, in *Riv. dir. comp.*, n. 3/2019, 84 ss.

³⁹ Seppur sotto forma di rimborsi elettorali.

Da questo *excursus* emerge una significativa correlazione tra la parabola del finanziamento pubblico e la curva di disaffezione del corpo elettorale verso il sistema partitico: tanto più aumentava la seconda, tanto meno appariva giustificabile l'intervento statale in quello che pure rappresenta uno dei gangli dell'ordinamento giuridico; ne esce nettamente rafforzata, invece, la propensione al finanziamento tramite canali privati. Questa tendenza può essere apprezzabile nella misura in cui riesca a riavvicinare elettori e forze politiche di riferimento; d'altro canto, appare chiaro che una definitiva abdicazione del legislatore agli interventi in materia potrebbe ulteriormente acuire la già stigmatizzata difficoltà di accesso all'agone elettorale⁴⁰, con evidenti conseguenze negative sull'osservanza del principio pluralista. In un campo politico così ristretto si creeranno, poi, ulteriori disparità fra chi, per linea politica o necessità di sostentamento, deciderà di accettare i paletti legislativi, e chi, forte dell'autosufficienza economica, si rifiuterà di sottostare anche a quei minimi principi basilari sulla democrazia interna.

2. La disciplina del finanziamento pubblico nella prospettiva del diritto tedesco, spagnolo e statunitense

⁴⁰ Dello stesso avviso anche A.I. ARENA, *Alcune brevissime riflessioni sui partiti politici*, in *www.dirittifondamentali.it*, n. 1/2020, 802.

La prospettiva della comparazione giuridica può offrire un'ulteriore chiave di lettura per soppesare la validità del sistema italiano di finanziamento della politica, sia attraverso esperienze giuridiche assimilabili, come la Germania e la Spagna, che tramite impostazioni divergenti, come quella degli Stati Uniti d'America⁴¹.

Nell'ordinamento tedesco la problematica è stata affrontata per la prima volta nella legge di bilancio per il 1965: il legislatore aveva previsto uno «stanziamento speciale per i compiti dei partiti di cui all'art. 21 GG», facendo emergere, quindi, l'intenzione di sostenere i partiti nella loro attività ordinaria.

Il BVerfG, quindi, aveva dichiarato l'incostituzionalità parziale della legge nella misura in cui prevedeva delle voci di spesa per finanziare i partiti presenti in Parlamento⁴². A detta dei giudici, un sistema siffatto avrebbe attratto i partiti, seppur indirettamente, nella sfera d'influenza dello Stato, alterandone così l'indipendenza e la capacità di svolgere liberamente la funzione costituzionale di concorrere alla determinazione della volontà del popolo. Nondimeno, il legislatore avrebbe potuto legittimamente predisporre, nel rispetto del principio della parità di *chances*

⁴¹ Per una prospettiva comparata più ampia cfr. J.P. DEROSIER - J. THOMAS - L. GONOT - G. TOULEMONDE, *Les partis politiques : structure de la démocratie. Étude de droit comparé*, in *Dir. cost.*, n. 3/2019, 42 ss.

⁴² Sentenza del 19 luglio 1966 su ricorso del governo dell'Assia. Lo stesso giorno sono state emanate altre due sentenze su profili ricollegati a tale questione, una su ricorso dei partiti pantedesco e bavarese, un'altra su ricorso del partito nazionaldemocratico tedesco.

(*Chancengleichheit*)⁴³, un sistema di rimborsi elettorali: questo modello, da riservare solo alle forze politiche che avessero effettivamente svolto campagna elettorale, non si esponeva alle criticità di un finanziamento generalizzato, poiché rispondeva, invece, all'esigenza di un corretto svolgimento delle elezioni. La clausola di accesso a queste somme avrebbe dovuto essere largamente inferiore al 5% previsto come soglia di sbarramento dalla legge elettorale, onde evitare una doppia preclusione, politica ed economica, in danno dei partiti emergenti.

La dottrina maggioritaria⁴⁴ ha trovato artificioso il ragionamento addotto dal BVerfG: l'asserita incompatibilità fra il modello di democrazia liberale ed un finanziamento permanente delle forze politiche non era stata debitamente chiarita, anzi, il fondamentale ruolo che il *Grundgesetz* aveva riservato alle formazioni partitiche sembrava postulare un loro adeguato sostentamento. La motivazione della decisione appariva, inoltre, intrinsecamente contraddittoria laddove riteneva che il rischio dell'influenza statale sussisteva solo per il primo tipo di finanziamento e non per i rimborsi elettorali. Autorevole dottrina ha

⁴³ Così come configurato ex artt. 3 e 21 GG.

⁴⁴ S. ORTINO, *L'esperienza della Corte costituzionale di Karlsruhe*, Milano 1966, 62 ss.; E. FRIESENHAHN, "Status" e finanziamento dei partiti tedeschi, in *Studi parl.*, n. 2/1968, 108 ss.

ritenuto⁴⁵, invece, che il BVerfG avesse correttamente statuito al fine di evitare sia un'eccessiva burocratizzazione dei partiti che un'ingiustificata tutela dello *status quo*.

Le pronunce del 1966 avevano fortemente influito nella direzione di una rapida adozione del *Parteiengesetz*, che all'art. 18 dava puntuale seguito alle indicazioni del Tribunale fissando una clausola del 2,5% dei voti. Nemmeno tale norma, però, ha superato il vaglio del giudizio di legittimità⁴⁶: difatti, mentre la soglia prevista per l'accesso al Parlamento era finalizzata a garantire la funzionalità dell'assemblea, quella posta per il finanziamento rispondeva alla diversa *ratio* di verificare la «serietà» dell'impegno verso l'ottenimento di voti e non verso altri fini estranei alla competizione elettorale. A fronte della significativa consistenza numerica dell'elettorato, e in linea col principio della parità di *chances*, anche un risultato dello 0,5% dei voti si sarebbe dovuto considerare sufficiente.

Anche questa scelta del Tribunale si esponeva ad alcune critiche: l'individuazione della soglia di accesso appariva arbitraria, non suffragata da adeguate motivazioni di stampo costituzionale o, quantomeno, giuridiche; più opportuno sarebbe stato, quindi, un *self*

⁴⁵ L. ELIA, *Introduzione*, in AA.VV., *Disciplina dell'ordinamento e finanziamento dei partiti nella Repubblica Federale Tedesca*, Senato della Repubblica, Studi e documentazione, 1970, XI ss., che riporta anche il testo della sentenza in traduzione.

⁴⁶ BVerfG, sentenza del 3 dicembre 1968.

restraint del BVerfG di fronte ad un elemento che evidentemente rientrava nella discrezionalità del legislatore.

Il modello forgiato sulla *Chancengleichheit* dalle sentenze del giudice costituzionale ha caratterizzato il sistema di finanziamento vigente e indirizzato tutta la giurisprudenza successiva⁴⁷. Di recente, però, il legislatore, raccogliendo alcune suggestioni avanzate dallo stesso BVerfG nel caso concernente il *Nationaldemokratische Partei Deutschlands*⁴⁸, ha introdotto un'importante eccezione al principio della parità di *chances* dei partiti.

Il Tribunale costituzionale, chiamato a giudicare sullo scioglimento del gruppo politico, riteneva pienamente accertato il

⁴⁷ Cfr. A. DE PETRIS, *Soldi pubblici e Chancengleichheit: il Tribunale Costituzionale tedesco precisa i criteri del finanziamento statale ai partiti*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2004 e le decisioni ivi citate. Per gli sviluppi più recenti, in particolare sul rapporto che lega il finanziamento pubblico a quello privato, v. M. MORLOK, *The Legal Framework of Party competition in Germany*, in A. DE PETRIS - T. POGUNTKE (a cura di), *Anti-Party Parties in Germany and Italy. Protest Movements and Parliamentary Democracy*, Roma 2015, 116 ss. Da ultimo, in giurisprudenza, v. la decisione del 9 luglio 2019, 2 BvR 547/13, in cui si ribadisce come gli obblighi di rendicontazione imposti dal *Parteiengesetz* siano votati a tutelare la *Chancengleichheit*.

⁴⁸ 2 BvB 1/13, sentenza del 17 gennaio 2017. Per una ricostruzione in italiano cfr. SERVIZIO STUDI DELLA CORTE COSTITUZIONALE, *Bollettino di informazione sull'attualità giurisprudenziale straniera*, febbraio 2017, 20 ss. In dottrina v. G. DELLEDONNE, *Applicare la clausola sui partiti antisistema, oggi: il Bundesverfassungsgericht non scioglie (per ora) il partito neonazista NPD*, in *Quad. cost.*, n. 2/2017, 408 ss.; A. ZEI, *La nuova giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht sull'incostituzionalità dei partiti politici: a volte la democrazia non si difende*, in *Nomos*, n. 1/2017; M. BONINI, *La democrazia alla prova dei suoi valori: ripudiare il partito neonazista tedesco senza scioglierlo*, in *Oss. cost.*, n. 2/2017; A. GATTI, *Il parteiverbot e la nuova incostituzionalità a geometria variabile nell'ordinamento tedesco*, in *Riv. AIC*, n. 3/2017; T. KLIEGEL, *Freedom of Speech for Public Officials vs. the Political Parties' Right to Equal Opportunity: The German Constitutional Court's Recent Rulings Involving the NPD and the AfD*, in *German Law Journal*, n. 1/2017, 189 ss.; G. MAESTRI, *Paura dei partiti antisistema e scelte sulla "protezione" della democrazia, tra Italia e Germania*, in *Dem. sicurezza*, n. 2/2019, 53 ss.

profilo di continuità fra il partito nazista e il NPD, che del primo ricalcava l'ideologia, le azioni e i fini antidemocratici. Nondimeno, la manifesta contrarietà all'ordinamento vigente e l'intenzione di sovvertirlo non costituivano – ai sensi dell'art. 21, comma 2, GG e della giurisprudenza della Corte EDU – degli elementi sufficienti per poter procedere alla dissoluzione: era altresì necessario un certo grado di concretezza della minaccia che, nel caso di specie, non era dato riscontrare.

Il BVerfG concludeva, pertanto, che non rientrava nelle sue possibilità l'adozione della misura dello scioglimento, né di altre meno gravi, come la riduzione o l'esclusione dal finanziamento⁴⁹, che solo un intervento legislativo avrebbe potuto legittimare. Gli auspici del Tribunale sono stati prontamente raccolti dal legislatore, che ha approntato una riforma organica modificando, al contempo, il *Grundgesetz*, la legge sui partiti, quella elettorale e i codici civile e penale⁵⁰. L'art. 21, comma 3, GG ora prevede espressamente che i partiti ritenuti anticostituzionali secondo i criteri di cui al comma 2 siano esclusi dal finanziamento pubblico.

Il combinato disposto del provvedimento giurisdizionale e dell'atto legislativo restituisce un quadro sui partiti politici di grande

⁴⁹ Paragrafo 625 della sentenza.

⁵⁰ Attraverso la “Legge sull'esclusione dei partiti anticostituzionali dal finanziamento dei partiti” (*Gesetz zum Ausschluss verfassungsfeindlicher Parteien von der Parteienfinanzierung*), entrata in vigore il 29 luglio 2017.

interesse. Sotto il profilo della lotta ai partiti antisistema, com'è stato evidenziato da attenta dottrina⁵¹, il BVerfG ha dato conferma di una tendenza recessiva rispetto alla dissoluzione dei partiti, relegata, ancor di più, ad *extrema ratio* per la tutela dell'ordinamento. Il legislatore, d'altro canto, ha implementato nel sistema giuridico uno strumento particolarmente efficace, confermando, seppur in maniera implicita, l'importanza del finanziamento pubblico nelle dinamiche politiche contemporanee e, di converso, la validità della sua privazione quale strumento di contrasto alle forze anticostituzionali.

Per quanto concerne la Spagna⁵², la normativa di riferimento va individuata nella *Ley Orgánica sobre financiación de los partidos políticos* n. 8/2007, un intervento legislativo posteriore, ma coordinato, alla *LOPP* del 2002. La Spagna conosce una lunga storia di finanziamento pubblico, che risale già alle prime elezioni democratiche e che è stata, quindi, sistematicamente regolamentata con la *Ley Orgánica* n. 3/1987. Il finanziamento era imperniato su due binari (art. 3): da un lato quello ordinario, riservato alle attività dei partiti (*gastos de funcionamiento ordinario*); dall'altro una

⁵¹ P.F. DE CASADEVANTE MAYORDOMO, *La prohibición de partidos políticos en Alemania. Del nuevo criterio de la potencialidad y la reciente reforma constitucional para la no financiación de formaciones antidemocráticas pero constitucionales*, in *Revista de Derecho Político*, n. 102, maggio-agosto 2018, 237 ss., spec. 265 ss.

⁵² Cfr. F. LANCHESTER (a cura di), *Finanziamento della politica e corruzione*, Milano 2000, *passim*; Ó. SÁNCHEZ MUÑOZ, *La financiación de los partidos políticos en España: ideas para un debate*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 99/2013, 161 ss.; L. CAPPUCCIO, *Il finanziamento della politica in Spagna*, in G. TARLI BARBIERI - F. BIONDI (a cura di), *Il finanziamento della politica*, cit., 387 ss.

seconda voce legata alle spese elettorali, calcolata per ogni partito in base ai seggi e ai voti ottenuti. Ai sensi dell'art. 4, poi, i partiti potevano essere destinatari di sovvenzioni private, seppur entro stringenti limiti. Questa impostazione non ha dato buona prova di sé, rivelandosi, più che uno strumento di apertura dell'agone elettorale, un mezzo di rafforzamento dei gruppi più grossi, favoriti dai criteri di riparto dei finanziamenti⁵³.

La legge organica del 2007 ha ricalcato per lunghi tratti la normativa abrogata, pur non mancando di innovare su alcuni aspetti: si richiamano, in particolare, il finanziamento pubblico da parte delle *Comunidades Autónomas* (art. 3, comma 3), l'inclusione delle spese sostenute per i referendum tra i rimborsi elettorali e una maggiore apertura alle donazioni private. Di particolare rilievo, infine, la possibilità di sospendere il finanziamento pubblico per i partiti sottoposti a procedura di illegalizzazione ai sensi della *LOPP* (art. 3, comma 5).

I più recenti interventi normativi, attuati con le leggi organiche n. 5/2012 e n. 3/2015, infine, hanno rafforzato gli oneri di trasparenza dei partiti e le relative sanzioni, limitando in maniera sensibile delle censurabili prassi come quella dei condoni dei debiti bancari.

⁵³ Cfr. R.L. BLANCO VALDÉS, *La problemática de la financiación de los partidos políticos en España: Regulación jurídica y propuestas de reforma*, in *Revista de Estudios Políticos*, n. 87/1995, 163 ss.

La prospettiva del finanziamento dei partiti muta profondamente, invece, volgendo lo sguardo verso il modello statunitense⁵⁴. Gli USA hanno a lungo optato per una sostanziale *deregulation* della materia, tanto sotto il profilo degli interventi attivi di parte pubblicistica quanto sotto quello del controllo dell'attività privatistica. Il quadro normativo vigente è il frutto di una stratificazione di interventi legislativi e giurisprudenziali: mentre il Congresso ha cercato di dar voce alle diverse esigenze emergenti dall'opinione pubblica, specie a seguito dello scandalo Watergate, la Corte Suprema ha condotto la sua attività entro un tracciato costituzionale fortemente contraddistinto dalle previsioni del Primo Emendamento in materia di libertà di espressione.

Il punto di partenza dell'analisi è rappresentato dal *Federal Election Campaign Act (FECA)*⁵⁵, la prima legislazione organica della materia. Con il FECA il legislatore ha superato l'approccio del *laissez-faire*, introducendo sia alcuni profili di controllo – *sub specie* di limiti alla contribuzione da parte dei cittadini, tetti di spesa da parte

⁵⁴ In dottrina v. L.H. TRIBE, *American Constitutional Law*, New York 1978, *passim*; M. PINTO-DUSCHINSKY, *Financing Politics: A Global View*, in *Journal of democracy*, n. 4/2002; F. CLEMENTI, *Ha ancora un senso il finanziamento pubblico delle campagne elettorali per le elezioni presidenziali negli Stati Uniti?*, in M. LINO - L. PEGORARO - J. FROSINI (a cura di), *From Bush to...?. Le elezioni presidenziali americane del 2004*, Bologna 2004; UFFICIO LEGISLAZIONE STRANIERA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, *Il finanziamento della politica in Francia, Germania, Regno Unito, Spagna e Stati Uniti*, Dossier di documentazione, n. 2/2013; F. CLEMENTI - G. PASSARELLI, *Eleggere il Presidente. Gli Stati Uniti da Roosevelt a oggi*, Venezia 2020, 97 ss.

⁵⁵ Emanato nel 1971 ed emendato per la prima volta già nel 1974.

dei candidati e obblighi di trasparenza per i PACs⁵⁶ – che una forma di finanziamento della campagna elettorale su tre livelli: *matching funds* per i candidati alle elezioni primarie, *Party Conventions Grants* per l'organizzazione delle *Conventions* dei partiti⁵⁷ e *General Election Grants*, per i candidati presidenziali a titolo di rimborso spese.

A presidio dell'effettività delle suddette disposizioni è stato creato un organo *ad hoc*, la *Federal Election Commission* (FEC), strutturato in modo tale da garantire l'assunzione di decisioni *nonpartisan*: ciascun partito, infatti, poteva essere rappresentato da un massimo di tre dei sei Commissari⁵⁸. Il quorum deliberativo è stato fissato in quattro membri, in modo che nessun partito potesse, da solo, adottare provvedimenti a proprio favore dietro la maschera di un'azione volta a tutelare l'interesse pubblico. Alla FEC spettava, fra gli altri, il compito di gestire il *Presidential Election Campaign Fund* (PECF), un fondo al quale i contribuenti avrebbero potuto destinare una somma fissa di 3 dollari delle proprie tasse federali secondo un modello di *opt in*⁵⁹.

⁵⁶ “*Political Action Committee*”.

⁵⁷ Poi aboliti nel 2014.

⁵⁸ Di nomina presidenziale, cui segue l'*advice and consent* del Senato; il mandato di Commissario dura sei anni, con un rinnovo parziale di un terzo del collegio ogni due anni, mentre quello di *Chair* è annuale e non rinnovabile.

⁵⁹ Una misura assimilabile, pur con le dovute differenze, alla scelta di destinare il 4 mille al sistema di partiti nel suo complesso di cui agli artt. 4 e 5, L. n. 157/1999.

L'assetto prefigurato dal Congresso è stato rapidamente sconfessato dalla sentenza *Buckley v. Valeo* della Corte Suprema del 1976, *leading case* sull'argomento. I *justices* hanno riscontrato che i limiti a contributi e spese riducevano non solo la libertà di espressione – a livello sia quantitativo (per il numero inferiore di questioni discusse) che qualitativo (per il minor approfondimento delle problematiche) – ma anche l'*audience* di elettori raggiungibili. Le restrizioni alla libertà di espressione in campo politico, pertanto, potevano essere giustificate solo «*by an overriding governmental interest*», che non era dato riscontrare nel caso di specie⁶⁰.

La sostanziale elusione delle disposizioni del FECA – realizzata sulla base della distinzione fra *hard money* e *soft money*⁶¹ – ha spinto il legislatore ad adottare il *Bipartisan Campaign Reform*

⁶⁰ La Corte Suprema ha basato il proprio ragionamento su un discrimine ben definito tra le funzioni svolte dalle entrate e dalle uscite, censurando l'intervento normativo solo nel secondo caso. Difatti, mentre il limite alle spese poteva svolgere da deterrente rispetto ai tentativi di corruzione – la Corte parlava di «*improper influence*», reale o anche solo potenziale, sui candidati – il tetto alle spese determinava una restrizione del *political speech* che non appariva suffragata da un controinteresse di rango pari o superiore e che risultava, quindi, lesiva del Primo Emendamento.

⁶¹ La prima categoria includeva le somme destinate direttamente alla campagna elettorale, ed era soggetta ad un controllo stringente della FEC; nelle seconda vi rientravano tutte le spese effettuate per attività collaterali (ad es. campagne di sensibilizzazione al voto, registrazione dei cittadini nelle liste elettorali) e per quelle comunicazioni elettorali (*issue advocacies*) che, contenendo messaggi solo indirettamente ricollegabili ad un candidato, erano sottratte alle più stringenti previsioni sulle *express advocacies*, caratterizzate dalla presenza di formule esplicite quali «*vote for*» o «*vote against*».

Act (BCRA) nel 2002 con il dichiarato fine di eliminare le zone franche dall'applicazione della legge⁶².

Il modello approntato dal BCRA ha, in un primo momento, superato il vaglio di costituzionalità nella sentenza *McConnell v. FEC* del 2003: in questo caso la Corte Suprema aveva ritenuto che i limiti al *soft money* rappresentassero delle misure congrue alla lotta alla corruzione e alla «*circumvention of the contribution limitations*».

Il dialogo fra potere legislativo e giudiziario sul finanziamento delle campagne elettorali ha conosciuto un successivo punto di rottura con la decisione *Citizens United v. FEC* del 2010, prima, e con la sentenza *McCutcheon et al. v. FEC* del 2014, poi. La Corte Suprema ha, anzitutto, scardinato i limiti alle spese indipendenti da parte delle società, che mal si conciliavano con l'idea di un «*open marketplace of ideas*» presidiato dal Primo Emendamento e che non superavano il giudizio di «*strict scrutiny*» di aderenza ad un interesse preminente. Parimenti incostituzionale è stata valutata la misura volta a contenere le contribuzioni in aggregato⁶³ dei privati, atteso che non appariva idonea a contrastare l'unica forma di corruzione che poteva giustificare un tetto alle erogazioni degli elettori.

⁶² La normativa, da un lato, sottraeva larga parte della comunicazione elettorale dal campo del *soft money*, mentre dall'alto, per riequilibrare il sistema, innalzava il tetto dell'*hard money* introducendo, per di più, una clausola di adeguamento della somma al tasso di inflazione.

⁶³ Ovvero sommando le donazioni effettuate in favore di candidati, partiti e comitati elettorali.

La disamina dell'evoluzione normativa e giurisprudenziale ha fatto emergere nitidamente «una frattura tra [la] vicenda statunitense», dove predomina la tutela della libertà di manifestazione del pensiero, e la «dinamica europea, dove il principio dell'uguaglianza delle opportunità viene considerato prevalente»⁶⁴.

La Costituzione americana, com'è noto, non accoglie alcuna norma *ad hoc* sui partiti, in ossequio alla sua originaria avversione verso le fazioni politiche di stampo europeo. L'impostazione sulla materia sembra, quindi, capovolta: non *partito-centrica*, bensì indirizzata a disciplinare le attività poste in essere dai candidati e dagli elettori. Ponendo a vessillo il valore del liberalismo, la Corte Suprema ha colpito tutte quelle previsioni che comprimavano i diritti individuali in nome di una migliore tenuta dell'ordinamento nel suo complesso, perpetuando, in tal modo, una debole regolamentazione del mercato politico.

La difesa della parità di *chances* feconda, invece, il sostrato comune dei sistemi costituzionali italiano e tedesco. In entrambe le Costituzioni, infatti, i partiti sono considerati non *uti singuli*, ma come atomi di un unico elemento, chiamati a correre, *rectius*, a concorrere all'interno di un apparato che, per funzionare correttamente, non può sbilanciarsi eccessivamente da un lato. Il

⁶⁴ F. LANCHESTER, *op. cit.*, 450.

finanziamento dei partiti deve essere, pertanto, predisposto in questa prospettiva, cercando di eliminare gli squilibri nella fase di partenza o attenuandone le esternalità negative in fase conclusiva.

L'ordinamento tedesco risulta sufficientemente in linea con tali premesse, atteso che lo stabile legame tra le sovvenzioni pubbliche e le donazioni private fa sì che le entrate dei partiti non siano monopolizzate da un solo fronte; un ragionamento che, seppur con qualche riserva, può essere esteso anche alla legislazione spagnola. Il modello italiano, invece, palesa un crescente squilibrio in favore di un sistema puramente privato, avvicinandosi più al regime statunitense che a quelli tedesco-spagnolo. Tale impostazione non può essere avallata, ma deve essere prontamente ricondotta sul sentiero valoriale che la Costituzione, seppur implicitamente, tratteggia.

3. Interventi normativi e presidi giurisdizionali a tutela del profilo interno del metodo democratico

Lo scenario messo a fuoco dalla L. n. 13/2014 offre degli spunti interessanti, seppure in uno stato ancora embrionale, sul piano dell'organizzazione interna. L'incompletezza di questa regolamentazione ha spinto il legislatore a tornare sul tema, appena

due anni più tardi, con un disegno di legge che, già dal titolo⁶⁵, propendeva verso una disciplina sistematica sui partiti. Sebbene l'*iter* di approvazione del testo si sia fermato solo a metà⁶⁶, è comunque opportuno vagliare l'ossatura del progetto per poterne ricavare delle utili indicazioni nella prospettiva *de iure condendo*.

Il disegno di legge individuava come destinatari vari tipi di enti, ivi compresi «movimenti e gruppi politici organizzati», in accordo ad una nozione funzionale, e non formale, di partito⁶⁷. Di queste formazioni sociali volevano implementarsi la «trasparenza dell'attività» e i «requisiti di democraticità», due elementi idonei a «favorire la più ampia partecipazione dei cittadini alla vita politica».

Il testo offriva ampia indicazione sui mezzi che assicuravano la partecipazione degli elettori nell'art. 2, comma 1, la cui formulazione riprendeva ed estendeva la portata dell'art. 49 Cost. Ampliava, anzitutto, l'oggetto del “concorso” dei cittadini *tramite* i partiti: non più la «politica nazionale», bensì la «formazione dell'indirizzo politico» e l'«elaborazione di programmi», oltre che la selezione delle candidature nel rispetto del principio di parità di genere. Venivano così guarentigate le aspirazioni politiche dei

⁶⁵ “Disposizioni in materia di partiti politici. Norme per favorire la trasparenza e la partecipazione democratica” (A.S. 2439). In dottrina v. F. SCUTO, *op. cit.*, 115 ss.; P. MARSOCCI, *La possibile disciplina (legislativa) dei partiti politici ed il suo collegamento con il loro finanziamento*, in www.costituzionalismo.it, n. 1/2017, 82.

⁶⁶ È stato approvato solo dalla Camera in data 8 giugno 2016.

⁶⁷ Come quella contenuta nell'art. 18 della L. n. 13/2014.

cittadini, esplicitamente posti al centro del meccanismo di determinazione delle *idee* da sostenere e delle *persone* più adatte allo scopo.

A presidio di queste enunciazioni il comma 2 accoglieva, senza alcuna ambiguità, l'accezione interna di metodo democratico, nell'organizzazione e nel funzionamento, ulteriormente rafforzata dalla clausola generale di partecipazione degli iscritti «alla determinazione delle scelte politiche che impegnano il partito».

Il disegno di legge intendeva affermare un netto cambio di passo rispetto alla modellistica dei partiti che aveva segnato la storia repubblicana. Perseguiva un mutamento che potesse rispondere a quelle esigenze degli iscritti rese manifeste dalla loro partecipazione sempre meno significativa, per numero e per incidenza sulle decisioni del partito.

La strada intrapresa non prevedeva la modifica dell'assetto giuridico formale dei partiti, i quali, salva la volontà contraria, sarebbero rimasti assoggettati al regime delle associazioni non riconosciute⁶⁸. Mirava, invece, a rinsaldare il processo che avveniva in seno alle associazioni attraverso ampi richiami alla democrazia interna e al principio di trasparenza, specie in relazione all'anagrafe degli iscritti, alla situazione economica complessiva e alla

⁶⁸ Art. 2, comma 4, del disegno di legge.

ripartizione delle risorse con le sezioni locali, ai finanziamenti privati ricevuti.

Perseguendo l'obiettivo della trasparenza, il d.d.l. riportava in equilibrio lo iato tra struttura privatistica e funzione pubblicistica: il legislatore, senza alterare la veste giuridica dei partiti, voleva far «assumere [alle disposizioni statutarie] rilevanza non più solo privatistica endo-associativa, bensì insieme altra giuspubblicistica»⁶⁹. Attraverso una novella al D.P.R. n. 361/1957⁷⁰, infatti, si prescriveva l'obbligo di depositare uno statuto (o una dichiarazione autenticata del legale rappresentate) che contenesse alcuni «elementi minimi di trasparenza», la cui assenza sarebbe stata colpita con la riconsiliazione della lista.

La scelta appariva condivisibile e, in ogni caso, coerente con il resto del sistema: avendo valorizzato il ruolo degli iscritti nelle fasi prodromiche alle elezioni, il logico corollario della violazione delle predette norme non poteva che consistere in una sanzione sul piano elettorale. Era evidente, in questo passaggio, il netto cambio di paradigma rispetto alla L. 13/2014⁷¹, che portava ad un livello più alto di osservanza delle prescrizioni legislative.

⁶⁹ Servizio studi del Senato, Dossier di accompagnamento all'A.S. n. 2439, 21.

⁷⁰ Prevista all'art. 3 del disegno di legge.

⁷¹ La quale, come ricostruito sopra, sanzionava l'assenza dei contenuti obbligatori soltanto con l'esclusione dal registro e, quindi, dai benefici economici.

Il precedente modello, in ogni caso, non veniva eliminato, anzi, veniva integrato dentro un sistema più ampio. Il d.d.l., infatti, lasciava impregiudicata la problematica dei mezzi di finanziamento: invece di occuparsi dell'*input* economico offriva spunti interessanti sulla fase di *output*, in particolare su alcune delle più comuni voci di spesa dei partiti. L'art. 7, riprendendo in parte alcune misure già presenti nella legislazione⁷², delineava una disciplina di cornice sui possibili accordi fra gli enti territoriali e i soggetti politici iscritti nel registro nazionale ai fini della fornitura di beni o servizi e della messa a disposizione di locali per lo svolgimento delle loro attività. Lo stratagemma approntato con questa previsione assicurava un (parziale) livellamento delle spese elettorali, che auspicabilmente avrebbe potuto attenuare le diseguaglianze di partenza senza incidere sul bilancio statale.

La valutazione complessiva sul disegno di legge deve essere positiva: si tratta di un testo informato a principi condivisibili dal quale può avviarsi una riflessione organica sull'assetto da dare ai partiti nell'ordinamento italiano.

Una riflessione che muove, anzitutto, dalla urgente necessità di un intervento legislativo in materia. Tale assunto non discende direttamente dal dettato dell'art. 49 Cost., che non contiene alcuna riserva di legge, nemmeno implicita. Né può parlarsi di una sua

⁷² Cfr., in particolare, l'art. 8 L. n. 96/2012.

*inattuazione*⁷³, che ne abbia ostacolato l'effettiva vigenza nell'ordinamento: pur nella sua «vaghezza»⁷⁴, esso lascia trasparire una certa impostazione cui il sistema partitico deve attenersi.

L'adozione di una normazione *ad hoc* – rispetto alla quale il legislatore gode di un ampio margine di discrezionalità sia sull'*an* che sul *quomodo*⁷⁵ – serve, invece, a sancire il passaggio verso l'accezione *interna*⁷⁶ del *metodo democratico*⁷⁷.

Il contesto storico-politico in cui si svolsero i lavori della Costituente – e segnatamente l'approvazione dell'art. 49 Cost., avvenuta pochi giorni prima dell'insediamento del quarto Governo De Gasperi che segnò la rottura del fronte antifascista – fece propendere per una scelta garantista e conservativa degli equilibri raggiunti, nella convinzione che qualsiasi elemento di controllo interno avrebbe dato adito ad abusi della futura maggioranza.

⁷³ Cfr. G.E. VIGEVANI, *op. cit.*, 498; P. MARSOCCI, *Sulla funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni politiche*, Napoli 2012, 148; S. BONFIGLIO, *La disciplina giuridica dei partiti e la qualità della democrazia. Profili comparativi e il caso italiano visto nella prospettiva europea*, in *Nomos*, n. 3/2015, 8.

⁷⁴ G. PASQUINO, *sub art. 49* in A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, fondato da G. Branca, Bologna 1992, 6.

⁷⁵ Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 256/2010, *cons. in dir.*, par. 8, in cui alla Consulta era stato chiesto un intervento additivo per accordare agli uffici elettorali il potere, *ex artt. 30 e 33 del D.P.R. n. 570/1960*, di verificare la regolarità delle selezioni interne ai partiti.

⁷⁶ Cfr. M. D'ANTONIO, *La regolazione del partito politico*, in M. D'ANTONIO - G. NEGRI, *Il partito politico di fronte allo Stato, di fronte a sé stesso: raccolta degli statuti dei partiti, dei regolamenti dei gruppi parlamentari, rassegna della giurisprudenza, progetti di disciplina legislativa, legge sul finanziamento e bilanci*, Milano 1983, 22.

⁷⁷ Non si tratterebbe, peraltro, di un'assoluta novità nella regolazione delle formazioni sociali: già l'art. 13 della L. n. 349/1986 in materia di diritto ambientale prescrive che il riconoscimento come «associazione di protezione ambientale a carattere nazionale» dipenda anche dall'«ordinamento interno democratico previsto dallo statuto»; sulla base di questa qualifica, poi, le associazioni saranno legittimate a poter intervenire in giudizio *ex art. 18*.

Lo scenario politico è ormai profondamente mutato⁷⁸: all'unitarietà della veste del partito *pesante*, rispetto alla quale il momento discretivo era rappresentato dall'ideologia, si contrappone una galassia di formazioni tendenzialmente deideologizzate, che hanno, però, perso il comune sostrato organizzativo. Come in un sistema di vasi comunicanti, tanto meno è possibile delineare i contorni delle proprie visioni programmatiche, tanto più è necessario farlo nell'aspetto organizzativo. L'ostacolo che l'odierno legislatore deve affrontare per rinvigorire il profilo interno del metodo democratico, pertanto, è rappresentato non più dal rischio di colpire una certa ideologia, ma dalla difficoltà di trovare una normazione che risulti neutrale rispetto alle diverse *species* di partito politico.

L'intervento legislativo deve muoversi entro il tracciato, già adottato nella L. n. 13/2014, di un'impostazione "a maglie larghe", che non comprima eccessivamente l'autodeterminazione del gruppo politico, «dato l'intimo e inestricabile rapporto che assai spesso intercorre tra i profili organizzativi e quelli politico-identitari»⁷⁹. L'ordinamento italiano non consente di configurare un unico

⁷⁸ Già in passato C.E. TRAVERSO, *Partito politico e ordinamento costituzionale: contributo alla determinazione della natura giuridica del partito politico*, Milano 1983, 150 s., aveva ritenuto i tempi maturi per una rivisitazione dell'assetto in materia; egli sosteneva che «l'attenzione sembra oramai spostarsi dall'aspetto garantistico (ora meno pressante che per il passato) a quello organizzatorio, afferente a una più corretta disciplina giuridica del potere politico nello Stato».

⁷⁹ A. SAITTA, *Partiti politici e dinamiche della forma di governo. I partiti politici*, in www.gruppodipisa.it, n. 2/2019, 170.

«modello ideale di “partito costituzionale”»⁸⁰ come si registra in Germania: l’assenza di particolari limiti agli obiettivi politici – ivi, invece, previsti – rema contro questa direzione. Alla frammentazione organizzativa si dovrebbe, invece, rispondere fissando dei «principi generali che consentano la creazione di “metodi democratici” diversi ed adeguati alla storia ed alle finalità politiche che sono proprie di ciascun partito politico»⁸¹.

Raccogliendo gli spunti più significativi della legislazione straniera e degli arresti della giurisprudenza di merito, il primo profilo su cui fondare un ordinamento interno democratico è rappresentato dalla tutela degli iscritti dai provvedimenti disciplinari arbitrari. La più recente prassi sulle espulsioni ne dimostra un crescente uso come strumenti di indirizzo politico della maggioranza contingente e non come misure sanzionatorie che certificano l’irrimediabile lesione dell’*affectio societatis*. Mentre la selezione all’ingresso può essere correttamente utilizzata per fini ideologici, lo *status* degli iscritti dovrebbe ricevere una protezione rafforzata: a nulla varrebbero, altrimenti, le enunciazioni sul rispetto delle minoranze.

⁸⁰ S. MERLINI, *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, in AA.VV., *Partiti politici e società civile a sessant’anni dall’entrata in vigore della Costituzione*, *Annuario AIC 2008*, Napoli 2009, 104 (virgolettato testuale).

⁸¹ *Ibid.*

Sul fronte dell'applicazione delle sanzioni la L. n. 13/2014 ha offerto delle prime risposte, che devono essere integrate dai suggerimenti delle linee guida della Commissione nella prospettiva di una piena procedimentalizzazione. Difatti, per quanto un tentativo di tipizzazione degli illeciti statutari rappresenti una scelta apprezzabile, non può escludersi che residui un certo margine di discrezionalità tra le maglie della loro formulazione: sarebbe opportuno, pertanto, rinsaldare la clausola civilistica dei "gravi motivi" attraverso un'indicazione di massima dei parametri costituzionali di riferimento, utile sia per i partiti, ai fini della redazione degli statuti, che per i giudici, nella fase contenziosa.

D'altra parte una tutela più efficace può essere assicurata dalla chiara delimitazione dell'*iter* della giurisdizione interna, che culmini in un provvedimento congruamente motivato da poter eventualmente impugnare: davanti a un secondo grado interno di giudizio, prima, e davanti al giudice ordinario, poi.

Alla medesima impostazione di democrazia procedurale dovrebbe attenersi l'altro tratto fondamentale dell'organizzazione interna della selezione delle candidature, rispetto alla quale, ancor più che per il primo profilo, può sostenersi che la forma è sostanza. La precisa individuazione dei titolari dell'elettorato attivo e passivo, oltre che delle modalità attraverso cui giungere all'individuazione degli eligendi, appare preliminare per ravvivare il fuoco della

partecipazione degli iscritti, ribaltandone la posizione da destinatari passivi ad attori protagonisti di quella fase che si colloca a metà strada tra la sfera privata e pubblica⁸². Pur senza replicare il modello tedesco di partito indirizzato dal basso verso l'alto, che alla prova dei fatti si è dimostrato eccessivamente forzato, può trarsi da quella impostazione e, in misura più tiepida, anche dalla *LOPP* spagnola, il principio della centralità dell'assemblea a tutti i livelli territoriali.

Non è compito della legge imporre l'obbligatorietà delle primarie: l'adozione di questo sistema, sia nell'*an* che nel *quomodo* di una delle sue possibili configurazioni⁸³, risponde a precise scelte di strategia politica e rappresenta solo una delle vie che i partiti possono percorrere nel rispetto della democrazia interna. Il legislatore, invece, deve svuotare gli spazi dell'opacità delle selezioni e inibire la cooptazione dei candidati per mano delle oligarchie del partito, offrendo così un rimedio concreto alla tangibile disaffezione dei cittadini verso la gestione della *res publica*.

L'implementazione di questi principi negli ingranaggi delle dinamiche interne assume un rilievo tanto maggiore in quanto risulti propedeutica alla loro tutela innanzi all'autorità giudiziaria.

⁸² Cfr. N. PIGNATELLI, *La natura delle funzioni dei partiti politici e delle situazioni giuridiche soggettive degli iscritti*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, 2020, 4 s.

⁸³ A tal riguardo v. diffusamente U. RONGA, *La selezione delle candidature*, in *www.gruppodipisa.it*, n. 2/2019, 49 ss.

L'analisi della giurisprudenza di merito ha evidenziato, infatti, diverse oscillazioni sulla profondità del sindacato che la magistratura può condurre. Abbandonata la teorica della piena immunità dei partiti, le pronunce in materia hanno fatto emergere una persistente ritrosia del potere giudiziario davanti alle scelte ideologicamente più pregnanti: in parte dovuta ai residui del precedente assetto, ma per altra parte giustificata dall'assenza di una chiara indicazione legislativa sul *quomodo* dell'intervento e sui suoi confini. I giudici hanno dimostrato maggiore intraprendenza, invece, sulle questioni strettamente procedurali, come nei numerosi casi di violazioni della legalità statutaria da parte del M5S⁸⁴. Il risultato pratico è stato, nondimeno, inappagante: le sentenze hanno rappresentato dei meri tentativi di *moral suasion*, che sono stati sistematicamente disattesi dalle forze politiche destinatarie.

La piena realizzazione della democrazia interna, pertanto, non può prescindere dal superamento delle criticità emerse dal diritto vivente. La risposta risiede, per l'appunto, nella chiara descrizione del percorso che la locomotiva dell'organizzazione interna deve effettuare. Questa scelta consentirebbe, anzitutto, di eliminare il paradosso causato dallo scrutinio di mera legalità interna, in forza del quale i partiti che regolano maggiormente il loro assetto domestico

⁸⁴ V. le sentenze richiamate al capitolo II, par. 2, fra le quali, in particolare, Trib. Roma, III sez. civ., ordinanza del 12 aprile 2016 e Tribunale di Genova, sez. I civile, decreto/ordinanza del 10 aprile 2017.

sono più esposti alle valutazioni giudiziarie, mentre quelli che si trincerano dietro il silenzio dei loro statuti possono agire senza il rischio di ingerenze della magistratura.

Tale assetto non sarebbe, comunque, sufficiente ad evitare che l'accertamento delle violazioni dei partiti si riveli tanto inutile quanto tardivo rispetto al bene della vita che è rimasto lesa. Per assicurare una tutela effettiva il legislatore potrebbe, quindi, estendere la portata degli obblighi di *facere* al di là della reintegrazione dell'iscritto illegittimamente espulso, garantendo in modo specifico anche i soggetti estromessi dalle competizioni elettorali interne o per le cariche pubbliche. Alle più gravi violazioni delle procedure, poi, traendo prezioso spunto dall'insegnamento tedesco⁸⁵, potrebbero riconnettersi delle sanzioni sul piano elettorale, ivi compresa la riconsiliazione della lista.

L'ampliamento dei poteri della magistratura, però, dovrebbe coniugarsi con un ripensamento, *rectius*, con una chiara definizione del quadro delle competenze degli uffici giudiziari. Sono già state sollevate alcune perplessità sul ricorso ad un sindacato diffuso in materia, in particolare per i rischi di contraddittorietà tra pronunce: perplessità che, peraltro, si accentuerebbero laddove ciascun tribunale fosse legittimato ad adottare misure particolarmente

⁸⁵ In merito al quale cfr. E. CATERINA, *Strumenti e rimedi a tutela della democrazia interna ai partiti politici: un'analisi nell'ordinamento tedesco*, in *Dem. dir.*, n. 1/2016, 153.

coercitive sulla vita interna dei partiti. La risposta a questi dilemmi, e, al contempo, alle predette esigenze di speditezza dei giudizi, potrebbe essere individuata nella creazione di sezioni specializzate sulla materia, preferibilmente presso le Corti d'Appello, sulla falsariga di quanto previsto per il Tribunale delle Acque pubbliche⁸⁶.

Questa soluzione è già presente, in qualche misura, nello scenario attuale: nei casi portati all'attenzione del Tribunale di Palermo nel 2017 la questione è stata affidata alla sezione specializzata in materia di impresa, mentre la più recente pronuncia del Tribunale di Roma del 2018 proveniva dalla sezione specializzata in diritti della persona e immigrazione. A suo sostegno, poi, si è registrata anche qualche proposta di legge⁸⁷, oltre che l'avallo di autorevole dottrina⁸⁸.

Un modello siffatto assicurerebbe una prospettiva più completa all'organo giudicante, diminuendo al contempo il pericolo di frammentarietà della giurisprudenza: due elementi che fornirebbero adeguate garanzie alle esigenze della democrazia interna.

⁸⁶ Disciplinato dal r.d. n. 1775/1933 ("Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici").

⁸⁷ Art. 7 della proposta di legge n. 3724 alla Camera dei Deputati, nella XVII legislatura.

⁸⁸ E. CHELI, *La democrazia interna dei partiti politici: un percorso solo avviato*, in *il Mulino*, n. 6/2019, 907.

4. Emersione dalla palude dell'anomia e recupero della dimensione pubblicistica: presidi giurisdizionali al metodo democratico nell'attività esterna e prospettive nella giurisprudenza costituzionale

«In sostanza dunque, dei due aspetti del partito politico, l'uno (quello associativo) venne accolto ed esplicitato dall'Assemblea; l'altro, quello istituzionale (pur non essendo escluso) non venne esplicitato»⁸⁹. Nelle parole di Traverso si riscontra un'efficace sintesi del travaglio della regolazione costituzionale del partito politico.

In sede costituente⁹⁰, infatti, Basso aveva prospettato la possibilità di riconoscere ai partiti delle «attribuzioni di carattere costituzionale» definita dalla Costituzione, nonché dalla legge elettorale e sulla stampa. Per quanto la proposta non venne mai formalmente rigettata⁹¹, è ragionevole ipotizzare che l'argomento non fu ulteriormente approfondito anche a causa della coeva esclusione dall'art. 49 Cost. di qualsiasi richiamo alla democrazia interna: sarebbe stato difficile «legittimare tali attribuzioni (anche al di fuori di funzioni esercitate dalle Camere) senza la certezza che

⁸⁹ C.E. TRAVERSO, *La genesi storico-politica della disciplina dei partiti nella costituzione italiana*, in *Il Politico*, n. 1/1968, 300.

⁹⁰ V. *amplius* al capitolo I.

⁹¹ Dopo un riscontro favorevole in sede di prima sottocommissione, con l'ordine del giorno di Dossetti del 20 novembre 1946 si rinviò la questione ad un esame comune con la seconda sottocommissione, che però non si verificò mai.

quei compiti sarebbero stati svolti seguendo procedure democratiche»⁹². La conseguente fuga verso il diritto privato e la permanenza in uno «stato di semiclandestinità giuridica»⁹³ hanno, quindi, ridimensionato qualsiasi aspettativa verso la loro istituzionalizzazione, quantomeno sul profilo statico-organizzativo. La dimensione costituzionale dei partiti a livello funzionale, invece, come si è avuto modo di analizzare, non è mai stata dubitabile, specie per il ruolo ricoperto nelle competizioni elettorali.

Facendosi forza di queste considerazioni, nel 2006 il Partito “La Rosa nel Pugno” ha tentato di instaurare un conflitto tra poteri contro Camera e Senato davanti alla Corte costituzionale. Il *casus belli* era stato fornito dall’approvazione della nuova legge elettorale⁹⁴, in accordo alla quale il ricorrente, nonostante la sua presenza nelle assemblee legislative, non soddisfaceva quei criteri che dispensavano, invece, tutte le altre forze parlamentari dalla raccolta delle sottoscrizioni. I tempi ristretti a sua disposizione rendevano, quindi, concreto il rischio di non potersi presentare in diverse circoscrizioni, «con conseguente lesione del diritto di partecipar[e] in condizioni di parità con gli altri partiti, ai sensi dell’art. 49 Cost.». La questione era stata portata all’attenzione della

⁹² L. ELIA, *A quando una legge sui partiti?*, in S. MERLINI (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze 2009, 54 s.

⁹³ M. D’ANTONIO, *op. cit.*, 24.

⁹⁴ L. n. 270/2005 “Modifiche alle norme per l’elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica”.

Consulta perché, secondo la compagine politica, i partiti «sono titolari di attribuzioni costituzionali nei procedimenti per l'elezione delle assemblee, con conseguente qualificazione di poteri dello Stato allorché lamentino la lesione di quelle attribuzioni».

Il partito ricorrente faceva proprie le argomentazioni adottate dalla Corte nella prima decisione sui comitati promotori del referendum abrogativo⁹⁵: in quell'occasione i giudici costituzionali avevano concluso che la legittimazione processuale nel conflitto tra poteri non postulava tanto l'appartenenza allo Stato-apparato, quanto «la titolarità e l'esercizio di funzioni pubbliche costituzionalmente rilevanti e garantite, concorrenti con quelle attribuite a poteri ed organi statuali in senso proprio».

Una definizione entro cui potevano ricondursi, secondo il ricorrente, anche le funzioni che l'art. 49 Cost. riconosceva «in via esclusiva» ai partiti relativamente alle competizioni elettorali, «non essendo configurabile a Costituzione vigente altra forma di rappresentanza politica». Fra queste si annoveravano principalmente la scelta dei candidati e la presentazione di «alternative elettorali» – le due c.d. «funzioni sistemiche» in accordo alla definizione di Pasquino⁹⁶ – la cui natura costituzionale era confermata dalla (allora vigente) legislazione sul finanziamento delle campagne elettorali e

⁹⁵ Corte costituzionale, ordinanza n. 69/1978.

⁹⁶ G. PASQUINO, *op. cit.*, 17 s.

dai controlli che predisponessa. L'onere di raccolta delle firme gravante su "La Rosa nel Pugno", pertanto, era da considerarsi irragionevole, poiché coartava quel "concorso" costituzionalmente garantito che, «con il duplice significato di "contribuire" e "gareggiare", si riferisce anche al diritto dei partiti di partecipare alle competizioni elettorali in condizioni di parità».

Sotto il profilo soggettivo la similitudine tra partiti e comitati appariva ben motivata: erano entrambi degli enti estranei allo Stato-apparato, accomunati anche dalla *sedes materiae* della (scarna) disciplina civilistica⁹⁷. Qualche incertezza in più, invece, poteva teoricamente registrarsi sull'aspetto funzionale dei partiti: a tacer dei dubbi sull'effettiva titolarità del concorso *ex art. 49 Cost.*, dei partiti in prima persona o dei cittadini attraverso essi, dal dettato costituzionale non poteva, comunque, trarsi un'indicazione univoca sul loro ruolo nelle competizioni elettorali. Nondimeno, un esame delle funzioni concretamente svolte dai partiti avrebbe potuto legittimare, senza troppe forzature, un'interpretazione estensiva dell'*art. 49 Cost.* che riconoscesse la validità delle argomentazioni del ricorrente.

La Consulta, invece, si è dimostrata di ben altro avviso. Mentre ai comitati promotori la Costituzione riserva uno «specifico *potere* di

⁹⁷ Libro I, Titolo II, Capo III "delle associazioni non riconosciute e dei comitati" del codice civile.

carattere costituzionale»⁹⁸, l'art. 49 Cost. attribuisce ai partiti solo la *funzione* di concorrere per determinare la politica nazionale. Questa funzione non è sintomatica di alcuna *attribuzione costituzionale*, ma si limita ad offrire al legislatore *ordinario* il fondamento sulla base del quale «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».

Ad ulteriore conferma di questa tesi la Corte ha addotto, infine, la precisa scelta dei Costituenti di non assegnare ai partiti nessuna attribuzione di carattere costituzionale, né per la presentazione delle liste elettorali, né per l'esperibilità di azioni davanti alla Consulta, né di altre funzioni da determinare con legge. Ne seguiva, quindi, la conclusione per cui i partiti «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.»⁹⁹.

L'ordinanza ha ricevuto dei commenti tendenzialmente negativi in dottrina, che auspicava, invece, una maggiore apertura in materia da parte della Corte.

⁹⁸ Enfasi aggiunta.

⁹⁹ Così la Corte costituzionale, ordinanza n. 79/2006, nella parte finale delle motivazioni.

I benefici che sarebbero derivati da una declaratoria di ammissibilità del conflitto tra poteri sono stati prospettati, infatti, perfino da chi ha condiviso le conclusioni della Consulta¹⁰⁰. Secondo questa tesi, il riconoscimento della legittimazione dei partiti avrebbe consentito «ai soggetti principali del pluralismo politico di contribuire ad assicurare trasparenza e parità di *chances* agli attori del processo politico, soprattutto nel procedimento elettorale»¹⁰¹, un settore nel quale rimane alto il rischio di “zone franche” dallo scrutinio di costituzionalità¹⁰².

Nondimeno, la Corte ha correttamente statuito sulla base di un’interpretazione originalista dell’art. 49 Cost., in linea con quel «compromesso costituzionale», di cui la norma è portatrice, che postula «il consapevole rifiuto dell’incorporazione dei partiti nei pubblici poteri»¹⁰³. Anche a fronte di questo punto di partenza, peraltro, né la legge ordinaria né i regolamenti parlamentari hanno tentato di ampliarne la portata, agevolando così la posizione di chiusura della Corte.

¹⁰⁰ G. RIVOCCHI, *I partiti politici nella giurisprudenza costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2016.

¹⁰¹ *Ivi*, par. 5.

¹⁰² Tale problematica appare, in ogni caso, recessiva a seguito del nuovo orientamento della Corte registratosi con le sentenze n. 1/2014 e n. 35/2017.

¹⁰³ G. RIVOCCHI, *op. et loc. ult. cit.*

Larga parte degli autori, invece, ha ritenuto insufficienti le argomentazioni addotte dai giudici costituzionali per disconoscere la funzione propriamente costituzionale ai partiti.

L'impostazione della Corte è apparsa a taluni¹⁰⁴ eccessivamente appiattita sul momento associativo a discapito di quello più marcatamente politico, emblematica di un'idea, ormai anacronistica, che sminuisce l'importanza della «continua compenetrazione tra la società e lo stato» sancita nell'art. 49 Cost. Una *deminutio* che la Consulta realizza proprio attraverso la forzata distinzione tra “funzioni pubbliche” e “poteri costituzionali”, dove i secondi vengono esclusi soltanto perché non espressamente enunciati nella Costituzione¹⁰⁵.

Sia consentito avanzare, a tal proposito, la tesi per cui la Corte ha marcato più volte questo passaggio¹⁰⁶ al fine di potersi discostare dai precedenti sui comitati promotori: degradando ad un livello subcostituzionale le attribuzioni dei partiti – considerate, quindi, come il frutto della discrezionalità del legislatore tra più scelte concretamente perseguibili – la declaratoria di inammissibilità

¹⁰⁴ A. MANNINO, *I partiti davanti alla Corte costituzionale*, in *Forum Quad. cost.*, 2006.

¹⁰⁵ S. CURRERI, *Non varcate quella soglia! (prime considerazioni sull'ordinanza n. 79/2006 della Corte costituzionale circa l'inammissibilità del conflitto di attribuzioni sollevato da un partito politico)*, in *Forum Quad. Cost.*, 2006, par. 3.

¹⁰⁶ Seppur in maniera non soddisfacente rispetto all'importanza che questo snodo assume per la tenuta della motivazione.

rappresenterebbe un mero *distinguishing* e non un completo *overruling* della sentenza del 1978.

Il confronto tra comitati promotori e partiti non può, in ogni caso, innalzarsi ad argomento risolutivo della questione. Anche a voler accogliere il ragionamento della Corte sotto il profilo soggettivo, per cui i primi sono i diretti destinatari del dettato costituzionale, mentre il contenuto dell'art. 49 Cost. «non si *individualizza* necessariamente»¹⁰⁷ nei partiti – che nel disegno costituzionale dovrebbero rappresentare solo una delle forze politiche che *concorrono* a determinare la politica nazionale – nondimeno l'impianto motivazionale è da censurare per la prospettiva incompleta che offre.

La «funzione di organizzazione politica della società civile» dei partiti, che ha il suo sbocco naturale nella formulazione dell'indirizzo politico dello Stato-apparato, potrebbe essere lesa dai poteri statali sui piani della trasparenza e della parità di *chances*: non è dato comprendere, allora, perché «l'indubbio rilievo costituzionale della funzione preformativa dei partiti»¹⁰⁸, ove venga circostanziata dal legislatore in atti specifici come quello della raccolta delle firme,

¹⁰⁷ P. RIDOLA, *La legittimazione dei partiti politici nel conflitto di attribuzione fra poteri dello stato: organamento dei soggetti del pluralismo o razionalizzazione dei principi costituzionali del processo politico?*, in *Giur. Cost.*, n. 1/2006, 669 (enfasi testuale).

¹⁰⁸ *Ivi*, 671.

«non produca anche corrispondenti attribuzioni munite di un sicuro aggancio costituzionale»¹⁰⁹.

Ad ulteriore sostegno della legittimazione al conflitto, infine, è stata richiamata anche un'argomentazione comparata col sistema tedesco¹¹⁰. Sebbene l'art. 21 GG abbia consacrato un modello di *Inkorporation* che non si riscontra nella Costituzione italiana, sul piano fattuale i partiti tedeschi non sono degli organi dello Stato, ma degli enti associativi di rilievo costituzionale¹¹¹: e, come tali, possono adire il giudice costituzionale sia per difendere i loro *Grundrechte*, al pari di tutti i privati, tramite il ricorso diretto (*Verfassungsbeschwerde*), sia a tutela dei loro compiti costituzionali riconnessi alla formazione della *politische Willensbildung* dell'elettorato.

L'apertura del giudizio interorganico ai partiti, quindi, oltre a essere pienamente sostenibile sul profilo costituzionale, avrebbe dato una risposta alle istanze di tutela dei soggetti del pluralismo che l'attuale sistema di accesso alla Corte non consente, a differenza delle esperienze della Germania e della Spagna.

Il giudice costituzionale non ha raccolto nessuna delle suggestioni dottrinali, ma ha mantenuto ferma la sua posizione anche

¹⁰⁹ *Ivi*, 672.

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ Cfr. E. FRIESENHAHN, "Status" e finanziamento dei partiti tedeschi, in *Studi parl.*, n. 2/1968, 88 s. e giurisprudenza *ivi* citata.

nei successivi arresti giurisprudenziali del 2009¹¹² e del 2020¹¹³. Il caso più recente presentava forti profili di similitudine con la pronuncia del 2006, poiché concerneva, ancora una volta, l'onere di raccolta delle sottoscrizioni per la presentazione delle liste anche in capo a partiti dotati di una rappresentanza parlamentare. La ricorrente associazione “+Europa” aveva sollecitato la Consulta ad adottare «un approccio sostanzialistico» che legittimasse il fondamento costituzionale di quelle «funzioni essenziali e imprescindibili per l'esercizio della sovranità popolare» svolte dai partiti. Non era meno significativo, per quanto concernesse gli equilibri dell'architettura della giustizia costituzionale, il richiamo alla *residualità* del conflitto, che rappresentava l'unica strada percorribile per ottenere una tutela delle posizioni giuridiche lese dalla legge.

La Corte, però, non ha riscontrato motivazioni sufficienti per cambiare la propria giurisprudenza e ha concluso per una declaratoria di inammissibilità che potrebbe definirsi¹¹⁴ *in forma semplificata*, essendo stata motivata esclusivamente sul *dictum* dell'ordinanza n. 79/2006.

Per quanto tale recentissima pronuncia confermi l'inaffidabilità della Corte costituzionale dalle sue posizioni a

¹¹² Corte costituzionale, ordinanza n. 120/2009.

¹¹³ Corte costituzionale, ordinanza n. 196/2020.

¹¹⁴ Mutuando un'espressione propria del processo amministrativo.

legislazione invariata, non sembra preclusa, invece, l'uscita da questa *impasse* attraverso un intervento legislativo.

Attenta dottrina¹¹⁵ ha evidenziato, a tal proposito, che l'accertamento delle funzioni dei partiti va condotto secondo «un approccio dinamico e integrato, comprensivo dell'evoluzione normativa dell'ordinamento». La Corte non deve circoscrivere il proprio scrutinio ad un'«esegesi insulare» dell'art. 49 Cost., anzi: la limitatezza del dettato costituzionale può essere compensata da un più ampio sviluppo delle «attribuzioni materialmente costituzionali» dei partiti in sede di legislazione ordinaria. Collocando il caso di specie in queste coordinate ermeneutiche, l'autore conclude che la Consulta non avrebbe potuto decidere diversamente: la configurazione dei partiti nell'ordinamento che si è cristallizzata, da ultimo, con il d.l. n. 149/2013 non favorisce la «istituzionalizzazione, costituzionalmente rilevante, del fenomeno partitico», né tantomeno cerca di farlo emergere dalla palude dell'anomia verso la dimensione pienamente pubblicistica che dovrebbe possedere.

La strada di un intervento legislativo sistematico appare, pertanto, la migliore, se non l'unica, alternativa per configurare una modellistica dei partiti politici pienamente rispondente alle

¹¹⁵ C. CARUSO, *Uso e abuso del conflitto tra poteri: inammissibili i ricorsi in tema di referendum costituzionale ed elezioni regionali*, in *Quad. cost.*, n. 4/2020, 826 ss.

condizioni socio-politiche contemporanee, ormai profondamente diverse da quelle fotografate nell'art. 49 Cost.

Questo processo di *istituzionalizzazione* dei partiti deve muoversi, anzitutto, dall'inequivoca enunciazione della democrazia interna, facendo leva sull'insegnamento di Mortati che aveva ammonito i Costituenti sul fatto che «uno Stato, il quale voglia poggiare su basi saldamente democratiche, non [può] tollerare organismi politici che non si ispirino anche nella loro struttura interna a sistemi e a metodi di libertà»¹¹⁶. La garanzia del metodo democratico interno può rappresentare una cura per l'emorragia di partecipazione politica che attraversa la società, laddove venga accompagnata da una complessiva riforma del sistema elettorale e rappresentativo che i recenti esiti referendari hanno reso ineludibile.

Dopo aver regolamentato a chiare lettere il profilo associativo del partito¹¹⁷, il legislatore ordinario dovrà preoccuparsi di positivizzarne le attribuzioni costituzionali, così da riempire di contenuto l'involucro dell'art. 49 Cost. e offrire alla Corte costituzionale un valido supporto per un mutamento della propria giurisprudenza sui conflitti tra poteri. Posto che il tangibile «parallelismo tra i cinquecentomila firmatari una proposta

¹¹⁶ C. MORTATI, in ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta del 22 maggio 1947*, 4167.

¹¹⁷ Un passaggio che non richiede, peraltro, un traumatico stravolgimento della figura associativa, potendosi mantenere l'attuale previsione dell'iscrizione nel registro nazionale previo deposito dello statuto *sub specie* di atto pubblico.

referendaria e i soggetti legittimati a proporre le candidature alle elezioni politiche»¹¹⁸ può apparire sufficiente per integrare il profilo soggettivo, la legge sui partiti dovrebbe soltanto codificare, fra le altre, le prerogative che la Costituzione implicitamente riserva agli appartenenti allo Stato-comunità in materia elettorale, dando piena forma anche al profilo oggettivo.

L'intervento chiarificatore del legislatore, peraltro, potrà dotare la Corte del necessario supporto normativo per poter affrontare anche quelle «tematiche in cui labile è il confine tra politica e giurisdizione»¹¹⁹, fra le quali potrebbe ricondursi il giudizio sullo scioglimento dei partiti *ex lege* Scelba.

Questa tesi era già stata avanzata in sede costituente da Calamandrei, che aveva ipotizzato di istituire «una sezione della Corte costituzionale per verificare quali sono i partiti che corrispondono, per la loro organizzazione e per i loro metodi, alla definizione data dalla Costituzione»¹²⁰ nella XII disp. finale¹²¹.

¹¹⁸ Così A. SAITTA, *La verifica dei poteri nel parlamento italiano e la possibilità di un sindacato successivo della Corte costituzionale*, in *Rass. parl.*, n. 1/2020, 70.

¹¹⁹ S. CURRERI, *op. cit.*, par. 1.

¹²⁰ ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta del 04/03/1947*, 1754.

¹²¹ In dottrina cfr. in senso conforme A. PREDIERI, *Intervento*, in AA.VV., *Un adempimento improrogabile. Atti del Convegno giuridico sull'attuazione della XII norma finale della Costituzione. Firenze, Palazzo Vecchio, 2 luglio 1961*, a cura del Comitato promotore e del Consiglio regionale toscano della resistenza, Firenze 1961, 91.

La regolazione della democraticità interna dei partiti, unitamente ad una loro crescente istituzionalizzazione¹²², potrebbe illuminare molte delle zone d'ombra in cui appare sfuggibile la qualifica di alcuni elementi adottati nella lotta politica come *meramente* violativi del metodo democratico o sintomatici della riorganizzazione del partito fascista. Dotando il sistema politico di una maggiore coerenza interna sarebbe, quindi, più agevole individuare quei comportamenti suscettibili di determinare lo scioglimento di un partito, senza che l'organo giudicante possa essere tacciato di manifestare un certo indirizzo politico.

La giurisprudenza convenzionale e la prospettiva comparata dimostrano che, nell'attuale contesto storico-politico, l'adozione di tali misure deve considerarsi residuale, talvolta anche meno efficace rispetto a misure che, sulla carta, appaiono più tenui. Nondimeno, proprio perché si tratta di una materia lontana dal dibattito politico attuale, il legislatore potrebbe riuscire a riformarla, con il dovuto distacco, quale ultimo tassello di un nuovo mosaico sulla disciplina complessiva del partito politico.

¹²² E. CHELI, *op. et loc. cit.*, ritiene auspicabile l'affidamento alla Corte costituzionale di un controllo sulle attività esterne.

BIBLIOGRAFIA

AA.VV., *Political parties in America*, Washington D.C. 2001.

Ò. ALZAGA VILLAAMIL, *Hacia el estudio de lo preocupante en nuestro régimen de partidos*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 35/2015

G. AMATO - F. CLEMENTI, *Nota sul finanziamento della politica*, in *www.camera.it*, 2012

ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta del 19 novembre 1946*

ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta del 20 novembre 1946 della prima sottocommissione*

ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta del 4 marzo 1947*

ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta del 22 maggio 1947*

A.I. ARENA, *Alcune brevissime riflessioni sui partiti politici*, in *www.dirittifondamentali.it*, n. 1/2020

G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Milano 1976

A.A. BARBERA, *sub art. 2*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma 1975

A.A. BARBERA, *Relazione di sintesi*, in AA.VV., *Partiti politici e societ  civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, *Annuario AIC 2008*, Napoli 2009

B. BARBISAN, *The Republic of Parties: From Singular to Plural in the 1948 Italian Constitution*, in *Giorn. di storia cost.*, n. I/2020

A. BARDUSCO, *L'ammissione del cittadino ai partiti*, Milano 1967

P. BARILE, *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, Padova 1953

P. BARILE, *Relazione*, in AA.VV., *Un adempimento improrogabile. Atti del Convegno giuridico sull'attuazione della XII norma finale della Costituzione. Firenze, Palazzo Vecchio, 2 luglio 1961*, a cura del Comitato promotore e del Consiglio regionale toscano della resistenza, Firenze 1961

P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna 1984

P. BARILE - U. DE SIERVO, *Revisione della Costituzione*, in *Nov. Dig. it.*, XV, Torino 1968

P. BARILE - U. DE SIERVO, *Sanzioni contro il fascismo ed il neofascismo*, in *Nov. Dig. it.*, XVI, Torino 1969

S. BARTOLE, *Partiti politici*, in *Dig. disc. pubbl.*, X, Torino 1995

M. BASILE, *Congressi di partito e misure cautelari*, in *Giur. it.*, 1982, I, 2

L. BASSO, *Il partito nell'ordinamento democratico moderno*, in ISLE, *Indagine sul partito politico*, tomo 1, Milano 1966

L. BASSO, *Considerazioni sull'art. 49 della Costituzione*, in ISLE, *Indagine sul partito politico*, tomo 1, Milano 1966

S. BELLOMIA, *Manifestazioni fasciste e XII disposizione transitoria della Costituzione*, in *Giur. cost.*, n. 3/1973

L. BIANCHI D'ESPINOSA, *Relazione*, in AA.VV., *Un adempimento improrogabile. Atti del Convegno giuridico sull'attuazione della XII norma finale della Costituzione. Firenze, Palazzo Vecchio, 2 luglio 1961*, a cura del Comitato promotore e del Consiglio regionale toscano della resistenza, Firenze 1961

P. BIGLINO CAMPOS, *Intervención del legislador y selección de candidatos por los partidos políticos: una perspectiva comparada*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 35/2015

F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici*, Milano 2012

F. BIONDI, *Verso un finanziamento privato dei partiti: ma con quali regole*, in *Quad. cost.*, n. 2/2017

P. BISCARETTI DI RUFFIA, *I partiti politici nell'ordinamento costituzionale*, in *Il Politico*, n. 1/1950

P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Napoli 1986

R.L. BLANCO VALDÉS, *La problemática de la financiación de los partidos políticos en España: Regulación jurídica y propuestas de reforma*, in *Revista de Estudios Políticos*, n. 87/1995

R.L. BLANCO VALDÉS, *A proposito della "illegalizzazione" di Batasuna*, in *Quad. cost.*, n. 4/2002

R.L. BLANCO VALDÉS, *Introduzione alla costituzione spagnola del 1978*, a cura di M. Iacometti, Torino 2017

N. BOBBIO, *Libertà fondamentali e formazioni sociali. Introduzione storica*, in *Pol. dir.*, n. 1/1975

G. BOGNETTI, *Lo spirito del costituzionalismo americano*, vol. I, *La Costituzione liberale*, Torino 1998

G. BOGNETTI, *Lo spirito del costituzionalismo americano*, vol. II, *La Costituzione democratica*, Torino 2000

C. BOLOGNA, *Libertà politiche e partiti antisistema*, in P. MANZINI - A. LOLLINI (a cura di), *Diritti fondamentali in Europa*, Bologna 2015

S. BONFIGLIO, *La disciplina giuridica dei partiti e la qualità della democrazia. Profili comparativi e il caso italiano visto nella prospettiva europea*, in *Nomos*, n. 3/2015

M. BONINI, *La democrazia alla prova dei suoi valori: ripudiare il partito neonazista tedesco senza scioglierlo*, in *Oss. cost.*, n. 2/2017

M. BON VALSASSINA, *Apologia di fascismo, divieto di riorganizzazione del partito fascista e libertà di manifestazione del pensiero*, in *Foro it.*, 1957

M. BON VALSASSINA, *Nota a Corte cost. n. 1/1957*, in *Giur. cost.*, n. 1/1957

M. BON VALSASSINA, *La giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht in tema d'anticostituzionalità dei partiti politici*, in *Giur. cost.*, 1958

G. BRUNELLI, *Struttura e limiti del diritto di associazione politica*, Milano 1991

G. BRUNELLI, *Partiti politici e dimensione costituzionale della libertà associativa*, in F. BIONDI - G. BRUNELLI - M. REVELLI, *I partiti politici nella organizzazione costituzionale*, Napoli 2015

A. BURATTI, *La condotta antidemocratica dei partiti come "illecito costituzionale"*, in *DPCE*, n. 2/2003

M. CALISE, *Il partito personale*, Roma-Bari 2000

M. CALISE, *La democrazia del leader*, Roma-Bari 2016

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

R. CALVANO, *La democrazia interna, il libero mandato parlamentare e il dottor Stranamore*, in *www.federalismi.it*, n. 13/2018

E. CANITANO, *I limiti al diritto di associarsi in partiti politici in Italia e Spagna*, in AA.VV., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, vol. I, Napoli 2005

L. CAPPuccio, *Il finanziamento della politica in Spagna*, in G. TARLI BARBIERI - F. BIONDI (a cura di), *Il finanziamento della politica*, Napoli 2016

A. CARDINI, *I partiti e la costituente*, in *Studi senesi*, n. 3/2008

P. CARETTI - E. GRASSI, *La “giustizia interna” nei partiti*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, n. 4/1976

C. CARUSO, *Uso e abuso del conflitto tra poteri: inammissibili i ricorsi in tema di referendum costituzionale ed elezioni regionali*, in *Quad. cost.*, n. 4/2020, 826 ss.

E. CATERINA, *Strumenti e rimedi a tutela della democrazia interna ai partiti politici: un’analisi nell’ordinamento tedesco*, in *Dem. dir.*, n. 1/2016

E. CATERINA, *Il giudice civile e l’ordinamento interno dei partiti politici: alcune considerazioni sulle recenti ordinanze dei tribunali di Napoli e di Roma*, in *Oss. sulle fonti*, n. 3/2016

A. CATTEDRA, *Nota a margine della XII disposizione finale della Costituzione*, in *L’amm. ita.*, n. 5/1990

S. CECCANTI, *Le democrazie protette e semi-protette da eccezione a regola. Prima e dopo le Twin Towers*, Torino 2004

S. CECCANTI - D. TEGA, *La protezione della democrazia dai partiti antisistema: quando un’esigenza può diventare un’ossessione* in A. DI GIOVINE (a cura di), *Democrazie protette e protezione della democrazia*, Torino 2005

G. CERRINA FERONI, *Democrazia interna ai partiti in Germania: un modello per l’Italia*, in G. CERRINA FERONI - F. PALERMO - G. PARODI - P. RIDOLA (a cura di), *I 60 anni della Legge fondamentale tra memoria e futuro*, Torino 2012

E. CHELI, *Intorno al problema della regolazione dei partiti politici*, in *Studi senesi*, n. 2/1958

E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano 1968

E. CHELI, *La democrazia interna dei partiti politici: un percorso solo avviato*, in *il Mulino*, n. 6/2019

M. CHERCHI, *La nuova legge spagnola sui partiti politici: strumento di democrazia o atto incostituzionale?*, in *DPCE*, n. 2/2003

A. CICU, *Quello che la Costituzione non dice*, in *Nuova riv. dir. comm.*, n. 1/1949

F. CLEMENTI, *Ha ancora un senso il finanziamento pubblico delle campagne elettorali per le elezioni presidenziali negli Stati Uniti?*, in M. LINO - L. PEGORARO - J. FROSINI (a cura di), *From Bush to...?. Le elezioni presidenziali americane del 2004*, Bologna 2004

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

F. CLEMENTI, *La libertà di associazione in prospettiva comparata*, Padova 2018

F. CLEMENTI - G. PASSARELLI, *Eleggere il Presidente. Gli Stati Uniti da Roosevelt a oggi*, Venezia 2020

V. CRISAFULLI, *La Costituzione della Repubblica italiana e il controllo democratico dei partiti politici*, in *Studi pol.*, n. 3-4/1960

V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in *Jus*, 1969, 14, ora in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, Firenze 1969

S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, Firenze 2005

S. CURRERI, *Non varcate quella soglia! (prime considerazioni sull'ordinanza n. 79/2006 della Corte costituzionale circa l'inammissibilità del conflitto di attribuzioni sollevato da un partito politico)*, in *Forum Quad. Cost.*, 2006

L. D'ACUNTO, *Esclusione dell'iscritto e democrazia interna nei partiti politici: la prospettiva privatistica*, in www.dirittifondamentali.it, n. 2/2019

G. D'AMICO, *Stato e persona. Autonomia individuale e comunità politica*, in F. CORTESE - C. CARUSO - S. ROSSI (a cura di), *Immaginare la repubblica. Mito e attualità dell'Assemblea Costituente*, Milano 2018

M. D'ANTONIO, *La regolazione del partito politico*, in M. D'ANTONIO - G. NEGRI, *Il partito politico di fronte allo Stato, di fronte a sé stesso: raccolta degli statuti dei partiti, dei regolamenti dei gruppi parlamentari, rassegna della giurisprudenza, progetti di disciplina legislativa, legge sul finanziamento e bilanci*, Milano 1983

P.F. DE CASADEVANTE MAYORDOMO, *La prohibición de partidos políticos en Alemania. Del nuevo criterio de la potencialidad y la reciente reforma constitucional para la no financiación de formaciones antidemocráticas pero constitucionales*, in *Revista de Derecho Politico*, n. 102, maggio-agosto 2018

M.V. DE GIORGI, «È la politica, bellezza!», in *Nuova Giur. Civ. comm.*, n. 10/2016

M.V. DE GIORGI, *Regolamento 5 Stelle: la legge è uguale per tutti, la giurisprudenza no*, in *Nuova Giur. Civ. comm.*, n. 6/2017

G. D'ELIA, *sub XII disp. trans. fin.* in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. III, Torino 2006

M. DELLA MORTE, *Attività dei partiti politici e valenza del metodo democratico: riflessioni sul caso spagnolo*, in S. STAIANO (a cura di), *Le politiche legislative di contrasto alla criminalità organizzata*, Napoli 2003

G. DELLEDONNE, *Applicare la clausola sui partiti antisistema, oggi: il Bundesverfassungsgericht non scioglie (per ora) il partito neonazista NPD*, in *Quad. cost.*, n. 2/2017

C.L. DE MONTESQUIEU, *De l'esprit de lois*, Ginevra 1748, in trad. it. di B. Boffito Serra, *Lo spirito delle leggi*, Milano 1996

A. DE PETRIS, *Soldi pubblici e Chancengleichheit: il Tribunale Costituzionale tedesco precisa i criteri del finanziamento statale ai partiti*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2004

J.P. DEROSIER - J. THOMAS - L. GONOT - G. TOULEMONDE, *Les partis politiques : structure de la démocratie. Étude de droit comparé*, in *Dir. cost.*, n. 3/2019

U. DE SIERVO, *Attuazione della Costituzione e legislazione antifascista*, in *Giur. cost.*, n. 5/1975

A. DE TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique*, Parigi 1835, in trad. it. *La democrazia in America*, a cura di G. Candeloro, Milano 2017

L. DÌEZ BUESO, *Balance de quince años de jurisprudencia constitucional sobre partidos políticos*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 35/2015

G. D'IGNAZIO (a cura di), *Il sistema costituzionale degli Stati Uniti d'America*, Padova 2020.

L. ELIA, *Introduzione*, in AA.VV., *Disciplina dell'ordinamento e finanziamento dei partiti nella Repubblica Federale Tedesca*, Senato della Repubblica, Studi e documentazione, 1970

L. ELIA, *A quando una legge sui partiti?*, in S. MERLINI (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze 2009

M. EROLI, *“Diritto” di iscrizione ed ordinamento interno democratico nelle associazioni non riconosciute*, in *Giur. it.*, 1989, I, 2

C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, in *Arch. giur. Filippo Serafini*, fasc. n. 1-2/1951, ora in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova 1954

C. ESPOSITO, *Nota a Corte cost. n. 74/1958*, in *Giur. cost.*, n. 1/1958

C. ESPOSITO, *Costituzione, legge di revisione della costituzione e «altre» leggi costituzionali*, in AA.VV., *Scritti in onore di A. C. Jemolo*, vol. III, Milano 1963

Y. FERNÁNDEZ VIVAS, *El régimen de los partidos políticos en Alemania*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 31/2013

G.D. FERRI, *Studi sui partiti politici*, Roma 1950

G.D. FERRI, *Ancora sui partiti politici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1953

F. FERRONI - S. CECCANTI, *Democrazia protetta*, in *Dig. disc. pubbl., online*, 2015

D. FISICHELLA, *Denaro e democrazia*, Bologna 2005

E. FRIESENHAHN, “*Status*” e finanziamento dei partiti tedeschi, in *Studi parl.*, n. 2/1968

F. GALGANO, *Partiti e sindacati nel diritto comune delle associazioni*, in *Riv. dir. civ.*, II, 1966

F. GALGANO, *sub art. 36*, in A. SCIALOJA - G. BRANCA (a cura di), *Comm. cod. civ.*, libro I, Bologna-Roma 1976

F. GALGANO, *Principio di legalità e giurisdizione nelle controversie interne ai partiti politici*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1984

J.L. GARCIA GUERRERO, *Teorias de la representación política, democracia directa y partidos políticos*, in D. LOPEZ GARRIDO - M. F. MASSÒ GARROTE - L. PEGORARO (a cura di), *Derecho constitucional comparado*, Valencia 2017

A. GATTI, *Il parteiwerbot e la nuova incostituzionalità a geometria variabile nell'ordinamento tedesco*, in *Riv. AIC*, n. 3/2017

C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, Roma-Bari 2001

A. GIOVAGNOLI, *La repubblica degli italiani. 1946-2016*, Roma-Bari 2016

A.J. GOLIA, *L'antifascismo della Costituzione italiana alla prova degli spazi giuridici digitali. Considerazioni su partecipazione politica, libertà d'espressione "online" e democrazia (non) protetta in "CasaPound c. Facebook" e "Forza Nuova c. Facebook"*, in *www.federalismi.it*, n. 18/2020

O. GRANDINETTI, *Facebook vs. CasaPound e Forza Nuova, ovvero la disattivazione di pagine social e le insidie della disciplina multilivello dei diritti fondamentali*, in *MediaLaws*, n. 1/2021

G. GRASSO, *La «cifra democratica» del Movimento 5 Stelle alla prova dell'art. 49 della Costituzione*, in *Quad. cost.*, n. 3/2017

G. GRASSO, *Il controllo giurisdizionale della democrazia nei partiti: le più recenti tendenze nella lente del Movimento 5 Stelle*, in *Riv. dir. comp.*, n. 3/2019

P.G. GRASSO, *Contributo allo studio sulla prevenzione dello stato di emergenza. Sul divieto costituzionale di riorganizzazione del disciolto partito fascista*, in *Dir. soc.*, n. 4/2002

A. GRATTERI, *Come si protegge la democrazia? Il caso Batasuna e la Costituzione spagnola*, in *DPCE*, n. 4/2002

M. GREGORIO, *Parte totale. Le dottrine costituzionali del partito politico in Italia tra Otto e Novecento*, Milano 2013

A. HAMILTON - J. JAY - J. MADISON, *The Federalist*, a cura di G. W. Carey - J. McClellan, Indianapolis 2001

K. HESSE, *Die Verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat*, in *Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer*, 1959, XVII, in trad. it. di A. Kalajzić, in G. GRASSO (a cura di) *La posizione costituzionale dei partiti politici nello Stato moderno*, Seregno 2012

D. HUME, *Of parties in general*, in *Essays and treatises on several subjects*, Londra 1764, vol. I, in G. GIARRIZZO (a cura di), *I partiti e la libertà*, in *Antologia degli scritti politici di David Hume*, Bologna 1962

G. IORIO, *Profili civilistici dei partiti politici. Statuti, prassi, tecniche legislative*, Napoli 2018

G. IORIO, *L'immunità dei partiti dalle regole di democrazia interna: quo usque tandem?*, in *Nuova Giur. Civ. comm.*, n. 6/2018

H. KELSEN, *Das Problem des Parlamentarismus*, Vienna-Lipsia 1924, in trad. it. di B. Fleury, *Il problema del parlamentarismo*, in *La democrazia*, Bologna 2010

H. KELSEN, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, Tubinga 1929, in trad. it. di G. Melloni, *Essenza e valore della democrazia*, in *La democrazia*, Bologna 2010

T. KLIEGEL, *Freedom of Speech for Public Officials vs. the Political Parties' Right to Equal Opportunity: The German Constitutional Court's Recent Rulings Involving the NPD and the AfD*, in *German Law Journal*, n. 1/2017

F. LANCHESTER, *Il problema del partito politico: regolare gli sregolati*, in *Quad. cost.*, n. 3/1988

F. LANCHESTER, *Finanziamento della politica e uguaglianza delle opportunità*, in *Quad. cost.*, n. 1/1999

F. LANCHESTER (a cura di), *Finanziamento della politica e corruzione*, Milano 2000

C. LAVAGNA, *Considerazioni sui caratteri degli ordinamenti democratici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956

C. LAVAGNA, *Comitati di liberazione*, in *Enc. dir.*, VII (1960)

C. LAVAGNA, *Considerazioni sulla istituzionalizzazione dei partiti*, in *Studi in memoria di Lorenzo Mossa*, Padova 1960, ora in *Problemi giuridici delle istituzioni*, Milano 1984

S.M. LIPSET - S. ROKKAN, *Cleavage structures, party systems, and voter alignments: an introduction*, in S.M. LIPSET - S. ROKKAN (a cura di), *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*, New York 1967

K. LOEWENSTEIN, *Militant Democracy and Fundamental Rights, I*, in *The American Political Science Review*, n. 3/1937

K. LOEWENSTEIN, *Militant Democracy and Fundamental Rights, II*, in *The American Political Science Review*, n. 4/1937

A. LOLLINI, *Alla ricerca del "nucleo forte": indagine comparata sullo scioglimento dei partiti anti-sistema*, in AA.VV., *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle costituzioni*, Atti del Convegno annuale del Gruppo di Pisa, Capri, 3-4 giugno 2005, Torino 2006

G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano 1967

I.M. LO PRESTI, *L'esperienza spagnola: dal terrorismo interno alla minaccia globale. Strumenti di difesa di una democrazia "banco di prova"*, in *Dem. sicurezza*, n. 1/2017

L. LOTTI, *I partiti della repubblica. La politica in Italia dal 1946 al 1997*, Firenze 1997

M. LUCIANI, *Antifascismo e nascita della Costituzione*, in *Pol. dir.*, n. 2/1991

M. LUCIANI, *Denaro, politica e diritto*, in *Riv. dir. Cost.*, 2006

M. LUCIANI, *Partiti e forma di governo*, in *Nomos*, n. 3/2018

G. MAESTRI, *Rifiuti simbolici: i contrassegni ricusati e l'evoluzione normativa*, in *www.federalismi.it*, n. 3/2013

G. MAESTRI, *Paura dei partiti antisistema e scelte sulla "protezione" della democrazia, tra Italia e Germania*, in *Dem. sicurezza*, n. 2/2019

B. MANIN, *The principles of representative government*, New York 1997, in trad. it. *Principi del governo rappresentativo*, Bologna 2010

A. MANNINO, *I partiti davanti alla Corte costituzionale*, in *Forum Quad. cost.*, 2006

S. MANZIN MAESTRELLI, *Il partito politico nella giurisprudenza del tribunale costituzionale federale tedesco*, Milano 1991

G. MARANINI, *Governo parlamentare e partitocrazia*, in *Rass. dir. pubbl.*, n. 6/1951

P. MARSOCCI, *Sulla funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni politiche*, Napoli 2012

P. MARSOCCI, *La possibile disciplina (legislativa) dei partiti politici ed il suo collegamento con il loro finanziamento*, in *www.costituzionalismo.it*, n. 1/2017

T. MARTINES, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Milano 1957, ora in *Opere*, Milano 2000, tomo I

T. MARTINES, *Formazioni sociali e libertà politiche*, in *Studi in onore di M. Mazziotti di Celso*, II, Padova 1995, ora in *Opere*, Milano 2000, tomo IV, 222.

T. MARTINES, *La funzionalità dei partiti nello stato democratico*, in *Atti del I Congresso nazionale di Dottrina dello Stato*, Milano 1967, ora in *Opere*, Milano 2000, tomo IV

T. MARTINES, *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, XXI (1971)

T. MARTINES, *Partiti, sistema di partiti, pluralismo*, in *Studi parl. e pol. cost.*, n. 43-44/1979, ora in *Opere*, tomo IV, Milano 2000

T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano 2020

O. MASSARI, *Dal partito di massa alla partitocrazia senza partiti*, in *Nomos*, n. 3/2018

A. MASTROMARINO, *Spagna: una democrazia “quasi protetta”? La legge organica n. 6 del 2002 e la questione nazionale*

nei paesi baschi in A. DI GIOVINE (a cura di), *Democrazie protette e protezione della democrazia*, Torino 2005

S. MERLINI, *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, in AA.VV., *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, *Annuario AIC* 2008, Napoli 2009

D. MESSINEO, *L'ammissione del cittadino ai partiti: osservazioni a margine del 'caso Pannella'*, in *Forum Quad. Cost.*, 2007

R. MICHELS, *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*, Lipsia 1911, in trad. it. di A. Polledro, *La sociologia del partito politico nella democrazia moderna: studi sulle tendenze oligarchiche degli aggregati politici*, Torino 1912

G. MIGNONE, *Movimento 5 Stelle: a che servono gli intellettuali*, in *Giur. it.*, n. 8-9/2017, I, 2

A. MORELLI, *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, Milano 2013

M. MORLOK, *The Legal Framework of Party competition in Germany*, in A. DE PETRIS - T. POGUNTKE (a cura di), *Anti-Party Parties in Germany and Italy. Protest Movements and Parliamentary Democracy*, Roma 2015

C. MORTATI, *Concetto e funzione dei partiti politici*, in *Quaderni di Ricerca*, s.l., 1949, pubblicato in *Nomos*, n. 2/2015

C. MORTATI, *Disciplina dei partiti nella Costituzione italiana*, in *Cronache sociali*, n. 2/1950, ora in ID., *Problemi di diritto*

pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana. Raccolta di scritti, vol. III, Milano 1972

C. MORTATI, *Costituzionalità del disegno di legge per la repressione dell'attività fascista*, in *Cronache sociali*, n. 15-16/1950, ora in ID., *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana. Raccolta di scritti*, vol. III, Milano 1972

C. MORTATI, *Costituzione dello Stato (dottrine generali e Costituzione della Repubblica italiana)*, in *Enc. dir.*, XI (1962)

C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, tomo II, Padova 1976

M.G. NACCI, *Contrassegni politico-elettorali, simboli fascisti e XII disposizione transitoria e finale della Costituzione. Note a margine di un recente caso di esclusione ex post dalle elezioni della lista «Fasci Italiani del Lavoro»*, in *www.federalismi.it*, n. 19/2018

I. NICOTRA, *La nuova legge organica sui partiti politici in Spagna*, in *Studi parl.*, n. 1/2003

S. ORTINO, *L'esperienza della Corte costituzionale di Karlsruhe*, Milano 1966

A. PACE, *sub art. 18*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma 1977

E. PALICI DI SUNI - E. GARCIA - M. ROGOFF, *Gli istituti di democrazia diretta nel diritto comparato*, Padova 2018

G. PASQUINO, *sub art. 49* in A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, fondato da G. Branca, Bologna 1992

M. PEDRAZZA GORLERO, *Libertà costituzionali e democrazia interna nelle formazioni sociali*, in *Dir. soc.*, n. 1/1992

I. PELLIZZONE, *Organizzazione e funzione dei partiti: quale democrazia interna?*, in *www.gruppodipisa.it*, n. 2/2019

P. PETTA, *Le associazioni anticostituzionali nell'ordinamento italiano*, in *Giur. cost.*, n. 1/1973

P. PETTA, *Il primo caso di applicazione della "legge Scelba"*, in *Giur. Cost.*, 1974

P. PETTA, *Le nuove norme per la repressione e la prevenzione di attività eversive*, in *Giur. Cost.*, n. 5/1975

B. PEZZINI, *Attualità e attuazione della XII disposizione finale: la matrice antifascista della costituzione repubblicana*, in AA.VV., *Alle frontiere del diritto costituzionale, Scritti in onore di V. Onida*, Milano 2011

B. PEZZINI, *Il divieto di ricostituzione del partito fascista nella XII disposizione finale*, in M. D'AMICO - A. DE FRANCESCO - C. SICCARDI (a cura di), *L'Italia ai tempi del ventennio fascista. A ottant'anni dalla promulgazione delle leggi antiebraiche: tra storia e diritto*, Milano 2019

P. PICIACCHIA, *Sistema partitico ed evoluzione della forma di governo nella V repubblica francese*, in *Il Politico*, n. 2/1992

N. PIGNATELLI, *La giustiziabilità degli atti dei partiti politici tra autonomia privata ed effettività della tutela giurisdizionale*, in *www.gruppodipisa.it*, n. 2/2019

N. PIGNATELLI, *La natura delle funzioni dei partiti politici e delle situazioni giuridiche soggettive degli iscritti*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, 2020.

C. PINELLI, *Discipline e controllo sulla democrazia interna dei partiti*, Padova 1984

M. PINTO-DUSCHINSKY, *Financing Politics: A Global View*, in *Journal of democracy*, n. 4/2002

S. PIVA, “Facebook” è un servizio pubblico? La controversia su CasaPound risolve la “quaestio” dell’inquadramento giuridico dei “social network”, in *dirittifondamentali.it*, n. 2/2020

A. PIZZORUSSO, *sub XII disp. trans. fin.*, in A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, fondato da G. Branca, Bologna 1995

A. PREDIERI, *I partiti politici*, in P. CALAMANDREI - A. LEVI (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze 1950

A. PREDIERI, *Intervento*, in AA.VV., *Un adempimento improrogabile. Atti del Convegno giuridico sull’attuazione della XII norma finale della Costituzione. Firenze, Palazzo Vecchio, 2 luglio 1961*, a cura del Comitato promotore e del Consiglio regionale toscano della resistenza, Firenze 1961

L. PRETI, *Diritto elettorale politico*, Milano 1957

F. RACIOPPI - I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, Torino 1909

B. RANDAZZO, *Ancora sullo scioglimento del Refah Partisi turco: la Corte dei diritti non ci ripensa*, in *Quad. cost.*, n. 1/2004

G.U. RESCIGNO, *Partiti politici, articolazioni interne dei partiti politici, diritto dello Stato*, in *Giur. cost.*, 1964

G.U. RESCIGNO, *Sul finanziamento dei partiti*, in *Critica del dir.*, 1974

G.U. RESCIGNO, *Alcune considerazioni sul rapporto partiti-stato-cittadini*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, vol. III, 1975

G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna 1979

P. RESCIGNO, *Sindacati e partiti nel diritto privato*, in *Jus*, n. 1/1956

P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, XXXII (1982)

P. RIDOLA, *sub art. 49* in V. CRISAFULLI - L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova 1990

P. RIDOLA, *La legittimazione dei partiti politici nel conflitto di attribuzione fra poteri dello stato: organamento dei soggetti del pluralismo o razionalizzazione dei principi costituzionali del processo politico?*, in *Giur. Cost.*, n. 1/2006

P. RIDOLA, *La Costituzione della Repubblica di Weimar come "esperienza" e come "paradigma"*, in *Riv. AIC*, n. 2/2014

T. RITTERSPACH, *Costituzionalità ed incostituzionalità dei partiti nell'ordinamento federale tedesco*, in *Studi parl.*, n. 2/1968

G. RIVOSECCHI, *I partiti politici nella giurisprudenza costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2016

G. RIZZONI, *sub art. 49*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Torino 2006

S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Firenze 1945

S. ROMANO, *Principii di diritto costituzionale generale*, Milano 1947

U. RONGA, *La selezione delle candidature*, in *www.gruppodipisa.it*, n. 2/2019

C. ROSSANO, *Partiti politici*, in *Enc. giur.*, XXII, Roma 1990, 4

E. ROSSI, *Partiti politici* in *Dizionario di diritto pubblico*, a cura di S. Cassese, vol. V, Milano 2006

A. RUGGERI, *Partiti politici e ordinamento democratico nel pensiero di T. Martines*, in *Nomos*, n. 2/2001

A. RUGGERI, *Fonti, norme criteri ordinatori. Lezioni*, Torino 2009

A. RUGGERI, *Note minime in tema di democrazia interna dei partiti politici*, in *Riv. AIC*, n. 1/2010

M. RUINI, *La riorganizzazione del partito fascista*, in *Foro pad.*, n. 9/1951

P.P. SABATELLI, *La nuova legge organica dei partiti politici in Spagna*, in *Riv. dir. cost.*, 2002

G. SABBATUCCI - V. VIDOTTO, *Storia contemporanea. Il Novecento*, Roma-Bari 2008

A. SAITTA, *Sulla straordinaria necessità e urgenza di abolire il finanziamento pubblico dei partiti politici*, in *Forum Quad. cost.*, 2013

A. SAITTA, *Partiti politici e dinamiche della forma di governo. I partiti politici*, in www.gruppodipisa.it, n. 2/2019

A. SAITTA, *La verifica dei poteri nel parlamento italiano e la possibilità di un sindacato successivo della Corte costituzionale*, in *Rass. parl.*, n. 1/2020

Ó. SÁNCHEZ MUÑOZ, *La financiación de los partidos políticos en España: ideas para un debate*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 99/2013

P. SCOPPOLA, *La repubblica dei partiti, evoluzione e crisi di un sistema politico (1945-1996)*, Bologna 1997

S. SCHÖNBERGER, *The impact of the German Party Regulation on the elections and the creation of the new Federal Government*, in www.federalismi.it, n. 24/2018

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

SERVIZIO STUDI DELLA CORTE COSTITUZIONALE, *Bollettino di informazione sull'attualità giurisprudenziale straniera*, febbraio 2017

F. SGRÒ, *Le sovvenzioni all'attività politica tra azzeramento della contribuzione pubblica e sostegno economico alle fondazioni politiche*, in *www.federalismi.it*, n. 10/2018

V. SICA, *Il «concorso» dei partiti politici*, in AA.VV., *Studi sulla Costituzione*, a cura del Comitato nazionale per la celebrazione del primo decennale della promulgazione della Costituzione, vol. II, Milano 1958

L. STROPPIANA, *Finanziamento dei partiti: una legge contestata*, in *Quad. cost.*, n. 3/1999

G. TARLI BARBIERI - F. BIONDI (a cura di), *Il finanziamento della politica*, Napoli 2016

A. TESAURO, *I partiti, il popolo e la formazione degli organi elettivi nelle costituzioni moderne*, in *Studi pol.*, n. 3-4/1960

F. FEDE - S. TESTA BAPPENHEIM, *Lo scioglimento dei partiti antisistema in un'ottica comparata*, in *Studi Urbinati*, n. 4/2014

A. TORRES DEL MORAL, *La incostitucionalidad de los partidos. A propòsito de la ley 6/2002 de partidos politicos*, in *Revista de derecho politico*, n. 60/2004

A. TORTORELLA, *I partiti e la determinazione della politica nazionale*, in *www.costituzionalismo.it*, fasc. 2/2008

C.E. TRAVERSO, *La genesi storico-politica della disciplina dei partiti nella costituzione italiana*, in *Il Politico*, n. 1/1968

C.E. TRAVERSO, *Partito politico e ordinamento costituzionale: contributo alla determinazione della natura giuridica del partito politico*, Milano 1983

L.H. TRIBE, *American Constitutional Law*, New York 1978

G. TRIDIMAS, *Democracy without political parties: The case of ancient Athens*, in *Journal of Institutional Economics*, n. 6/2019

H. TRIEPEL, *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, Berlino 1930, in trad. it. di A. Kalajžič, in E. GIANFRANCESCO - G. GRASSO (a cura di), *La Costituzione, La Costituzione dello Stato e i partiti politici*, Napoli 2015

UFFICIO LEGISLAZIONE STRANIERA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, *Il finanziamento della politica in Francia, Germania, Regno Unito, Spagna e Stati Uniti*, Dossier di documentazione, n. 2/2013

G. VASSALLI, *Nota a Corte cost. n. 1/1957*, in *Giur. cost.*, n. 1/1957

L. VENTURA, *La fedeltà alla Repubblica*, Milano 1984

G.E. VIGEVANI, *sub art. 49*, in S. BARTOLE - R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, fondato da V. Crisafulli - L. Paladin, Padova 2008

G.E. VIGEVANI, *Origine e attualità del dibattito sulla XII disposizione finale della Costituzione: i limiti della tutela della democrazia*, in *MediaLaws - Riv. dir. dei media*, n. 1/2019

P. VIRGA, *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Milano 1948

E. VIRGALA FORURIA, *La regulaciòn de la democracia interna en los partidos polìticos y sus problemas en España*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 35/2015

E. VIRGALA FORURIA, *The banning of political parties in Spain (the Batasuna case)*, in *Ballot*, n. 1/2015

V. ZANGARA, *Il partito unico e il nuovo Stato rappresentativo in Italia e in Germania*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1938

A. ZEI, *La nuova giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht sull'incostituzionalità dei partiti politici: a volte la democrazia non si difende*, in *Nomos*, n. 1/2017

P. ZICCHITTU, *I movimenti "antisistema" nell'agorà digitale: alcune tendenze recenti*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, 2020