



L'INDIRIZZO POLITICO: CRISI ED EVOLUZIONE DI UN CONCETTO

29 LUGLIO 2024

Politica nazionale, diritto di voto e  
indirizzo politico: potere decisionale o  
scelta del decisore?

di Giuseppe Donato

Ricercatore in Diritto costituzionale e pubblico  
Università degli Studi di Messina



# Politica nazionale, diritto di voto e indirizzo politico: potere decisionale o scelta del decisore?\*

di **Giuseppe Donato**

Ricercatore in Diritto costituzionale e pubblico  
Università degli Studi di Messina

**Abstract [It]:** L'articolo indaga il contenuto e la genesi dell'indirizzo politico muovendo lungo tre direttrici: il rapporto tra politica nazionale e indirizzo politico, la disciplina dei partiti politici e l'esercizio del diritto di voto. I tre filoni di ricerca sono accomunati dalla necessità di individuare i più adeguati mezzi di partecipazione politica, sia permanente sia puntuale, dei cittadini e di verificare i possibili strumenti di riavvicinamento fra questi e le istituzioni. L'esito dell'indagine attesta la perdurante validità del disegno dei Costituenti e individua alcuni possibili correttivi da perseguire con interventi di legislazione ordinaria, non ravvisando, invece, l'esigenza di profonde revisioni costituzionali.

**Title:** National politics, right to vote and political address: decision-making power or choice of the decision-maker?

**Abstract [En]:** The article investigates the content and genesis of political address along three main lines: the relationship between national politics and political address, the regulation of political parties, and the exercise of the right to vote. The three lines of research are united by the need to identify the most appropriate means of political participation, both continuous and punctual, for citizens, and to explore possible tools for bridging the gap between citizens and institutions. The outcome of the investigation confirms the enduring validity of the Constituent Assembly's design and identifies some possible corrections to be pursued through ordinary legislation, without seeing the need for profound constitutional revisions.

**Parole chiave:** Indirizzo politico, politica nazionale, partiti politici, diritto di voto, astensionismo

**Keywords:** Political Address, national politics, political parties, right to vote, abstentionism

**Sommario:** **1.** Finalità dell'indagine. **2.** Sull'autonomia definitoria della politica nazionale rispetto all'indirizzo politico. **2.1.** Il concorso *dei* partiti, il concorso *tramite* i partiti. **2.2.** Il concorso *con* i partiti di altre formazioni sociali. **2.3.** I confini della politica nazionale, dalla raccolta degli interessi sociali all'emersione dell'indirizzo politico. **3.** La sfera politica dello *status* di cittadino. **4.** I più recenti tentativi di regolazione dei partiti. **5.** L'astensionismo elettorale e la disciplina *sperimentale* sul voto dei fuori sede. **6.** Conclusioni.

## 1. Finalità dell'indagine

Ragionare oggi sull'indirizzo politico – e, in particolare, sul suo legame con la politica nazionale – pare quantomai opportuno.

I cittadini, i partiti e il Parlamento persistono in uno stato ormai perenne di *crisi*. I primi esprimono da lungo tempo una disaffezione verso la politica e la gestione della *res publica* che ha raggiunto livelli allarmanti per la tenuta dell'ordinamento; il Parlamento, smarrito davanti a una società che procede più rapidamente di quanto il diritto non riesca a prevedere o regolare e ulteriormente stretto dalla morsa dei

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

nuovi poteri privati tecnologici ed economici; e, in mezzo, i partiti, specie quelli *tradizionali*, che sembrano incapaci di incanalare nelle sedi istituzionali le istanze degli elettori, le quali, pertanto, trovano sfogo più facilmente nell'astensionismo e nell'affermazione di movimenti populistici.

Ora, per non inflazionare ulteriormente l'uso del termine "crisi"<sup>1</sup>, occorre domandarsi in quale direzione si stiano muovendo questi tre soggetti per fronteggiare o, quantomeno, ridimensionare tale situazione, se le scelte effettuate siano condivisibili e se possano individuarsi alternative preferibili.

In particolare, non sembrano soddisfacenti le soluzioni prospettate in sede parlamentare: i più recenti tentativi di riforma costituzionale, difatti, cercano di colmare lo iato fra comunità e organizzazione statale con la (asserita) garanzia di un *feedback* tangibile e immediato – inteso non solo come istantaneo, ma anche nel senso strettamente etimologico di "privo di mediazione" – della volontà popolare sull'assetto della dimensione istituzionale<sup>2</sup>.

Secondo la tesi che si cercherà di sostenere, in luogo di un ipotetico rafforzamento dell'*output* delle scelte elettorali, sarebbe forse auspicabile provare a rafforzare la dimensione dell'*input* dei cittadini, rinsaldando le forme di partecipazione politica sia *puntuale* sia *permanente*<sup>3</sup>.

Questo impervio tentativo, certamente più faticoso di quello prospettato nel dibattito parlamentare, potrebbe restituire ai cittadini la consapevolezza del fatto che il proprio *potere decisionale* – a Costituzione invariata – è ben più significativo della mera scelta di *un decisore*<sup>4</sup>.

È lungo questo tracciato che si svilupperà, quindi, l'oggetto della ricerca, non tanto per soddisfare la «geometria del giurista»<sup>5</sup> nel riportare a sistema gli elementi attenzionati, quanto per (cercare di) offrire risposte a problemi diffusamente avvertiti.

Si partirà, anzitutto, da una lettura del vigente dettato costituzionale sulla «politica nazionale», per verificare, da ultimo, se i cittadini siano già in possesso di strumenti idonei a incidere sull'indirizzo politico senza dover necessariamente ricorrere a profonde mutazioni della forma di governo. Conclusa positivamente tale indagine, la riflessione proseguirà, quindi, sulle prospettive di sviluppo *de iure condendo*

---

<sup>1</sup> Assai frequente nelle riflessioni dei giuristi da Santi Romano in poi: cfr. S. ROMANO, *Lo stato moderno e la sua crisi*, Pisa, 1909.

<sup>2</sup> Si fa riferimento al d.d.l. costituzionale n. 935 del 15 novembre 2023, c.d. "riforma sul premierato". In dottrina: A. RUGGERI, *La riforma Meloni e le sue stranezze, al bivio tra evoluzione istituzionale ed involuzione autoritaria*, in *Consulta OnLine*, n. III, 2023, pp. 1009-1019; A. LUCARELLI, *Premierato e riforme costituzionali: il mito della governabilità*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2023, pp. 296-316; B. PEZZINI, *L'introduzione del premierato nel sistema costituzionale italiano*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1, 2024, pp. 61-74.

<sup>3</sup> Cfr. V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in *Jus*, 1969, pp. 11-13; G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, il Mulino, Bologna, 2022, pp. 51-52.

<sup>4</sup> Sul punto, pare quantomai felice l'intitolazione del volume di F. CLEMENTI, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri. Mediatore o decisore?*, il Mulino, Bologna, 2023; fra gli studi più recenti cfr. anche M. AINIS, *Capocrazia. La nave di Teseo*, Milano, 2024, e G. AZZARITI, M. DELLA MORTE (a cura di), *Il Führerprinzip. La scelta del capo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024.

<sup>5</sup> P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, il Mulino, Bologna, 1984, p. 410.

dei due principali versanti della partecipazione politica: il primo, quello della partecipazione c.d. permanente, con particolare riguardo alla disciplina dei partiti politici, il secondo, quello concernente la partecipazione c.d. puntuale, in riferimento all'esercizio di voto, nella convinzione che solo da un complessivo scrutinio delle modalità di esercizio dei diritti politici possono ricavarsi indicazioni utili alla presente ricerca.

## 2. Sull'autonomia definitoria della politica nazionale rispetto all'indirizzo politico

I concetti di politica nazionale e di indirizzo politico paiono avvinti da un nesso così forte che la trattazione del primo impone una riflessione sul secondo, come se la definizione della politica nazionale fosse possibile solo *in relazione a* quella di indirizzo politico. Il nesso, va detto, non è biunivoco: si discute di indirizzo politico (anche) a prescindere dalla politica nazionale, stante l'autonomia dogmatica riconosciuta al primo dalla dottrina costituzionalistica<sup>6</sup>.

Orbene, ai fini del presente studio verrà analizzato il ruolo svolto dalla politica nazionale quale presupposto necessario dell'indirizzo politico, soffermandosi, in particolare, su tre questioni che emergono dallo scarno dato testuale dell'art. 49 Cost.<sup>7</sup>: la qualifica del concorso alla determinazione della politica nazionale come libertà dei cittadini o come funzione dei partiti; l'eventuale esclusività del concorso in capo ai partiti stessi o la possibilità che anche altre forze sociali possano parteciparvi; e, da ultimo, l'effettiva portata semantica del concetto di politica nazionale, anche nella prospettiva di un mutuo beneficio definitorio rispetto all'indirizzo politico.

### 2.1. Il concorso *dei* partiti, il concorso *tramite* i partiti

Il primo profilo di ricerca attiene alla titolarità del ruolo di *concorrente*, se di spettanza dei partiti o dei cittadini attraverso i partiti stessi.

L'art. 49 Cost., seppur sotto la prospettiva di una libertà dei cittadini, ha «costituzionalizzato i partiti»; ma «non già come singole associazioni, sibbene come pluralità»<sup>8</sup>. La previsione costituzionale attribuisce loro un *diritto* di partecipazione – marcando, così, la differenza rispetto ad altre formazioni sociali<sup>9</sup> – e fa gravare, come unico limite funzionale, il rispetto del metodo democratico nello scontro esterno, vale a dire nello svolgimento del concorso a cui tutti i partiti partecipano.

---

<sup>6</sup> Per tutti, v. la voce di T. MARTINES, *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia del diritto*, XXI (1971), pp. 134-171.

<sup>7</sup> Non ci si sofferma, in questa sede, su una pur necessaria disamina della disposizione costituzionale *de qua*; in proposito, sia consentito il rinvio alle riflessioni svolte in G. DONATO, *Modello costituzionale dei partiti politici e sindacato giurisdizionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, pp. 27-38, e alla bibliografia ivi richiamata.

<sup>8</sup> A. PREDIERI, *I partiti politici*, in P. CALAMANDREI, A. LEVI (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Barbera, Firenze, 1950, p. 204.

<sup>9</sup> A. TESAURO, *I partiti, il popolo e la formazione degli organi elettivi nelle costituzioni moderne*, in *Studi politici*, n. 3-4, 1960, p. 261.

Pur non mancando le proposte in favore di un'accezione interna<sup>10</sup>, l'interpretazione del vincolo del metodo democratico maggiormente aderente al dettato costituzionale pare tuttora legata all'originaria *intentio legislatoris*, che guarda esclusivamente all'attività esterna<sup>11</sup>: la precisa scelta di precludere qualsiasi controllo di istituzionalità interna<sup>12</sup> rappresenta il nucleo duro di una regolamentazione costituzionale dei partiti che, pur non ostacolando una possibile legislazione integrativa che affermi la democrazia interna, certamente non propende verso questa direzione.

È vero che non possono avanzarsi dubbi sulla primazia assoluta (delle oligarchie) dei partiti nel contesto sociopolitico italiano affermatosi dal 1948 a oggi<sup>13</sup>: a fronte delle mutazioni genetiche che hanno trasformato i partiti *solidi* della c.d. Prima Repubblica nelle attuali formazioni allo stato *liquido* o *aeriforme*, resta saldo, infatti, il loro predominio sul funzionamento dello Stato<sup>14</sup>. D'altro canto, il profilo dell'essere, nel quale si riscontra il «concorso dei partiti in prima persona»<sup>15</sup>, non va confuso con quello del *dover essere*, che pone al centro del disegno costituzionale, in vero, una libertà dei cittadini, e non un'attribuzione dei partiti. La titolarità rimane in capo ai primi, i quali concorrono *attraverso* i partiti<sup>16</sup>: sono i cittadini, infatti, il soggetto grammaticale e logico della disposizione, che postula il momento associativo in partiti quale necessario antecedente – si vedrà, fra un attimo, se in via esclusiva o meno – al concorso.

Fin dalle prime proposte sul tema, di cui si occupò Mortati nella c.d. Commissione Forti, la disciplina dei partiti non è stata affrontata *di per sé*<sup>17</sup>, ma in una dimensione *strumentale*, a favore dei cittadini<sup>18</sup>, che dei partiti dovevano fare uso al fine di una piena «partecipazione alla vita politica dello Stato»<sup>19</sup>. La naturale

---

<sup>10</sup> Sostenute, in particolare, da C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, in *Arch. giur. Filippo Serafini*, n. 1-2, 1951, p. 20; V. CRISAFULLI, *I partiti*, cit., p. 27.

<sup>11</sup> Ed eventualmente, in adesione alla esegesi estensiva, anche all'attività delle altre forze sociali.

<sup>12</sup> Cfr., *ex multis*, P. BARILE, *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1953, p. 30; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *I partiti politici nell'ordinamento costituzionale*, in *Il Politico*, n. 1/1950, p. 20; A. PREDIERI, *I partiti*, cit., p. 204.

<sup>13</sup> R. MICHELS, *Zur Soziologie des Parteivesens 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*, Oaks editrice, Torino, 2022.

<sup>14</sup> L'argomento è stato più diffusamente sviluppato in G. DONATO, *Modello costituzionale*, cit., pp. 53-60.

<sup>15</sup> V. CRISAFULLI, *op. cit.*, p. 13.

<sup>16</sup> G.D. FERRI, *Studi sui partiti politici*, Edizioni dell'Ateneo, Roma, 1950, p. 135; T. MARTINES, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Milano, 1957, ora in *Opere*, Giuffrè, Milano, 2000, tomo I, p. 131; V. CRISAFULLI, *La Costituzione della Repubblica italiana e il controllo democratico dei partiti politici*, in *Studi politici*, n. 3-4, 1960, p. 271.

<sup>17</sup> Come fanno, ad esempio, l'art. 21 del *Grundgesetz* o l'art. 6 della Costituzione spagnola.

<sup>18</sup> Sembrano più vicini a questa idea, almeno in parte, gli artt. 10 e 51 della Costituzione portoghese.

<sup>19</sup> La proposta avanzata da Mortati nella c.d. Commissione Forti recitava: «Il diritto all'organizzazione dei cittadini, al fine della partecipazione alla vita politica dello Stato, della presentazione dei candidati per le elezioni alle cariche costituzionali dello Stato, e di quell'altra attività pubblica, che richiede l'intervento di partiti, o di altri enti, è attribuito a quelle associazioni, le quali ne chiedano il riconoscimento, rendano pubblici i loro statuti e bilanci e si sottopongano al controllo di apposito organo giurisdizionale costituzionale, diretto allo scopo di assicurare l'osservanza di un metodo democratico di organizzazione e di funzionamento, nel senso che sarà fissato dalla legge, e il rispetto degli uguali diritti spettanti alle altre associazioni aventi finalità politiche». Cfr. MINISTERO PER LA COSTITUENTE - COMMISSIONE PER STUDI ATTINENTI ALLA RIORGANIZZAZIONE DELLO STATO, *Relazione all'Assemblea Costituente. Vol. I - Problemi costituzionali. Organizzazione dello Stato*, Roma, 1946, pp. 136-138.

posizione dei partiti quali intermediari fra la società civile e lo Stato – o, se si vuole, quali «organizzatori della vita democratica»<sup>20</sup> – può considerarsi ulteriormente suffragata, poi, dalla collocazione topografica dell'art. 49 Cost. in seno ai rapporti politici, anziché nella parte organizzativa del testo costituzionale: il rilievo costituzionale dei partiti rimane vincolato, quindi, al profilo di libertà (di associazione, in particolare) dei cittadini. Non era, questa, l'unica scelta possibile: modelli costituzionali affini<sup>21</sup> dimostrano che, in luogo di una mera *Legalisierung*, poteva essere adottata una più compiuta *Inkorporierung* dei partiti, rinsaldando, in maniera proporzionata, i poteri e le responsabilità degli stessi<sup>22</sup>. I Costituenti – timorosi dei futuri sviluppi sociopolitici e, al contempo, memori della repressione del pluralismo appena debellata – preferirono un modello quanto mai lasco, che privilegiava il profilo associativo a quello propriamente istituzionale.

Non pare inconciliabile, peraltro, l'accezione esclusivamente esterna del metodo democratico con la titolarità dei cittadini: anzi, per certi versi, ne è la migliore conferma. L'unica preoccupazione dello Stato deve essere quella di una leale concorrenza tra tutte le forze politiche, sciolte dai vincoli dei controlli interni o, addirittura, ideologici<sup>23</sup>. L'art. 49 Cost. scommette sulla realizzazione di una democrazia come incessante processo nel quale devono essere i cittadini a farsi parte attiva e a sanzionare *politicalmente* le proposte politiche deteriori e non, invece, lo Stato a limitare, sulla base di regole generali e astratte, lo spazio di agibilità politica<sup>24</sup>.

## 2.2. Il concorso *con* i partiti di altre formazioni sociali

Il principio del concorso alla determinazione della politica nazionale presuppone il *pluralismo* dei concorrenti<sup>25</sup>, siano essi i partiti o i cittadini, tramite i partiti stessi. L'adesione all'una o all'altra tesi si riflette sulla configurabilità di un modello di pluralismo politico che racchiuda – senza esaurirsi in esso – il pluralismo partitico.

Laddove si volesse sostenere la tesi, in questa sede già respinta, secondo cui il dato testuale dell'art. 49 Cost. si riferisce ai partiti, e non ai cittadini, non potrebbe che concludersi, per logico corollario, che il

<sup>20</sup> A. TORTORELLA, *I partiti e la determinazione della politica nazionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2008, p. 3.

<sup>21</sup> Cfr., anche sotto questo profilo, la diversa opzione adottata nell'art. 21 del *Grundgesetz*.

<sup>22</sup> Si fa riferimento alla nota quadripartizione tracciata da H. TRIEPEL, *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, Berlino, 1930, in E. GIANFRANCESCO, G. GRASSO (a cura di), *La Costituzione dello Stato e i partiti politici*, trad. it. di A. Kalajzic, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015.

<sup>23</sup> Con l'unica, fondamentale, eccezione dell'ideologia fascista: v. *infra*.

<sup>24</sup> Cfr. C. LAVAGNA, *Considerazioni sui caratteri degli ordinamenti democratici*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1956, pp. 392-422; P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXII (1982), pp. 110-127; P. PETTA, *Le associazioni anticostituzionali nell'ordinamento italiano*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/1973, p. 682.

<sup>25</sup> V. SICA, *Il «concorso» dei partiti politici*, in AA.VV., *Studi sulla Costituzione*, vol. II, Comitato nazionale per la celebrazione del primo decennale della promulgazione della Costituzione, Giuffrè, Milano, 1958, p. 292, sostiene che «l'affermazione del concorso ha validità costitutiva».

loro contributo alla determinazione della politica nazionale sia esclusivo e che i Costituenti abbiano riconosciuto questa funzione solo in capo alle forze partitiche.

L'accoglimento della diversa impostazione, che riconosce la titolarità del concorso dei cittadini, apre le porte, invece, a un possibile concorso di *altre* forze sociali. L'art. 49 Cost. deve essere letto, in tal caso, nella prospettiva di dare (indiretta) tutela a quella che era e rimane la principale forma di partecipazione della cittadinanza, senza precludere l'ingresso di «ogni altra componente politicamente attiva nella società»<sup>26</sup>.

L'inquadramento dei partiti come *una soltanto* delle «forze politiche che intervengono, in regime di democrazia rappresentativa, nella vita politica dello Stato»<sup>27</sup> garantisce una migliore tutela del principio di eguaglianza: *in primis* nei riguardi dei cittadini, correndosi il rischio, altrimenti, di differenziare irragionevolmente lo *status civitatis* di quanti esercitano i propri diritti politici in formazioni apartitiche; e, di riflesso, verso i gruppi sociali nei quali realizzano la loro personalità, gruppi che possono offrire il proprio contributo solo nel rispetto della *parità di chances*<sup>28</sup>.

Tale ricostruzione non appare smentita né dalla legislazione primaria – atteso che il vigente sistema elettorale legittima alla presentazione di liste di candidati tanto i partiti quanto i «gruppi politici organizzati» – né, tantomeno, dal dettato costituzionale, per quanto si evince da una giurisprudenza ormai consolidata<sup>29</sup>.

È stato sottolineato dalla Consulta, infatti, che la Costituzione riconosce *ai cittadini* il diritto di «associarsi in una pluralità di partiti»; quand'anche, come pare suggerire la Corte, si voglia attribuire *ai partiti* la *funzione* di concorrere a determinare la politica nazionale, tale previsione non integra in capo a questi ultimi uno «specific[o] poter[e] di carattere costituzionale»<sup>30</sup>, che, quindi, «non si *individualizza* necessariamente» nei partiti<sup>31</sup> (a differenza, ad esempio, dei comitati promotori in relazione all'art. 75 Cost.).

La forza politica delle formazioni apartitiche viene implicitamente riconosciuta, peraltro, lì dove si manifestano le più pressanti preoccupazioni dell'ordinamento: difatti, la XII disposizione finale si preoccupa di estendere il divieto di ricostituzione del disciolto partito fascista a «qualsiasi forma» e non solo a quella partitica, essendo, altrimenti, fin troppo facile eludere la prescrizione tramite modelli associativi formalmente diversi, ma non per questo meno efficaci, *rectius*, meno pericolosi. Dello stesso

<sup>26</sup> C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi*, in *Democrazia e Diritto*, n. 1, 2018, p. 33.

<sup>27</sup> Così T. MARTINES, *Contributo*, *cit.*, p. 139, in consonanza con quanto affermato da C. LAVAGNA, *op. cit.*, p. 405, che parla di «operatori politici».

<sup>28</sup> V. anche 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*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2009, p. 76.

<sup>29</sup> Cfr. Corte cost., ordinanze nn. 79/2006, 120/2009 e 196/2020.

<sup>30</sup> Ord. n. 79/2006.

<sup>31</sup> 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 *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 2006, p. 669 (enfasi testuale).

avviso, di conseguenza, la legge Scelba – attuativa della XII disp. – che, secondo il vigente testo dell’art. 1<sup>32</sup>, prevede che possa accertarsi la riorganizzazione del disciolto partito fascista in «una associazione, un movimento o comunque un gruppo di persone non inferiore a cinque».

Si ravvisano, quindi, diversi argomenti a favore di un pluralismo politico più ampio di quello esclusivamente partitico, al fine ultimo di cogliere il contenuto corretto della «politica nazionale».

### **2.3. I confini della politica nazionale, dalla raccolta degli interessi sociali all’emersione dell’indirizzo politico**

Nella nozione di politica nazionale rientra, secondo la tesi sostenuta, tutta la vivacità politica dello Stato-comunità, nella sua complessità. La formula, che non brilla per chiarezza, lascia aperto qualche interrogativo sulla sua delimitazione rispetto ai contigui concetti di «politica generale» e, per l’appunto, di «indirizzo politico».

Il nesso coi cittadini e, quindi, coi partiti suggerisce di assimilare la politica nazionale a ipotesi, di analoga formulazione, che trovano una più puntuale descrizione in altre Carte costituzionali: fra queste, la «*voluntad popular*» richiamata nell’art. 6 della Costituzione spagnola; la «*vontade popular*» in Portogallo (artt. 10 e 51); o, ancor meglio, la «*politische Willensbildung des Volkes*» (volontà politica del popolo) – distinta dalla «*Staats Willensbildung*» (volontà statale) – di cui all’art. 21 del *Grundgesetz*<sup>33</sup>.

Se si ritiene che la politica nazionale sia determinata dai cittadini organizzati in gruppi sociali, che concorrono con metodo democratico e in condizioni di parità, allora il suo contenuto risulta forgiato dall’*insieme* delle istanze così raccolte: talune espressive di interessi collettivi, sostenuti da enti associativi a fini particolari; altre, invece, paradigmatiche di dottrine politiche che propongono una strada da seguire per la soddisfazione degli interessi generali. La ricchezza della politica nazionale risiede, quindi, nella capacità di accogliere una pluralità di vedute che non necessitano di essere conciliate<sup>34</sup>, ma che realizzano congiuntamente una composita «*concordia discors*»<sup>35</sup>.

È dentro questo fertile sostrato che emerge, prende forma, e, infine, si definisce l’indirizzo politico. In accordo ad uno schema relazionale fra genere e specie<sup>36</sup>, la politica nazionale ospita il «crogiuolo dei possibili indirizzi politici»<sup>37</sup>, fra i quali gli elettori effettuano una scelta che si riflette sul piano dello Stato-apparato. Tale progressiva specificazione delle proposte marca il discrimine, secondo certa dottrina, fra

<sup>32</sup> Così come novellato dalla c.d. “legge Reale” 22 maggio 1975, n. 152.

<sup>33</sup> Cfr. T. MARTINES, *Indirizzo politico*, cit., p. 166; M. COSULICH, G. GRASSO, *Right to Form Political Parties*, in *Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law*, Oxford University Press, Oxford, 2022.

<sup>34</sup> S. BARTOLE, *Partiti politici*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, X, UTET, Torino, 1995, pp. 705-720.

<sup>35</sup> G.U. RESCIGNO, *op. cit.*, p. 329.

<sup>36</sup> M. LUCIANI, *Sul partito politico, oggi*, in *Democrazia e diritto*, n. 3-4, 2010, p. 165.

<sup>37</sup> E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Giuffrè, Milano, 1968, p. 175.



le promesse elettorali, utili a riscuotere successo nell'agone politico, e la loro tramutazione nelle politiche effettivamente perseguite<sup>38</sup>, sicché la contesa per la determinazione della politica nazionale avrebbe, come fine ultimo, la futura definizione dell'indirizzo politico<sup>39</sup>.

### 3. La sfera politica dello *status* di cittadino

Possono trarsi, a questo punto, alcune parziali conclusioni.

I cittadini sono liberi di individuare le forme che meglio si attagliano alle condizioni sociali e culturali contingenti per intervenire attivamente nella vita politica della società: la Costituzione, difatti, non predetermina rigidamente alcun modello, ma si limita a dare un riconoscimento, forse insufficiente, al partito politico quale strumento di concreta realizzazione del principio di sovranità popolare. È proprio questo il *punctum crucis* della questione.

La spinta del *boom* economico e l'entusiasmo per la riscoperta della democrazia avevano determinato un coinvolgimento attivo della cittadinanza nella vita della c.d. Prima Repubblica, che affidava ai partiti tradizionali la guida del paese. La delusione scaturita dai fatti di Tangentopoli e i movimenti tellurici che ne seguirono hanno minato le certezze dei cittadini, lasciando spazio all'antipolitica, al populismo e all'astensionismo. Ora, senza poter, né voler, ignorare le cause sociali che stanno alla base di questi fenomeni, occorre chiedersi se le scelte del legislatore possano stimolare un mutamento necessario: quelle scelte, in particolare, che diano ai cittadini la possibilità di incidere sulla politica nazionale e, quindi, sull'indirizzo politico.

Entro questa prospettiva deve essere analizzata la possibile disciplina dei partiti così come dell'esercizio del diritto di voto, essendo l'un profilo legato all'altro nella medesima sfera di partecipazione politica dei cittadini.

### 4. I più recenti tentativi di regolazione dei partiti

Il legislatore ordinario non ha saputo, né, probabilmente, voluto, cogliere le timide indicazioni della Costituzione sui partiti: non ai fini di un'*attuazione*, che l'art. 49 Cost. non postula, ma nemmeno per regolare in maniera soddisfacente quella formazione sociale che, più di tutte, svolge un ruolo da protagonista per il corretto funzionamento delle istituzioni<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> G.D. FERRI, *op. cit.*, p. 145.

<sup>39</sup> C. MORTATI, *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, in AA.VV., *Scritti giuridici in memoria di Vittorio Emanuele Orlando*, Padova, 1957, vol. II, pp. 111-113, ora in ID., *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana. Raccolta di scritti*, vol. III, Giuffrè, Milano, 1972, p. 389.

<sup>40</sup> Ragioni di metodo, e di sintesi, impediscono di ripercorrere adeguatamente in questa sede l'*excursus* sui tentativi di normazione primaria dei partiti. Sia consentito il rinvio a G. DONATO, *op. cit.*, pp. 155-182.

Orbene, anche nel corso della XIX legislatura sono state avanzate numerose proposte di legge sul tema: quattro alla Camera<sup>41</sup> e sei al Senato<sup>42</sup>, ma solo per due di queste (S. 207 e S. 549) è stata condotta un’embrionale istruttoria parlamentare<sup>43</sup>.

I due testi presentano alcuni – non molti – tratti comuni fra i principi ispiratori: concordano sull’inadeguatezza dell’attuale assetto normativo dei partiti ed evidenziano la necessità di rafforzare i profili di trasparenza e democraticità (anche) interna per provare a contrastare la conclamata crisi di rappresentanza e di partecipazione. Nel perseguimento di questi obiettivi viene prevista, in entrambi i progetti, una delega legislativa al Governo al fine del riordino della normazione che si è stratificata almeno dagli anni ‘70 ad oggi<sup>44</sup>.

Al contempo, i senatori proponenti ritengono che debba essere il Parlamento ad occuparsi in prima battuta della regolazione dei partiti: ed è proprio sul tipo di intervento da adottare che i due testi differiscono sensibilmente.

La disciplina del d.d.l. 549 si arresta al piano generale, senza entrare nel dettaglio, non occupandosi, ad esempio, del contenuto necessario degli statuti (art. 2, co. 3).

Sono apprezzabili alcune indicazioni – peraltro inserite anche nel d.d.l. 207, di poco antecedente – come l’enunciazione nello statuto dei principi politici che ispirano il partito e le relative garanzie sul loro rispetto,

---

<sup>41</sup> [C.533](#) (Vaccari), *Modifiche al decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, in materia di statuti, trasparenza e finanziamento dei partiti politici, nonché delega al Governo per l’adozione di un testo unico delle disposizioni concernenti i partiti e i movimenti politici*; [C.710](#) (Bicchielli), *Modifiche alla legge 6 luglio 2012, n. 96, in materia di disciplina della Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici*; [C.810](#) (Pastorino e altri), *Disposizioni in materia di sospensione dell’attività, scioglimento e confisca dei beni di gruppi, organizzazioni, movimenti, associazioni e partiti di carattere fascista o che propugnano la discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi*; [C.1861](#) (Fratoianni), *Divieto di finanziamento dei partiti e dei rappresentanti politici da parte dei soggetti legati da rapporti di concessione o appalto con le pubbliche amministrazioni, delle società a partecipazione pubblica e di coloro che esercitano funzioni apicali nelle medesime*. Per nessuna di queste proposte è iniziato l’esame (ultimo accesso: 25 giugno 2024).

<sup>42</sup> [S.207](#) (Giorgis), *Modifiche al decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, in materia di statuti, trasparenza e finanziamento dei partiti politici, nonché delega al Governo per l’adozione di un testo unico delle disposizioni concernenti i partiti e i movimenti politici per la piena attuazione dell’articolo 49 della Costituzione*; [S.333](#) (Parrini), *Norme sulla democrazia nei partiti e sulla selezione democratica e trasparente delle candidature per le cariche elettive*; [S.549](#) (De Priamo), *Disposizioni per l’attuazione dell’articolo 49 della Costituzione in materia di disciplina dei partiti. Delega al Governo per l’adozione di un testo unico delle norme riguardanti la disciplina dei partiti, dell’attività politica, delle campagne elettorali, delle forme di contribuzione e della trasparenza dei bilanci e dei rendiconti*; [S.550](#) (Cottarelli), *Misure per la trasparenza dei programmi elettorali dei partiti*; [S.552](#) (Parrini), *Modifica alla legge 6 luglio 2012, n. 96, in materia di disciplina della Commissione per la verifica degli statuti e il controllo dei rendiconti dei partiti politici*; [S.881](#) (Maiorino), *Disposizioni in materia di disciplina dei partiti in attuazione dell’articolo 49 della Costituzione nonché di trasparenza e pubblicità dei finanziamenti a partiti e movimenti politici e a fondazioni e associazioni politiche. Delega al Governo per il riordino della normativa in materia*. Per quanto concerne l’atto S.552, esso è in corso d’esame in commissione, seppur non sia stata svolta alcuna attività; le proposte S.207 e S.549 vengono trattate congiuntamente e si registrano diverse audizioni informali, mentre non risulta nulla per le altre proposte (ultimo accesso: 25 giugno 2024).

<sup>43</sup> Alcuni degli spunti di seguito sviluppati riprendono l’audizione che lo scrivente ha svolto presso la Commissione Affari costituzionali in data 2 agosto 2023. L’intervento è disponibile [a questo indirizzo](#).

<sup>44</sup> E che consta principalmente del d.l. 149/2013, convertito nella l. 13/2014, e di numerose normative settoriali in tema di finanziamento, campagna elettorale, trasparenza ed elezioni.

L'individuazione di procedure effettivamente democratiche per gli atti che impegnano il partito, la pubblicazione sul sito internet di tutte le informazioni riguardanti gli organi del partito.

Altre disposizioni riprendono, a volte testualmente, il contenuto del vigente art. 2 della l. 13/2014, ad esempio in tema di diritti e doveri degli iscritti (lettera *d*), sovrapponibile alla vigente lettera *d*) o a proposito delle procedure per modificare lo statuto (lettera *f*), in linea con la vigente lettera *m*).

Per quanto riguarda le regole sulla trasparenza della gestione economico-finanziaria, invece, la proposta *de qua* (alla lettera *b*) sembra offrire una previsione più debole, perché manca il riferimento attualmente vigente al «rispetto della vita privata e la protezione dei dati personali» (lettera *o-bis*).

La formulazione del d.d.l. 549, pertanto, lascia aperti dei dubbi sul suo rapporto con la l. 13/2014 – visto che, a seconda della disposizione analizzata, appare ora migliorativa, ora equivalente, ora peggiorativa – e, al contempo, rischia di ricadere nello stesso vizio di concreta ineffettività del precetto che patisce la normativa vigente.

Il d.d.l. 207, invece, oltre alla già citata proposta di delega al governo, prescrive dettagliate modifiche della l. 13/2014 su tre profili: statuto, trasparenza e finanziamento.

Lo statuto dovrebbe specificare le forme e le modalità di iscrizione, prescrivendo, peraltro, che l'atto di rigetto della domanda sia motivato in base a cause predeterminate e impugnabile davanti agli organi di garanzia del partito (lettera *c-bis*).

Per quanto la dottrina sia sostanzialmente unanime sull'impossibilità di configurare un vero e proprio "diritto all'iscrizione", comprimendosi, altrimenti, in misura eccessiva la libertà *del* partito<sup>45</sup>, non è nondimeno auspicabile che il potere discrezionale di cui gode il partito sull'ammissione di nuovi iscritti venga esercitato in maniera del tutto arbitraria o, addirittura, discriminatoria. La proposta avanzata, pertanto, pare raggiungere un soddisfacente bilanciamento fra i due versanti, lasciando comunque l'ultima parola agli organi di controllo del partito.

Viene proposta, poi, una modifica della disposizione in tema di minoranze (lettera *e*): nella normativa vigente la presenza delle minoranze negli organi collegiali non esecutivi è soltanto «promossa», mentre secondo il progetto in esame dovrebbe essere «assicurata» e accompagnata da puntuali «garanzie». Questa previsione, almeno teoricamente, dovrebbe determinare una serie di effetti positivi: rafforzerebbe il pluralismo interno – riducendo il rischio di scissioni e favorendo la semplificazione di un sistema di partiti

---

<sup>45</sup> Fra tutti, P. CARETTI, E. GRASSI, *La "giustizia interna" nei partiti*, in *Rivista trimestrale di diritto processuale civile*, n. 4, 1976, p. 1588; V. CRISAFULLI, *La Costituzione della Repubblica italiana e il controllo democratico dei partiti politici*, in *Studi politici*, n. 3-4, 1960, p. 272; in senso contrario A. BARDUSCO, *L'ammissione del cittadino ai partiti*, Giuffrè, Milano, 1967, pp. 93-97. Sul tema, in generale, cfr. anche C. PINELLI, *Possibilità e limiti di intervento dei giudici nelle controversie interne ai partiti nella recente esperienza italiana*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4, 1991; M. PERINI, *I partiti politici e la democrazia interna. Un problema irrisolto*, Giuffrè, Milano, 2019; S. STAIANO, G. FERRAIUOLO, A. VUOLO, *Partiti politici e dinamiche della forma di Governo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020.

particolarmente frammentato come quello italiano – e, di conseguenza, potrebbe ridimensionare il contenzioso davanti ai giudici civili in tema di espulsioni, specie per quelle di massa che vengono utilizzate più come strumento di lotta politica che come strumento di disciplina interna<sup>46</sup>.

Infine, alla lettera *m*), si evidenzia che le procedure per la modifica dello statuto devono essere «rafforzate». Andrebbe reso esplicito ciò che, stando alla lettera della disposizione, rimane sottinteso, ovvero che siano rafforzate rispetto agli atti di ordinaria amministrazione del partito; tale previsione potrebbe essere ulteriormente specificata, ad esempio, prescrivendo un *quorum* di partecipazione per la validità della delibera, in modo tale da garantire le minoranze. Anche su questo punto, in tempi recenti, vi sono state importanti decisioni del giudice civile, che confermano l'opportunità di disciplinare adeguatamente la questione<sup>47</sup>.

Una lacuna da colmare nel d.d.l. 207 riguarda le modalità di individuazione delle candidature: la normativa vigente (art. 3, co. 2, lettera *l*) richiede soltanto una mera descrizione all'interno dello statuto, mentre sarebbe opportuno prescrivere il rispetto di un principio assembleare o di democraticità.

Occorre prestare particolare attenzione sul punto. Difatti, il fuoco della questione non si attesta sulla precisa individuazione dello strumento concreto attraverso cui selezionare i candidati – come fa, in qualche modo, il d.d.l. 549 quando parla di elezioni primarie – poiché l'imposizione, ad esempio, delle primarie potrebbe comprimere eccessivamente la libertà *del* partito<sup>48</sup>. Possono ben individuarsi, infatti, anche altri strumenti di selezione non meno democratici: nel procedimento di selezione delle candidature a Presidente degli Stati Uniti, ad esempio, in alcuni Stati vengono utilizzati i *caucuses* (Iowa, Nevada). Ciò che va richiesto, quindi, è che queste selezioni rispondano al principio democratico e non a regole di cooptazione, a maggior ragione alla luce della vigente legge elettorale per le elezioni politiche, che non prevede il voto di preferenza<sup>49</sup>.

---

<sup>46</sup> V., in particolare, Tribunale di Roma, III sez. civ., ordinanza del 12 aprile 2016; Tribunale di Napoli, VII sez. civ., ordinanze del 14 luglio 2016 e del 18 aprile 2018.

<sup>47</sup> Si fa riferimento a una questione particolarmente controversa su cui v. Tribunale di Napoli, VII sez. civ., ordinanza del 24 dicembre 2021; ordinanza del 3 febbraio 2022; ordinanza del 4 marzo 2022, a commento della quale sia consentito il rinvio a G. DONATO, *Giudici e assemblee di partito: il Tribunale di Napoli sul Movimento “decollato”*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1, 2023, pp. 328-341.

<sup>48</sup> Senza tralasciare il fatto che, peraltro, le stesse elezioni primarie possono essere configurate in modo diverso: si pensi alla distinzione tra primarie *aperte*, cui possono partecipare elettori e simpatizzanti, o *chiuse*, rivolte ai soli iscritti.

<sup>49</sup> La presenza di liste bloccate non è, di per sé, necessariamente disfunzionale, purché si inserisca in un sistema in cui i cittadini hanno, seppur per altra via, la possibilità di designare i propri rappresentanti. Il combinato disposto di cooptazione e liste bloccate, ormai da tempo presente in Italia, rappresenta sicuramente una delle principali cause di disaffezione (se non vero e proprio rigetto) verso la politica: cfr., sul punto le fondamentali sentt. n. 1/2014 e n. 35/2017 della Corte costituzionale; in dottrina, R. ROMBOLI, *L'incostituzionalità dell'“Italicum”*: la Consulta conferma il superamento della storica “zona franca” delle leggi elettorali, ma anche la creazione di una nuova per le leggi costituzionalmente necessarie, in *Il Foro italiano*, n. 3, 2017, 1, pp. 782-790; E. FURNO, *La funzione rappresentativa (e il rapporto con i partiti politici e la legge elettorale)*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 1, 2019, pp. 137-158.

Del profilo della trasparenza si occupa l'art. 2 della proposta, peraltro in termini sovrapponibili a quelli del d.d.l. 549, chiari nella loro formulazione e condivisibili nelle scelte effettuate<sup>50</sup>.

Lo snodo fondamentale del d.d.l. 207 è rappresentato, in vero, dalla disciplina del finanziamento dei partiti (art. 3).

A seguito della riforma del 2013-2014, com'è noto, il sistema di finanziamento dei partiti in Italia ha radicalmente cambiato natura, passando da un modello prevalentemente pubblicitario, comune alla maggioranza dei paesi europei, a uno quasi esclusivamente privatistico<sup>51</sup>, molto più vicino all'impostazione statunitense, con tutte le implicazioni che questa scelta comporta sul piano del rispetto dei principi costituzionali.

Il d.d.l. in questione cerca di riavvicinarsi a un assetto di finanziamento pubblico, superando alcune delle criticità della disciplina vigente. Come opportunamente evidenziato nell'introduzione del disegno di legge, infatti, la limitazione del finanziamento privato attenua il rischio di un'eccessiva sovrapposizione tra sfera economica e politica, la cui coincidenza consente, invece, a chi detiene una posizione dominante nella prima di acquisire con facilità un analogo rilievo anche nella seconda.

Da un lato, viene abbassato il tetto delle erogazioni liberali per i soggetti diversi dalle persone fisiche da 100.000 a 50.000 euro (art. 10), così riducendo l'influenza dei grandi gruppi economici sui partiti. Al contempo, sia per compensare le possibili mancate entrate che per superare alcuni vizi del sistema vigente, viene significativamente riorganizzata la disciplina del due per mille.

Nel sistema vigente<sup>52</sup>, difatti, viene stanziata annualmente una somma pari a 25 milioni, distribuita tra i partiti a seconda delle preferenze espresse: ciascun contribuente indica solo il partito beneficiario e ad esso viene corrisposto l'equivalente del suo due per mille. Qualora l'ammontare complessivo risulti inferiore allo stanziamento, la somma residua non viene ulteriormente redistribuita tra i partiti, ma rientra nella disponibilità dello Stato: ad esempio, le risorse raccolte con il 2 per mille nel 2023 (sulla base alla dichiarazione dei redditi 2022) sono state pari a 24 milioni, appena uno in meno del tetto massimo.

L'art. 3 del d.d.l. 207 propone di aumentare il fondo fino a 45 milioni e di cambiare il metodo di ripartizione: i contribuenti dovrebbero destinare il proprio due per mille in favore del sistema dei partiti nel suo complesso, indicando altresì il partito di preferenza; la ripartizione del totale così determinato

---

<sup>50</sup> Si rinvia, pertanto, alla lettura del testo.

<sup>51</sup> Per ulteriori approfondimenti sul punto, cfr., fra gli altri, G. TARLI BARBIERI, F. BIONDI (a cura di), *Il finanziamento della politica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016; E. CATERINA, *Il finanziamento privato della politica. Problemi di diritto costituzionale*, FrancoAngeli, Milano, 2022.

<sup>52</sup> L'art. 12, comma 4, del d.l. 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla l. 21 febbraio 2014, n. 13, così come modificato dall'art. 1, comma 602, l. 28 dicembre 2015, n. 208, prevede che «Per le finalità di cui al presente articolo è autorizzata la spesa nel limite massimo di 7,75 milioni di euro per l'anno 2014, di 9,6 milioni di euro per l'anno 2015, di (17,7 milioni di euro per l'anno 2016 e di 25,1 milioni di euro) a decorrere dall'anno 2017, da iscriverne in apposito fondo da istituire nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze».

avverrebbe solo in un secondo momento, in proporzione alle scelte effettuate, esattamente come avviene per l'otto per mille in favore dello Stato o delle confessioni religiose. L'eventuale residuo, definito secondo i termini di cui sopra, non tornerebbe allo Stato, ma verrebbe suddiviso fra i partiti iscritti al registro in proporzione ai voti di lista conseguiti nelle ultime elezioni della Camera dei Deputati, purché abbiano conseguito almeno il 2% dei voti validi.

Questa proposta, che pure ricorda quella poco fortunata contenuta nella l. 2/1997, appare apprezzabile per una serie di ragioni: anzitutto perché prende in considerazione i partiti come sistema, secondo una prospettiva conforme a quella dell'art. 49, attraverso il quale i Costituenti si sono preoccupati di dare agibilità politica a tutte le forze allora presenti invece di disciplinare in senso stretto il partito da un punto di vista giuridico; e, allo stesso tempo, poiché persegue un'importante funzione perequativa, attenuando «l'incidenza della ricchezza del singolo contribuente sull'ammontare complessivo che ciascun partito riceve»<sup>53</sup>.

Il collegamento diretto fra elettore e partito oggi vigente viene, in qualche misura, attenuato, *rectius*, bilanciato con esigenze perequative e di complessiva tenuta del sistema che, secondo la condivisibile prospettiva del d.d.l., meritano adeguata tutela.

Sia consentito, al riguardo, effettuare un'analisi empirica sulla scorta degli ultimi dati disponibili sul sito del Ministero delle Finanze (dichiarazioni del 2023 per i redditi dell'anno 2022)<sup>54</sup>. Prendendo in considerazione, per ragioni di opportunità, i primi venti partiti per numero di scelte<sup>55</sup>, si nota che il rapporto fra la singola scelta dei contribuenti e il denaro ricevuto è pari, in media, a poco meno di 14 euro; un partito che ottiene 100 scelte, pertanto, riceve, in media, circa 1.400 euro. A fronte di una media di circa 14 euro, però, si registrano un minimo di circa 5 euro e un massimo di oltre 26 euro: da un punto di vista della tenuta del sistema democratico ciò significa che pochi elettori facoltosi hanno la possibilità di incidere sulla competizione elettorale in maniera particolarmente significativa, facendo sì che le loro istanze e le loro esigenze trovino migliori rappresentanza e tutela rispetto a quelle di un gruppo di elettori più nutrito ma meno abbiente<sup>56</sup>.

L'attuale sistema del due per mille non rappresenta evidentemente una regola neutrale; la proposta del d.d.l. 207, invece, appare in linea sia con l'art. 3 Cost., tutelando il principio di parità di *chances* tra i partiti, sia con l'art. 2 Cost., poiché dà seguito alla previsione costituzionale sui «doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale». Nella prospettiva del d.d.l. 207 si dovrebbero evitare, quindi, il

---

<sup>53</sup> Così, ancora, nell'introduzione del d.d.l.

<sup>54</sup> Il ragionamento che segue è frutto di una rielaborazione personale sulla base dei dati pubblicati dal Ministero dell'Economia e delle Finanze [a questo indirizzo](#) (ultimo accesso: 25 giugno 2024).

<sup>55</sup> I quali rappresentano, nel complesso, oltre il 98% delle scelte valide.

<sup>56</sup> Così, ad esempio, i primi quattro partiti per rapporto fra il numero di scelte e il due per mille spettante (Azione, Italia Viva, Sudtiroler Volkspartei e Forza Italia) sono, rispettivamente, al 10°, 7°, 16° e 13° posto per numero di scelte.

consolidamento o addirittura l'aumento delle diseguaglianze economiche tra forze politiche, operando una ragionevole distribuzione delle somme a seconda della consistenza numerica delle scelte dei contribuenti (per la parte optata) e dei voti raccolti (per il c.d. “inoptato”).

Sono molteplici, come visto, i profili sui quali si avverte la necessità di un intervento legislativo. Le proposte esaminate, pur largamente migliorabili, hanno quantomeno il pregio di focalizzarsi sulla democrazia interna, sulla tutela delle minoranze e sul finanziamento dei partiti, la cui attuale cattiva regolazione può scoraggiare, non di poco, la partecipazione attiva dei cittadini.

## **5. L'astensionismo elettorale e la disciplina *sperimentale* sul voto dei fuori sede**

Il *deficit* di interesse politico incide, peraltro, non solo sulla vitalità delle formazioni sociali, ma anche sull'esercizio del diritto di voto. La flessione della partecipazione al momento elettorale è di lampante evidenza: dai dati superiori al 90% nel periodo 1948-1979 si è arrivati all'80,5% nel 2008, per scendere fino al 63,9% nelle ultime elezioni politiche del 2022<sup>57</sup>.

Il tema dell'astensionismo elettorale potrebbe apparire distante da quello oggetto del presente studio ma, come già anticipato, si tratta dell'altra faccia della medesima medaglia. Infatti, l'incapacità degli odierni partiti di essere soggetti intermedi tra il corpo elettorale e le istituzioni o, per dirla in altri termini, tra governati e governanti, finisce con l'accrescere la distanza tra costoro, con la conseguenza di aumentare la consapevolezza da parte del cittadino elettore della sua incapacità – e quindi dell'inutilità – di incidere sulla gestione della *res publica*.

È, in tutta evidenza, un processo che si autoalimenta: tanto più cresce l'astensionismo elettorale tanto più le scelte del decisore pubblico appaiono “altro” rispetto alla *voluntas* popolare. Non si può prevedere fin dove potrà spingersi questo fenomeno, né quali siano gli antidoti più efficaci.

Il Governo, e segnatamente il Ministro per i rapporti con il Parlamento, con delega alle riforme istituzionali, ha provato a indagare sulle cause dell'astensionismo attraverso l'istituzione, nel corso della XVIII legislatura, di una Commissione di esperti; gli esiti della sua attività sono stati raccolti in un libro bianco emblematicamente intitolato “Per la partecipazione dei cittadini. Come ridurre l'astensionismo e agevolare il voto”<sup>58</sup>.

Nella ricostruzione empirica del fenomeno, la Commissione traccia un'importante distinzione fra astensionismo apparente e reale e, in seno a quest'ultimo, fra astensionismo volontario e involontario<sup>59</sup>.

---

<sup>57</sup> Elaborazione del “Centro italiano studi elettorali” della LUISS, disponibile [a questo indirizzo](#) (ultimo accesso: 25 giugno 2024).

<sup>58</sup> Il documento è disponibile [a questo indirizzo](#) (ultimo accesso: 25 giugno 2024).

<sup>59</sup> Ai fini della presente indagine, verrà sviluppato solo quest'ultimo profilo; sul resto dei lavori della Commissione si rinvia in dottrina, *ex multis*, a A. DE NICOLA, *Il voto fuori dal comune di residenza: alcune riflessioni a partire dal recente Libro bianco sull'astensionismo elettorale*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 6, 2022, pp. 1-27; A. MAZZOLA, *L'effettività del suffragio tra*

Tra le varie cause ascrivibili a questa voce, desta particolare interesse quella relativa ai c.d. fuori sede, vale a dire quei soggetti domiciliati, per motivi di lavoro o di studio, in un comune diverso da quello di residenza: si tratta di fenomeno diffuso, che il libro bianco quantifica in circa cinque milioni di elettori<sup>60</sup>. A seguito di numerose campagne mediatiche di sensibilizzazione, il legislatore ha tentato di dare una prima risposta alla questione, effettuando, però, delle scelte che destano diverse perplessità già sul punto della tecnica normativa: le disposizioni di cui all'articolo 1-ter del d.l. n. 7/2024<sup>61</sup>, convertito dalla l. n. 38/2024, prevedono, infatti, una disciplina caratterizzata da rigidità e preclusioni, che tracciano distinzioni della cui ragionevolezza pare lecito dubitare.

Anzitutto, la disposizione si autoqualifica come una disciplina *sperimentale*, non solo per l'innovazione normativa, ma anche per la stretta delimitazione dell'oggetto regolato: difatti, pur essendosi svolte contemporaneamente le elezioni europee e amministrative (e, per di più, le regionali in Piemonte), l'art. 1-ter si occupa solo delle prime. Il novero dei beneficiari, peraltro, era limitato a chi stava sostenendo un percorso educativo, nulla prevedendo sui lavoratori.

Gli studenti domiciliati per un periodo di almeno tre mesi al di fuori dalla propria regione di residenza potevano votare nel comune di domicilio temporaneo, se appartenente alla stessa circoscrizione elettorale della residenza, o in seggi speciali istituiti nel capoluogo di regione, laddove il comune appartenesse, invece, a una circoscrizione elettorale diversa da quella di residenza.

Il legislatore ha stabilito, quindi, una presunzione assoluta di “mancato disagio” per i fuori sede che rimangono nella regione d'origine; del che pare lecito dubitare, se si considerano, ad esempio, i soggetti residenti in piccoli centri poco coperti dalla rete ferroviaria o autostradale.

Non sembra meno ostico l'assetto configurato per chi si trovava al di fuori della propria circoscrizione elettorale, seppur, in ipotesi, giustificato da ragioni organizzative: difatti, mentre la prima categoria di elettori concorreva, anche dal domicilio temporaneo, al dato elettorale della medesima circoscrizione, il secondo gruppo doveva comunque votare per le liste e i candidati della circoscrizione di appartenenza, rendendo, quindi, necessaria la raccolta in un unico punto di tutti i voti da trasmettere alla circoscrizione

---

*astensionismo e nuove modalità di espressione alla luce dei principi costituzionali*, in *Consulta OnLine*, n. III, 2023, pp. 991-1008; G. SANTINI, *L'astensionismo di chi vuole votare. Tra criticità del sistema elettorale, requisiti costituzionali del suffragio e soluzioni per l'inclusione e la partecipazione*, in G. DELLEDONNE, L. GORI, G. MARTINICO, F. PACINI (a cura di), *Il peso dell'assente. Il fenomeno dell'astensionismo elettorale in Italia*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli, 2024, pp. 87-102.

<sup>60</sup> Pag. 71. In dottrina cfr. S. PITTO, *Quel che resta del referendum: il dibattito sul voto degli elettori “fuori sede”*, in *Iacostituzione.info*, 23/09/2020; S. TALINI, *Far ritorno al luogo di residenza o rinunciare all'adempimento del proprio dovere civico? Il diritto di voto alla prova dell'effettività*, in *federalismi.it*, n. 23, 2022, pp. 273-286; F. SANCHINI, *Il voto fuori dal Comune di residenza fra requisiti costituzionali, esigenze di effettività e tentativi (incompiuti) di regolamentazione*, in *federalismi.it*, n. 24, 2023, pp. 200-221.

<sup>61</sup> “Disposizioni urgenti per le consultazioni elettorali dell'anno 2024 e in materia di revisione delle anagrafi della popolazione residente e di determinazione della popolazione legale”. Sul punto, F. BARBAROSSA, *Voto degli studenti fuori sede. Poche luci e molte ombre nell'emendamento approvato in Commissione*, in *Iacostituzione.info*, 26/02/2024; F. SAVASTANO, *The 2024 European Parliament Elections in Italy*, in *federalismi.it*, 19/06/2024.



di origine. Esigenza condivisibile, ma che non pare insuperabile attraverso una più capillare logistica. Solo in parte le suddette asperità sono attenuate da alcune agevolazioni di viaggio per gli spostamenti fra il comune di temporaneo domicilio e il capoluogo di regione (comma 21).

Il concreto esercizio del diritto di voto è ostacolato, peraltro, da ulteriori previsioni normative. Anzitutto, dalla necessità di presentare un'apposita istanza al Comune di residenza almeno trentacinque giorni prima della data prevista per lo svolgimento della consultazione (co. 4) per conseguire un'attestazione di ammissione al voto (co. 7) da presentare alle urne unitamente alla tessera elettorale personale (co. 12). Il largo anticipo della richiesta, che può essere, in qualche misura, motivato dalla necessità di avviare la macchina organizzativa, ha ulteriormente ristretto il novero dei beneficiari, vista anche una campagna di informazione inadeguata rispetto alla novità<sup>62</sup>. Ancor più *tranchant* appare, poi, l'obbligo di produrre al seggio la propria tessera elettorale: il legislatore ha evidentemente ritenuto insufficienti le comunicazioni di cui ai commi 6-7 e ha onerato gli elettori di un adempimento gravoso, costringendo i potenziali votanti, nella maggioranza dei casi, a farsi spedire il documento dalla propria residenza.

Orbene, dall'analisi del dato elettorale può evincersi una prima valutazione dell'impatto della regolamentazione sulla problematica dell'astensionismo.

Il numero degli elettori che hanno beneficiato della misura è pari a 17.561 votanti, che rappresentano l'80,93% dei 21.699 inizialmente registrati<sup>63</sup>, ma appena il 2,97% dei 591.507 studenti fuori sede censiti dal libro bianco<sup>64</sup>. Sembra evidente, perciò, che le difficoltà disseminate lungo la strada di accesso al voto hanno inciso in maniera significativa: su tutte, la mancata diffusione di informazioni chiare da parte delle istituzioni, i tempi ristretti per la presentazione della domanda di registrazione (appena 37 giorni dopo l'entrata in vigore del provvedimento e ben 35 giorni prima dello svolgimento delle elezioni)<sup>65</sup>, i costi di spostamento da sostenere e l'obbligo di presentare la tessera elettorale. Va, inoltre, tenuto in considerazione il dato (sommerso) dei fuori sede che sono rientrati con mezzi propri per votare nel comune di residenza, specie laddove si tenevano in contemporanea le elezioni amministrative e regionali. La sperimentazione ha comunque dato conforto sulla fattibilità non solo a livello giuridico, ma anche strettamente organizzativo, e ha auspicabilmente fatto maturare un *know-how* che potrebbe consentire di attenuare, se non di eliminare del tutto, le criticità evidenziate in questa sede.

---

<sup>62</sup> Un tentativo di sensibilizzazione è stato condotto da S. PITTO, *Studenti e dottorandi fuori sede al voto alle elezioni europee: un breve vademecum*, in [voci costituzionali.org](https://voci costituzionali.org), 27/04/2024.

<sup>63</sup> I dati sono disponibili sul portale del Ministero dell'interno "Eligendo" [a questo indirizzo](#) (ultimo accesso: 25 giugno 2024); va evidenziato, peraltro, che si discostano leggermente da quelli riportati dal medesimo Ministero [in altra sede](#), dove si parla 23.734 studenti (ultimo accesso: 25 giugno 2024).

<sup>64</sup> Pag. 74.

<sup>65</sup> È appena il caso di evidenziare che la normativa *de qua* è stata inserita durante la conversione del decreto legge in legge e che quest'ultima è entrata in vigore appena quattro giorni dopo la sua pubblicazione.

## 6. Conclusioni

Il progressivo – e, pare, inarrestabile – scollamento fra i titolari della sovranità e le istituzioni tramite le quali essa viene esercitata non pare ascrivibile, all’esito della presente indagine, a una carenza del dettato costituzionale.

Non mancano le previsioni di principio che legano l’individuazione delle istanze dei cittadini alle politiche perseguite dallo Stato: le une raccolte nella politica nazionale e le altre definite, a partire dalle prime, nell’indirizzo politico.

Non mancano gli strumenti di comunicazione fra i due versanti, data la ricchezza del pluralismo delle formazioni sociali, tra le quali rimane tuttora centrale il ruolo dei partiti politici. Se è vero che i Costituenti – anche per alcune contingenze storico-politiche registratesi nella fase di transizione alla Repubblica – scelsero di non strutturare compiutamente il sistema dei partiti, relegandoli all’anomia delle associazioni non riconosciute, nondimeno il legislatore ordinario non si è diversamente preoccupato di fornire una veste normativa adeguata; anche i più recenti tentativi sembrano destinati, peraltro, a un esito parimenti infruttuoso<sup>66</sup>.

Una misurata regolazione dei partiti, quantomai auspicabile, potrebbe ravvivare il desiderio di partecipazione democratica, restituendo ai cittadini non solo la capacità, ma, ancor prima, la convinzione di poter incidere concretamente sulla gestione della *res publica*. D’altro canto, l’esclusiva tutela del contributo alla politica nazionale dei partiti o, in ogni caso, dei loro iscritti determinerebbe specularmente la creazione di una categoria di cittadini «*minus habentes*, di seconda categoria»<sup>67</sup>, in contrasto con la lettura del testo costituzionale in questa sede suffragata.

Restano timidi e di poco conto, in vero, gli interventi politicamente incisivi di formazioni sociali apartitiche: si pensi, in tempi recenti, al coinvolgimento di sindacati, Confindustria e associazioni ambientaliste di maggior rilievo nel procedimento di formazione del Governo Draghi<sup>68</sup>. Nondimeno, devono essere adottati decisi interventi – anzitutto, nel campo sociale e culturale – per rafforzare i luoghi di aggregazione diversi dai partiti: solo una lettura inclusiva del dettato costituzionale può collimare coi principi fondamentali e assicurare un diuturno esercizio della sovranità popolare, in condizioni di eguaglianza e in ottemperanza agli inderogabili doveri di solidarietà sociale<sup>69</sup>.

---

<sup>66</sup> Com’è possibile evincere dal sito del Senato, l’iter delle due proposte *supra* esaminate si è arrestato al 12 settembre 2023 (ultimo accesso: 25 giugno 2024).

<sup>67</sup> T. MARTINES, *La funzionalità dei partiti nello stato democratico*, in *Atti del I Congresso nazionale di Dottrina dello Stato*, Milano 1967, ora in *Opere*, Giuffrè, Milano, 2000, tomo IV, p. 7.

<sup>68</sup> Sulla formazione del Governo Draghi cfr. anche A. FRICANO, *La flessibilità degli esecutivi tra tecnica e politica: «Sentinella, quanto resta della notte?»*, in *Nuove Autonomie*, n. 2, 2022, pp. 583-603.

<sup>69</sup> C. CERETI, *Politica nazionale e politica generale secondo gli artt. 49 e 95 della Costituzione (appunti sui loro rapporti)*, in *Montecitorio*, giugno 1962, p. 6; S. SPADARI, *I partiti politici*, Jandi Sapi Editori, Roma, 1964, pp. 61-67; M. LUCIANI, *op. cit.*, p. 165.



Il canone dell'eguaglianza, peraltro, oltre ad assicurare che il diritto di partecipazione politica non si esaurisca in quello di partecipazione partitica<sup>70</sup>, deve guidare il legislatore anche nella tutela effettiva del diritto di voto, svuotando, anzitutto, le sacche dell'astensionismo involontario. La strada imboccata in via sperimentale va premiata solo per le buone intenzioni, ma resta ancora largamente deficitaria nei profili tecnici e organizzativi che frenano, e non premiano, l'alacrità dei cittadini fuori sede.

La risposta alla disaffezione dei cittadini nella vita quotidiana delle istituzioni, oltre che nelle consultazioni elettorali, va perseguita, quindi, con un'impostazione *bottom-up*, che ponga al centro le istanze della società in maniera permanente, scongiurando il rischio di un esercizio della sovranità che si esaurisca nella scelta di un decisore.

---

<sup>70</sup> Cfr. A. RUGGERI, *Partiti politici e ordinamento democratico nel pensiero di T. Martines*, in *Nomos*, n. 2, 2001, pp. 104-108.