



5 DICEMBRE 2018

# I partiti politici in Italia

di Salvatore Curreri

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico  
Libera Università degli Studi di Enna "Kore"

e Giuliaserena Stegher

Dottoranda di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale  
Sapienza – Università di Roma



# I partiti politici in Italia \*

**di Salvatore Curreri**

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico  
Libera Università degli Studi di Enna “Kore”

**e Giuliaserena Stegher**

Dottoranda di ricerca in Diritto pubblico, comparato e  
internazionale – Sapienza, Università di Roma

**Sommario:** **I Parte:** L'identificazione dei partiti politici – **II Parte:** Il ruolo dei partiti politici – **III Parte:** Il finanziamento dei partiti politici.

## **I PARTE - L'identificazione dei partiti politici**

### **A. Il riconoscimento**

#### **A.1 Il riconoscimento costituzionale dei partiti politici**

La visione strettamente connessa alla definizione dei partiti politici è quella per cui gli stessi sono da considerarsi come libere associazioni di cittadini, che decidono di aggregarsi per partecipare alla determinazione della politica nazionale. La loro funzione è quella di svolgere il ruolo di anello di congiunzione tra le Istituzioni e i cittadini, tra lo Stato apparato e lo Stato comunità. In ragione di ciò, è unanimemente riconosciuta la loro natura anfibia.

Il riconoscimento di cui beneficiano i partiti nel caso italiano assume una duplice valenza, sia di natura esplicita, sia implicita. Innanzitutto, gli stessi hanno ottenuto tutela costituzionale per il tramite di una specifica disposizione, qual è l'art. 49., da cui emerge la complessità della loro configurazione, che gli consente non solo di vivere contemporaneamente nel mondo della società e in quello delle Istituzioni, ma di emergere come veri *domini* rispetto alla debolezza del contesto. (v. *infra* II. A.1).

La Costituzione italiana è stata una delle prime a dedicare una specifica disposizione riguardante i partiti politici, ma a tale formulazione non si è giunti facilmente.

Il dibattito in Assemblea Costituente è stato molto acceso, tanto che, nella sua formulazione definitiva, l'art. 49 non fa riferimento alcuno alla struttura, alla democraticità interna dei partiti e al riconoscimento di attribuzioni di rilievo costituzionale. Probabilmente, la scelta di una disposizione così sfuggente trova ragion d'essere nella volontà dei Costituenti di voler mutuare due diverse ispirazioni: da una parte il rifiuto della dimensione istituzionale dei partiti, dall'altra il riconoscimento della funzione fondamentale svolta dagli stessi (Elia, 2009).

---

\* Articolo sottoposto a referaggio. Testo della relazione svolta al *Forum* su *I partiti politici*, organizzato dal *Forum International sur la Constitution et les institutions politiques* e svoltosi a Lille il 22 e 23 giugno 2018 sotto la direzione del prof. Jean-Philippe Derossier. Sebbene frutto di una riflessione comune tra gli autori, le parti I e III sono di Giuliaserena Stegher, mentre la parte II è di Salvatore Curreri.

In estrema sintesi, quindi, è possibile notare come i Padri Costituenti, per il tramite dell'art. 49, abbiano disciplinato il fenomeno partitico in linea generale, senza però focalizzarsi su ogni singolo aspetto.

Dell'art. 49 l'elemento sintattico di estrema rilevanza, oltre a "cittadini" (punto focale del ragionamento), è il "metodo democratico", con cui deve intendersi il rapporto che sussiste tra queste specifiche tipologie di associazioni non riconosciute. Ciò significa che tale metodo assume valenza solamente dal punto di vista relazionale, senza alcun riferimento alla strutturazione interna, benché ai militanti debbano essere assicurate garanzie minime di partecipazione e coinvolgimento attivo come nei casi di selezione classe dirigente, elaborazione delle politiche endogene, proprio per realizzare l'inclusione politica e consentire lo sviluppo della personalità sia nella dimensione individuale, sia collettiva. Quanto detto è pienamente coerente con quanto dispone l'articolo 2 Cost. – ulteriore norma di collegamento – posto proprio a riconoscimento e garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo, "sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità", dal momento che il partito è riconducibile ad una di queste categorie.

Il contesto contingente in cui la Carta è stata elaborata ha riverberato i propri effetti sull'art. 49 Cost., che è rimasto sostanzialmente una pagina bianca nella sua attuazione, anche e soprattutto rispetto al fine democratico la cui determinazione metodologica è stata riservata alle articolazioni interne delle formazioni partitiche. Sebbene in sede di dibattito costituente il tema dei partiti si sia dunque intrecciato con quello della loro regolamentazione da parte del legislatore ordinario, a causa della diffidenza reciproca tra le forze politiche si è deciso di limitare le basi giuridiche alle disposizioni costituzionali sopra citate e a poche altre norme contenute in leggi ordinarie relative a specifici ambiti, quali quelli della legislazione elettorale in senso stretto e quella di contorno. Sarà pertanto necessario, ammesso che sia sufficiente, attendere gli esiti della transizione del sistema dei partiti per poter regolarizzare il fenomeno partito anche nei suoi aspetti interni e implementare il processo di democratizzazione (es. regolazione del meccanismo delle primarie).

Emerge pertanto una contraddizione di fondo, che va letta e compresa in considerazione del periodo storico in cui l'articolo è stato formulato, ma altresì l'esistenza di una sorta di tutela per quanto riguarda eventuali forme di controllo operate da soggetti terzi.

Di fatto, però, il riconoscimento dei partiti non si esaurisce esclusivamente nell'articolo 49, ma la sua portata effettiva necessita di una lettura sistematica rispetto ad altre norme costituzionali, dal momento che si inserisce in un "sistema costituzionale di libertà associative" (Barile, 1958). In particolare l'analisi non può prescindere dal porre l'attenzione sul soggetto titolare, ossia i cittadini, giacché la possibilità di associarsi in partiti non è altro che un'estrinsecazione del predetto diritto di libertà. Pertanto, un altro collegamento è con l'art. 18 Cost., che offre copertura costituzionale al diritto di associazione inteso in senso generale. Infatti, da un punto di vista prettamente giuridico i partiti sono associazioni non

riconosciute di natura privatistica che svolgono una funzione pubblicistica in totale autonomia organizzativa.

L'orientamento dottrinario italiano prevalente ritiene che la lettura offerta alle due disposizioni costituzionali debba essere fatta in senso integrativo. Difatti, la loro compresenza non è da intendersi né ripetitiva né conflittuale, giacché proprio l'art. 18 Cost., in ragione della sua posizione logico-sistemica, sia "in qualche modo preliminare e forse prioritaria" (Pasquino, 1992), nonché adeguata ad ogni tipologia di associazione, stante però il limite posto nei confronti del legislatore ordinario per l'introduzione di eventuali deroghe a tale disciplina per le formazioni partitiche, di cui si parlerà più avanti<sup>1</sup>.

Il partito è poi citato espressamente in altre norme costituzionali, seppur di carattere specifico. Se l'articolo 98 co. 3 prevede la possibilità di stabilire con legge limitazioni al diritto di iscriversi ai partiti politici per alcune elencate categorie di pubblici funzionari<sup>2</sup>; la XII delle Disposizioni transitorie e finali vieta la riorganizzazione, sotto qualsiasi forma, del partito fascista (si v. *infra* II. B.2)

## A.2 Distinzioni terminologiche

Sebbene né la Costituzione, né il sistema politico forniscano definizioni di partito, associazione politica e di altre nozioni ad esse assimilabili, è possibile operare una distinzione tra i gruppi sociali portatori di interessi di natura politica attraverso l'individuazione dei rispettivi caratteri qualificanti.

Innanzitutto, ricorrendo al criterio teleologico, è possibile individuare un tratto distintivo che caratterizza i partiti, ossia quello della finalità specifica che gli stessi adottano quando assumono la gestione del potere (senza poi assumersene la responsabilità), in ragione della quale si prefiggono come obiettivo quello di influire sui circuiti decisionali istituzionali al fine di realizzare obiettivi circoscritti (Ridola, 1982). (Si veda *infra* II. B.1)

Pertanto, è proprio la conquista del potere politico, conseguito grazie alla competizione elettorale, ad essere interpretato come il principale elemento di distinzione delle formazioni partitiche. Grazie all'art. 49 Cost. è garantito ai cittadini, supportati da un'organizzazione stabile tipica dei partiti politici, un "diritto

---

<sup>1</sup> Gli unici limiti esplicitati a livello costituzionale sono il divieto di associarsi per fini vietati al singolo dalla legge penale, di costituire «associazioni segrete e quelle che perseguono, anche indirettamente, scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare» (art. 18 Cost).

<sup>2</sup> Nelle leggi di attuazione, le limitazioni sono declinate in maniera differente per alcune categorie: se per i magistrati è vietata l'iscrizione o la partecipazione sistematica e continuativa (d.lgs. n. 109/2006, n. 109); per i giudici costituzionali (l. n. 87/1953, n. 87) e per i membri del Consiglio superiore della magistratura (l. n. 74/1990) è fatto divieto di svolgere attività inerenti e proprie degli iscritti. Il divieto vigente per il personale civile e militare delle forze armate (previsto dalla l. n. 121/1981) è stato edulcorato, attraverso la richiesta di astensione dalle competizioni politiche, fatto salvo il divieto di partecipare a riunioni e manifestazioni di partiti, associazioni e organizzazioni di natura politica e di svolgere propaganda a favore o contro partiti, associazioni, organizzazioni politiche o candidati a elezioni politiche e amministrative. Sulla questione relativa alla compatibilità dell'iscrizione ai partiti da parte dei magistrati fuori luogo si è nuovamente pronunciata la Corte costituzionale (sent. n. 170/2018).

di «partecipazione permanente» (Crisafulli, 1969). Perciò, sono la costante attività di coordinamento e di sintesi dei molteplici interessi (che vengono così tradotti in un programma politico-ideologico) e la stabilità organizzativa a caratterizzare il partito in quanto tale.

Di conseguenza, è possibile distinguere i partiti rispetto alle associazioni politiche o agli altri gruppi politici organizzati: se da un lato i primi tendono ad animare il regime politico a livello generale, a conquistare il potere e mantenerlo attraverso la partecipazione alle elezioni e ad influire sulle decisioni politiche, a voler condurre la responsabilità nella gestione della cosa pubblica; i secondi esauriscono invece la loro funzione in un dato momento o a seguito del conseguimento di singoli o specifici obiettivi prefissati, come ad es. l'approvazione di un determinato progetto di legge ovvero la partecipazione a determinate consultazioni elettorali.

Una novità particolarmente rilevante è stata introdotta dal decreto-legge n. 149 del 13 dicembre 2013, poi convertito nella legge n. 13/2014 (recante disposizioni in materia di abolizione del finanziamento pubblico diretto), che ha previsto nell'art. 18 la definizione di “partiti politici”, facendo rientrare in questa definizione partiti, movimenti e gruppi politici organizzati che abbiano presentato candidati sotto il proprio simbolo alle elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo o nazionale o di uno dei consigli regionali o delle province autonome ovvero che dichiarino di far riferimento ad un gruppo parlamentare regolarmente costituito in entrambe le Camere, comprese le componenti politiche del gruppo misto. A ciò deve aggiungersi l'importanza fondamentale assunta dal Registro nazionale, istituito nel 2014, all'interno del quale sono inseriti i partiti politici riconosciuti.

Un caso assai peculiare è quello del Movimento 5 stelle, che alle elezioni politiche del 4 marzo 2018 ha conseguito da solo alla Camera il 32,68% dei voti, mentre al Senato il 32,22% dei voti (si veda *infra* la tabella).

Il Movimento, che ha avuto un exploit inaspettato, nel proprio Non Statuto si definisce una “non Associazione” (art. 1), affermando di non essere un partito ed escludendo qualsiasi aspirazione futura a diventare tale (art. 4). In realtà, questa autodefinizione contrasta non solo con l'art. 18 Cost., ma altresì con gli obiettivi perseguiti, giacché la sola partecipazione alla competizione elettorale e l'aspirazione a conseguire la titolarità delle cariche di governo lo rende un partito a tutti gli effetti.

### **A.3 La consacrazione del pluralismo politico**

Il pluralismo politico trova garanzia e rassicurazioni in ordine al combinato disposto degli artt. 2, 18 e 49 Cost. Più nello specifico, con l'inserimento della libertà di associazione, tutti i cittadini possono liberamente associarsi, senza dover soggiacere a eventuali limiti numerici e, in ragione della tipizzazione offerta dall'art. 49, è possibile creare un numero infinito di partiti.

Il pluralismo va inteso in senso totale, giacché la lungimiranza dei Padri costituenti ha consentito la partecipazione di forze “antisistema”, andando ben oltre le forti divisioni ideologiche allora esistenti e consentendo così il radicamento della democrazia. Grazie alle disposizioni costituzionali e all’interpretazione che ne è stata data, qualsiasi partito può essere creato e inserirsi nel sistema, purché questo si conformi alla prescrizione del “metodo democratico”. Ogni partito che decide di animare il regime politico è tenuto al rispetto delle regole del gioco e della leale competizione per il consenso, conformandosi al sistema rappresentativo in cui intende vivere. In questo contesto, è il sistema dei partiti a rappresentare le fondamenta su cui poggia la Carta repubblicana.

Una volta conclusasi la parentesi dell’esperienza dittatoriale, il quadro partitico è apparso sin da subito contraddistinto dal pluralismo e da forti elementi di polarizzazione fra le stesse forze politiche che avevano contribuito a porre le basi del “compromesso” costituente. In sede di Assemblea costituente, si è deciso di porre a livello costituzionale le basi per la diffusione di un pluralismo politico di ampio respiro per la legittimazione dei partiti, privilegiando la dimensione meramente “associativa” rispetto a quella prettamente “istituzionale”. La scelta di adottare un modello parlamentare a debole razionalizzazione, unito alla predetta configurazione, ha quindi consentito che il complesso sistema dei partiti diventasse il vero protagonista non solo del processo politico, ma anche delle Istituzioni.

## **B. La creazione dei partiti politici**

### **B.1 Le regole che governano la creazione e la dissoluzione dei partiti**

Non sussistendo una normativa specifica e settoriale per quanto riguarda la creazione dei partiti politici ed essendo gli stessi associazioni non riconosciute prive di personalità giuridica, è necessario fare riferimento ad alcune specifiche disposizioni di diversi interventi normativi.

È utile richiamare innanzitutto la disciplina dettata dal codice civile per quanto riguarda le associazioni non riconosciute a livello generale e, nello specifico, gli articoli 14, 16 36-38, relativi alla loro costituzione, al loro ordinamento e alla loro amministrazione, ai contributi degli associati e al fondo comune creato e alle obbligazioni assunte dalle persone che rappresentano l’associazione. I partiti devono essere dunque costituiti mediante atto pubblico (di norma uno statuto), che deve contenere la denominazione dell’ente, le indicazioni degli scopi prefissati, del patrimonio e della sede, nonché le norme sull’ordinamento e sull’amministrazione.

Gli altri riferimenti normativi sono quelli rientranti nella disciplina del finanziamento dei partiti e nella partecipazione alle elezioni, oltre che la legge di riforma del sistema elettorale, approvata nel 2017.

A livello procedurale, possono iscriversi tutti quei partiti che abbiano conseguito almeno un candidato eletto sotto il proprio simbolo, nell’ultima consultazione elettorale per il rinnovo delle Assemblee di



Camera, Senato, Parlamento europeo, ovvero in uno dei consigli regionali o delle province autonome di Trento e di Bolzano (l. 96/2012). Sono altresì ammessi quei partiti che abbiano presentato nella medesima consultazione elettorale candidati in almeno tre circoscrizioni per le elezioni per il rinnovo delle stesse Assemblee o in almeno una circoscrizione per l'elezione dei membri del Parlamento europeo.

Prodromica è la redazione dello statuto sotto forma di atto pubblico, in cui devono essere necessariamente indicati alcuni elementi essenziali di democrazia interna e per l'esercizio della funzione di controllo da parte del corpo elettorale. Per di più, allo statuto deve essere allegato il simbolo che costituisce, insieme alla denominazione, l'elemento essenziale per il riconoscimento del partito stesso. Una volta terminata la fase di controllo sulla conformità dello statuto, operata da una specifica commissione di garanzia, si procede all'iscrizione del partito nel registro nazionale dei partiti, condizione necessaria per il loro riconoscimento.<sup>3</sup>

Procedura diversa deve essere seguita nel caso di partecipazione alle consultazioni elettorali. In questo caso, il combinato disposto del Testo Unico delle norme per l'elezione della Camera dei deputati (D.P.R. n. 361/1957 e successive modifiche) e della legge elettorale (n. 165/2017) dispongono che presso il Ministero dell'interno debba essere depositato, da parte dei rappresentanti dei partiti o dei gruppi politici organizzati che intendono presentare liste di candidati, il contrassegno con cui intendono contraddistinguere le liste nei singoli collegi plurinominali e i candidati nei singoli collegi uninominali (D.P.R. 361/1957; d.lgs. 533/1993); lo Statuto del partito e il programma (l. 165/2017).

Al fine di poter presentare le candidature i partiti devono rispettare talune previsioni: in primis la presentazione deve essere fatta per candidati in ciascun collegio uninominale e per liste di candidati in ciascun collegio plurinomiale. A sostegno della dichiarazione di presentazione delle liste di candidati per l'attribuzione dei seggi nel collegio plurinomiale devono essere presentate almeno 1.500 sottoscrizioni, ridotte ad un quarto per le elezioni 2018 (art. 1 co. 1123 l. 205/2017). Da questo obbligo sono esonerati i partiti o gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare in entrambe le Camere all'inizio della legislatura che è in corso al momento della convocazione dei comizi elettorali, ovvero i partiti o gruppi politici rappresentativi di minoranze linguistiche riconosciute che abbiano conseguito almeno un seggio in occasione delle ultime elezioni per le Assemblee parlamentari. Per le elezioni politiche 2018 sono stati altresì esonerati anche i partiti costituiti in gruppo parlamentare in almeno una delle due Camere alla data del 15 aprile 2017 (art. 6, co. 1 l. 165/2017).

---

<sup>3</sup>La Commissione, con delibera n. 1 del 12 febbraio 2018, ha indicato quali sono le linee guida per la redazione e la presentazione degli statuti  
[www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/file/Linee\\_GuidaDelibera\\_per\\_publicazione\\_2018.pdf](http://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/file/Linee_GuidaDelibera_per_publicazione_2018.pdf)

Inoltre, così come non esiste una normativa per la fondazione dei partiti politici, altrettanto succede in caso di scomparsa o di scissione. Qualora si decidesse di non proseguire più con il progetto politico, gli organi direttivi avrebbero il compito di approvare un documento che ne certificasse l'esaurimento. Il caso recente è stato quello di 'Alternativa popolare' che nel mese di dicembre 2017 ha visto la convocazione dell'organo espressione dell'indirizzo politico, il quale ha approvato un documento con cui ha ratificato la scissione e la separazione consensuale in due distinte formazioni.

Nel corso dell'ultima campagna elettorale l'universo dei partiti politici ha visto la nascita e la fine di diverse formazioni, senza che ciò abbia avuto effetti sul sistema. Questo testimonia come la mancanza di una specifica disciplina non comporti effetti di natura giuridica, ma esclusivamente di natura politica. È il caso di alcune formazioni, quali: 'Liberi e Uguali', guidata dal Presidente del Senato uscente Pietro Grasso; 'Civica popolare' nata in extremis dall'unione di alcuni esponenti di Udc e Ap, '+Europa', lista di ispirazione radicale ed europeista guidata da Emma Bonino, 'Noi con l'Italia', la lista dei centristi che ruotano intorno alla figura di Silvio Berlusconi. Tutte queste formazioni, a prescindere dal loro collocamento politico-ideologico, presentano un elemento in comune: sono state create nel breve lasso di tempo intercorso tra l'indizione dei comizi elettorali e la data delle elezioni. (v. *infra* II. A.2).

## **B.2 La XII disposizione finale: l'impedimento per la ricostituzione del partito fascista**

L'unica eccezione al pluralismo partitico vigente nell'ordinamento italiano e che rappresenta una circoscritta deroga alla libertà di associazione e all'art. 49 Cost. figura nel primo comma della XII disposizione transitoria, in ragione della quale «è vietata la riorganizzazione, sotto qualsiasi forma, del disciolto partito fascista».

Tale divieto, la cui esistenza trova fondamento in motivazioni storiche più che ovvie, è stato oggetto di successive leggi di attuazione, nonostante il carattere "non protetto" della democrazia italiana: dapprima con la l. n. 1546/1947 e la l. n. 645/1952 (la cd. Legge Scelba, poi modificata poi dalla legge n. 205/1993) e l. n. 152/1975 (legge Reale - per meglio combattere il c.d. terrorismo nero).

In tal modo la portata dell'inciso previsto dalla XII disposizione transitoria, riferita unicamente al "disciolto partito fascista", è stata pertanto ampliata, almeno a prima vista, fino ad estendere il divieto a tutte quelle associazioni e movimenti che si prefiggono come obiettivo quello di sovvertire l'assetto democratico dell'ordinamento ovvero si ispirano a ideali collegati con i principi ispiratori di tale tendenza, o ancora, con idee e metodi del fascismo o razzisti. Non rimangono indenni anche coloro che decidono di compiere manifestazioni usuali del disciolto partito fascista ovvero di organizzazioni naziste. In tutti i predetti casi deve sussistere però il ricorso alla violenza, perché se così non fosse anche i partiti di estrema

destra verrebbero colpiti da scioglimento, come ad es. nel caso del MSI-DN, partito dichiaratamente erede dell'ideologia fascista, che non è stato mai sottoposto a scioglimento.

Con l'obiettivo di assicurare la compatibilità democratica tra le finalità che i partiti perseguono, il legislatore è intervenuto più volte nel corso del tempo, estendendo la portata delle normative, arginando pulsioni antidemocratiche mediante la previsione di sanzioni penali come la confisca dei beni e lo scioglimento.

L'aver introdotto nel regime ordinamentale la XII disposizione transitoria e specifici interventi normativi di attuazione risponde ad un'esigenza di non poco conto, giacché sarebbe stato sufficiente prevedere un inasprimento delle fattispecie delittuose contenute nel codice penale. L'obiettivo quindi è stato quello di garantire appieno il metodo democratico nel rapporto interpartitico e l'alternanza nel reggimento della cosa pubblica, arginando qualsiasi rischio di sovvertimento, di negazione delle libertà democratiche e di ricorso all'uso della violenza (Mortati, 1972).

Nell'arco di storia repubblicana, la legislazione ha trovato applicazione in tre casi concreti: a seguito di successive sentenze del Tribunale di Roma con cui è stata accertata la ricostituzione del disciolto partito fascista (dapprima con il nome di "Ordine nuovo" nel 1973, poi con il nome di "Avanguardia nazionale" nel 1976 e ancora "Fronte nazionale" nel 2000), il Ministro dell'interno ha decretato lo scioglimento delle formazioni, procedendo altresì alla confisca dei beni.

## **II PARTE - Il ruolo dei partiti politici**

### **A. Il ruolo politico**

#### **A.1 Il ruolo necessario dei partiti politici nelle democrazie rappresentative parlamentari e le loro trasformazioni**

I partiti politici sono ancor oggi i protagonisti della vita politica italiana. Essi, infatti, sono lo strumento principale, ancorché non unico, tramite cui i cittadini si associano liberamente “per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale” (art. 49 Cost.) dello Stato, detto per l'appunto Stato di partiti.

Rispetto alle altre associazioni ed organizzazioni, i partiti si caratterizzano perché perseguono interessi non particolari o specifici ma generali, cioè riguardanti l'intera comunità nazionale (*la polis*). I partiti, cioè, sono “parti totali” perché offrono visioni, certo di parte, dei problemi generali del paese. A tal fine essi recepiscono, selezionano e rappresentano i molteplici interessi e bisogni sociali, sintetizzati e ricondotti in proposte politiche unitarie in grado di dare risposte alle esigenze di tutti i cittadini, così da ottenerne il consenso. I partiti, quindi, sono “strumenti di rappresentanza di interessi politicamente organizzati” (C. cost. 79/2006), tramite cui la pluralità sociale diviene unità politica. Per questo motivo l'art. 49 Cost. si

colloca significativamente tra il diritto di voto (art. 48) e la Parte II dedicata all'Ordinamento della Repubblica.

Inoltre, pur rimanendo “organizzazioni proprie della società civile”, ai partiti “sono attribuite dalle leggi ordinarie talune funzioni pubbliche” (C. cost., ord. 79/2006). Infatti, sulla base dei programmi politici elaborati, i partiti partecipano alle elezioni (del cui procedimento sono i veri protagonisti), presentando i loro candidati (artt. 14 d.p.r. 361/1957 e 8 d.lgs. 533/1993) – senza bisogno di raccogliere a tal fine le firme se rappresentanti nel precedente Parlamento (artt. 18-bis.2 e 9 d.p.r. 361/1957) – e accedendo in tale fase ai mezzi d'informazione in condizioni di parità (l. 28/2000). Si tratta d'una così “essenziale estrinsecazione” della loro attività (C. cost. 422/1995, 1; 35/2017, 11.2) che un partito può definirsi tale, anche se assume una diversa denominazione, se si presenta alle elezioni europee, nazionali o regionali (art. 18.1 d.l. 149/2013). Inoltre, tutti i candidati sono eletti perché appartenenti ad un partito, da cui sono presentati e sostenuti. Gli elettori, infatti, non votano per il candidato a prescindere dal partito, ma votano per il candidato in quanto di partito. In base all'attuale legge elettorale (l. 165/2018) i candidati nei collegi uninominali non devono essere indipendenti ma collegati alle liste di candidati nei collegi plurinominali. Nelle elezioni politiche del 4 marzo 2018 il voto è stato politico, non personale: il Movimento cinque Stelle ha vinto quasi tutti i seggi del Sud Italia; il centro destra quelli del Nord.

Infine, i candidati dello stesso partito, una volta eletti, tendono poi ad unirsi in un unico gruppo politico, pur non essendovi obbligati, per meglio attuarne il programma e perseguirne i fini (v. artt. 14 reg. Camera e Senato). E sono i partiti che si collocano alla maggioranza o all'opposizione rispetto al Governo, i cui membri (Presidente del Consiglio e ministri) provengono dai partiti di maggioranza.

In conclusione, i partiti politici sono “ponti” perché collegano e mediano tra società e istituzioni, tra elettori ed eletti, permettendo, per un verso, ai cittadini di esercitare la loro sovranità non solo il giorno dell'elezione ma quotidianamente e, per altro verso, che l'attività e le decisioni prese da Parlamento e Governo siano rappresentative delle esigenze dei cittadini, assumendosene dinanzi ad essi la responsabilità politica.

A fronte di tale quadro politico-costituzionale, la critica verso i partiti e il loro eccessivo potere (la c.d. partitocrazia) è una costante della vita politica italiana. Essa, però, sembra ora saldarsi con un risorgente antiparlamentarismo, causato principalmente dall'aggravarsi della crisi economica ed occupazionale che attraversa il paese, specie nelle regioni meridionali, e dalla difficile gestione degli ingenti flussi migratori e dei conseguenti problemi di ordine e sicurezza pubblica. Tuttavia, tale polemica “finisce, più o meno consapevolmente, per porsi fuori dal sistema, invece che come critica interna ad esso” <sup>(4)</sup>, perché, come

---

<sup>4)</sup> L. ELIA, *Realtà e funzioni del partito politico: orientamenti ideali, interessi di categoria e rappresentanza politica*, relazione al convegno di S. Pellegrino, settembre 1963, in L. Elia, *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, 2009, 81.

detto, è grazie ai partiti che le istituzioni di governo divengono democratiche. Essa, piuttosto, coglie nel segno quando critica lo strapotere dei partiti in ambiti non di loro competenza (c.d. lottizzazione) come nell'amministrazione pubblica, ledendone "il buon andamento e l'imparzialità" (art. 97 Cost.) nella sfera riservata alla "autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati" (art.118.4 Cost.).

Tali critiche si sono accentuate anche a seguito della trasformazione dei partiti politici. Un tempo, infatti, il potere dei partiti era in certa misura giustificato dal fatto che vi erano partiti di massa (pesanti), fortemente ideologizzati, rigidamente strutturati e radicati nel territorio grazie ad iscritti e militanti (c.d. *party on the ground*), la cui articolazione politica interna (correnti, organizzazioni collaterali) garantiva di per sé una dialettica interna e un controllo reciproco. Oggi, invece, vi sono partiti di opinione (piglia-tutto o *catch-all*), di elettori più che d'iscritti, meno ideologizzati (ma non per questo privi di principi e valori), socialmente più eterogenei e con organizzazioni più ridotte (partiti leggeri), in cui la comunicazione mediatica tende a sostituire la presenza nel territorio. Oppure vi sono veri e propri partiti personali <sup>(5)</sup> (e talora padronali, nel senso che il leader è anche proprietario dei beni del partito e ne garantisce l'esistenza con i propri beni) che - sull'onda della mediatizzazione della competizione politica - s'identificano con il (preteso) carisma e le (alterne) fortune elettorali del loro creatore e leader. Infine vi sono i c.d. partiti parlamentari (artt. 10.2 e 18.1 d.l. 149/2013), nati dall'aggregazione più o meno momentanea di deputati e senatori, che danno vita a gruppi parlamentari o componenti politiche del gruppo misto (artt. 14 r.C. e 14 r.S.) prive d'identità politico-elettorale perché espressione non di elettori ma di eletti. Il tutto si traduce in una "partitocrazia senza partiti", nel senso che i partiti avrebbero mantenuto il potere politico, amministrativo, economico, finanziario pur non essendo più realmente rappresentativi.

A fronte di tale analisi critica, due sono le soluzioni – opposte – che si propongono. Per la prima, occorrerebbe rafforzare le istituzioni politiche, dando loro quella legittimazione e forza che i partiti politici non riescono più a conferire. Se un tempo, in Italia, avevamo istituzioni deboli – a causa della debole razionalizzazione del rapporto di fiducia della Costituzione del 1948 – cui rimediavano partiti forti, oggi abbiamo partiti deboli e istituzioni che continuano ad essere deboli, essendo falliti i tentativi di riforma costituzionale ed elettorale per avere stabili maggioranze di governo.

La seconda soluzione vorrebbe invece introdurre, al posto della democrazia rappresentativa parlamentare, fondata sui partiti, ritenuta ormai obsoleta, una permanente democrazia diretta, un tempo utopica ma oggi resa possibile dalla rete, in cui i "cittadini digitali", riuniti analogamente agli antichi ateniesi in una "piazza virtuale", prenderebbero "in tempo reale" ogni decisione comune, di cui gli eletti con vincolo di mandato sarebbero meri portavoce. Una democrazia elettronica, quindi, intesa come plebiscito

---

<sup>5)</sup> M. CALISE, Il partito personale, Laterza, Roma - Bari, 2000.

quotidiano, senza più quelle organizzazioni politiche e sociali, partiti in primis, che oggi, anziché avvicinare, separano i cittadini dalle istituzioni. Questa forma di democrazia sarebbe, però, solo apparente. In primo luogo, non tutti gli elettori hanno le competenze per decidere, il tempo e la voglia per acquisirle e/o la disponibilità a confrontarle con quelle altrui. Inoltre, complice lo straordinario potere dei media sulla formazione dell'opinione pubblica (c.d. videocrazia), vi sarebbe il serio pericolo che, dietro l'apparente trionfo della volontà del popolo sovrano, si nascondesse una subdola democrazia plebiscitaria, basata sul potere personale e autoritario di un capo carismatico in rapporto diretto con la pretesa volontà infallibile del popolo. In definitiva, la democrazia diretta rischia di essere comunque "diretta" da qualcuno, dando vita ad una sorta di "populismo digitale", in cui le decisioni verrebbero prese da quei pochi che vi possono dedicare il loro tempo, con un sì o con un no, sulla base di chi e come è formulata la domanda.

Al contrario, la democrazia rappresentativa, fondata sui partiti, permette che le numerose e complesse questioni in cui si snoda il governo di un paese siano frutto della discussione, del confronto e, perché no?, della mediazione tra le forze politiche presenti in Parlamento alla ricerca di soluzioni il più possibili condivise e, come tali, conformi alla volontà dei rappresentati. Per questo i partiti devono essere ancora oggi considerati elementi indispensabili e fondamentali di una democrazia perché fondamentale è la necessità di rappresentanza, dialogo e sintesi politica dei diversi interessi presenti nella società <sup>(6)</sup>.

È questo il compito cui, una volta ancora, sono chiamati i partiti, qualunque forma essi oggi assumano, rammentando sempre che, per quanto svolgano un ruolo essenziale, essi sono un mezzo, e non un fine per cui non possono sostituirsi alla volontà sovrana dei cittadini, trasformandosi da strumenti in ostacoli alla loro partecipazione democratica alle scelte politiche nazionali. Perché, secondo l'art. 49 Cost., a determinare la politica nazionale, non sono i partiti, ma i cittadini loro tramite.

## **A.2 Le trasformazioni del sistema politico: un nuovo bipolarismo?**

Tra il 1948 ed il 1992 il sistema politico italiano era multipartitico e pluripolarizzato, basato su un forte partito politico di centro (la Democrazia cristiana) intorno a cui ruotavano partiti alleati di governo (Partito repubblicano, Partito liberale, Partito socialdemocratico e, dal 1960 in poi, il Partito socialista). Alle ali estreme si collocavano due partiti, entrambi esclusi dal governo di paese per ragioni ideologiche e di politica internazionale (c.d. *conventio ad excludendum*): a sinistra il Partito comunista e a destra il Movimento Sociale italiano – Destra nazionale. Il sistema, quindi, era bloccato nel senso che non vi era alternanza di governo, e caratterizzato da una notevole instabilità degli esecutivi (la cui durata media era

---

<sup>6)</sup> Cfr. S. BARTOLE, *Partiti politici*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Torino, Utet, 1995, vol. X, 705 ss.

di circa un anno), pur nella continuità delle scelte politiche di fondo interne ed internazionali garantita dalla permanenza al potere della Democrazia cristiana. Inoltre, giacché destinato all'opposizione, il Partito comunista preferiva utilizzare la propria forza politica per condizionare le scelte politiche di maggioranze di governo spesso, come detto, divise ed instabili e, quindi, come tali, ben liete di ricevere questo soccorso esterno (c.d. *conventio ad includendum*). La riprova di tale sistema parlamentare consociativo sta nel fatto che quasi i tre quarti delle leggi venivano approvati con il voto favorevole o con l'astensione del Partito comunista.

Tale sistema multipartitico e consociativo entra in crisi agli inizi degli anni '90 per vari motivi. Il crollo del "muro di Berlino" segna il superamento della pregiudiziale anticomunista e quindi lo scongelamento del voto fino ad allora dato per i partiti di centro, Democrazia cristiana in testa. L'esigenza di semplificare il sistema politico-parlamentare ponendo fine al "correntismo" che minava all'interno i partiti e ne complicava i reciproci rapporti al fine di instaurare una competizione bipolare per permettere l'investitura popolare del governo e conferire alla sua azione stabilità ed efficienza. L'adesione ai vincoli europei di bilancio, rafforzati dopo l'ingresso nell'area Euro, che poneva fine alle politiche di spesa, spesso di natura corrente e quindi clientelari, basate sul debito pubblico. Infine, l'esigenza di un salutare ricambio della classe politica per moralizzare la vita pubblica dopo gli scandali di "Tangentopoli" che avevano travolto i partiti tradizionali.

In assenza di riforme costituzionali, tale domanda di cambiamento si esprime attraverso i referendum elettorali del 1991 e del 1993, a seguito dei quali la formula elettorale da proporzionale è stata trasformata in prevalentemente maggioritaria nel 1993. Ciò, ovviamente, ha determinato la trasformazione del sistema politico da multipartitico a bipolare, con la creazione di due grandi coalizioni a loro volta formate da più partiti, ma prevalentemente guidate nel centro sinistra dal Partito democratico e dai leader da esso scelti, anche tramite preventive primarie (Prodi, Rutelli, Veltroni, Bersani, Renzi), mentre nel centro destra formate sempre intorno al suo leader Silvio Berlusconi.

Tale assetto partitico bipolare, con conseguente dinamica maggioritaria del sistema parlamentare, si è sostanzialmente mantenuto fino al 2013, garantendo l'alternanza al governo del paese dei due schieramenti elettorali di centro destra e di centro sinistra, seppur con alterne vicende (si vedano lo scioglimento anticipato del 2008 e il cambio del Presidente del Consiglio nel 1998: in entrambi i casi con protagonista i governi Prodi).

Le elezioni del 2013 e, ancor di più, quelle del 4 marzo 2018 hanno inequivocabilmente segnato il passaggio da un sistema partitico bipolare ad un tripolare, con l'affermarsi prima (circa il 25% dei voti nel 2013) e la conferma dopo (circa il 33% dei voti nel 2018) nella scena politica di una terza forza – il Movimento 5 Stelle – nella trascorsa legislatura dichiaratasi indisponibile a qualunque alleanza di governo.

Il che ha costretto alla nascita, nel 2013, basato sull'alleanza tra il centro sinistra ed una parte del centro destra, per questo motivo spaccatosi.

Per evitare il ripetersi di tale situazione di stallo politico, nella trascorsa legislatura si era tentata la strada delle riforme istituzionali ed elettorali, in entrambi i casi fallita.

Il disegno di legge di riforma costituzionale approvato definitivamente dalle camere il 12 aprile 2016 mirava a trasformare il Senato da camera politica in organo di rappresentanza delle istituzioni territoriali, così da concentrare il rapporto di fiducia nella sola Camera dei deputati (l'Italia è l'unico paese al mondo in cui il Governo per nascere deve avere la fiducia delle due camere). Tale proposta però è stata respinta dagli elettori nel referendum costituzionale del 4 dicembre 2016.

La riforma della legge elettorale della Camera (l. 52/2015, c.d. *Italicum*) prevedeva l'assegnazione alla Camera dei deputati del premio di maggioranza del 54% dei seggi (340) alla lista (e non più alla coalizione di liste) che avesse ottenuto almeno il 40% dei voti oppure, in difetto, alla lista che, dopo quindici giorni, avrebbe vinto il secondo turno di ballottaggio tra le due più votate al primo turno. Tale ballottaggio, però, è stato dichiarato incostituzionale (Corte cost., sentenza n. 35/2017) perché non evitava il rischio, già censurato nella precedente sentenza del 2014, di assegnare il premio di maggioranza ad una lista che al primo turno avesse ottenuto una bassa percentuale di voti, amplificando in modo inaccettabile la disproporzionalità tra voti e seggi.

Per evitare il rischio che si potesse andare alle urne con due leggi elettorali per Camera e Senato profondamente diverse, frutto delle rispettive censure della Corte costituzionale del 2014 e del 2017, le principali forze politiche (Partito democratico, Forza Italia, Lega; contrario il Movimento 5 Stelle) hanno approvato l'attuale legge elettorale (l. 165/2017) che prevede l'attribuzione dei seggi per 2/3 con metodo proporzionale (con il sistema del quoziente naturale) e per il restante terzo con metodo maggioritario *plurality* in collegi uninominali. Com'era prevedibile, tale correzione maggioritaria non è stata sufficiente per capire "la sera delle elezioni" quale sarebbe stata la maggioranza di governo. Di fatto, quindi, il sistema elettorale ha fotografato l'attuale assetto tripolare, articolato nella coalizione di centro-destra (Lega, Forza Italia, Fratelli d'Italia e Noi con l'Italia), il Movimento 5 Stelle e il Partito democratico (v. tabella allegata). Solo dopo 89 giorni di crisi, si è formato il governo giallo-verde tra il Movimento 5 Stelle, primo partito, e la Lega, staccatasi dalla coalizione di centro destra, fondato su un nuovo bipolarismo, polarizzato non più sul classico *clivage* destra-sinistra ma su quello, del tutto nuovo, sovranisti – europeisti.

### **A.3 La rappresentanza non dei partiti ma dei gruppi nei processi decisionali**

Non vi sono disposizioni che prevedono la rappresentanza o la consultazione dei partiti in organi o processi decisionali perché i partiti, in quanto tali, per quel che si è sopra detto, non sono riconosciuti

formalmente per il loro ruolo nelle istituzioni. Gli unici riferimenti ai partiti si possono timidamente rintracciare nella legge elettorale, riguardo alla presentazione da parte dei partiti dei candidati nei collegi uninominali e plurinominali, con contestuale deposito del loro contrassegno elettorale (art. 14 d.p.r. 361/1957), alla possibilità in tale fase di collegarsi con altri partiti (art. 14-bis) e alla esenzione dalla raccolta delle firme per la presentazione delle liste elettorali e dei candidati per i partiti costituiti in gruppi parlamentari (art. 18-bis.2). Piuttosto, sono riconosciuti i gruppi parlamentari, che dei partiti politici di solito costituiscono proiezione: sia formalmente dagli artt. 72.3 e 82.2 Cost. secondo cui le commissioni parlamentari permanenti legislative e le commissioni d'inchiesta devono essere formate in modo tale da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari in Aula; sia in modo informale perché, per prassi ormai considerata consuetudine costituzionale, il Presidente della Repubblica consulta i Presidenti dei gruppi parlamentari di entrambe le camere di ciascuna forza politica per avere da loro indicazioni utili circa la scelta della personalità cui affidare l'incarico (Presidente del Consiglio incaricato) di formare il nuovo governo (art. 92 Cost.) che deve poi avere la fiducia delle due camere (art. 94 Cost.)

#### **A.4 La tendenziale prevalenza del partito sul gruppo parlamentare**

Un tempo il collegamento tra gruppi parlamentari e partiti era formalmente riconosciuto dalla abrogata legge n. 195/1974 che obbligava i primi a versare ai secondi almeno il 95% dei finanziamenti ricevuti in proporzione alla loro consistenza numerica.

Oggi tale collegamento è previsto nei rispettivi statuti interni (ad es. i dirigenti dei gruppi fanno parte della direzione del partito, così come il leader del partito partecipa alle riunioni dei gruppi) e, soprattutto, negli articoli dei regolamenti parlamentari relativi alla costituzione dei gruppi politici.

Alla Camera dei deputati, infatti, meno di venti deputati (minimo richiesto) possono essere autorizzati dalla Presidenza a costituire un gruppo parlamentare se rappresentano “un partito organizzato nel Paese che abbia presentato, con il medesimo contrassegno, in almeno venti collegi, proprie liste di candidati, le quali abbiano ottenuto almeno un quoziente in un collegio e una cifra elettorale nazionale di almeno trecentomila voti di lista validi” (art. 14.2 R.C.).

Al Senato invece, dopo la riforma del regolamento approvata il 20 dicembre 2017, tale requisito politico è richiesto anche in presenza di quello numerico (dieci senatori) perché i gruppi parlamentari devono corrispondere ai partiti che hanno presentato alle elezioni con lo stesso contrassegno propri candidati, poi eletti (art. 14.4 R.S.); ciò per impedire quanto accaduto in passato, specie nell'ultima XVII legislatura, e cioè la costituzione di gruppi parlamentari (i partiti parlamentari di cui si è detto sopra) per unione di parlamentari provenienti da partiti diversi, e talora da schieramenti politici opposti, privi di identità politico-elettorale.

Circa il rapporto tra partito politico e gruppo parlamentare, seguendo i criteri elaborati da M. Duverger, tendenzialmente il primo prevale sul secondo. I dirigenti di partito scelgono sia i primi delle liste proporzionali bloccate, sia i candidati nei collegi uninominali che, come detto, sono votati non per la loro persona ma per il partito d'appartenenza, specie se "paracadutati" in collegi elettorali diversi da quelli di origine (per evitare la creazione di feudi personali). Di conseguenza, è il partito che decide la linea politica del gruppo, specie nelle occasioni più importanti, come la nascita o la risoluzione di una crisi di un governo. Piuttosto, il gruppo, ha una limitata autonomia relativa ai lavori parlamentari sempre nel rispetto delle linee generali del partito e sotto il suo permanente controllo. Ciò si riflette nell'osservanza della disciplina di partito, come i dati statistici confermano (<https://parlamento17.openpolis.it/votazioni-in-parlamento-importanti>). È pur vero, però, che talora i dissidenti del partito, anziché rimanere nel gruppo e votare in dissenso, preferiscono talora abbandonarlo e passare al gruppo misto oppure formarne uno nuovo. Inoltre, va considerato che, mentre i partiti sono oggi meno finanziati dallo Stato (cap. III), i gruppi parlamentari continuano a ricevere pressoché gli stessi contributi dalle rispettive camere (v. artt. 14.01, 15.2-*bis*, 2-*ter*, 3 e 4, 15-*ter* R.C.); il che certo li avvantaggia nel rapporto con il corrispondente partito, a cui tali fondi non possono essere girati.

Ciò premesso, forse è improprio parlare di gerarchia tra partito e gruppo parlamentare perché la contrapposizione tra dirigenti del primo e componenti del secondo tende a ridursi a seguito del fatto che i primi sono di solito anche membri del secondo. Sarebbe, forse, meglio parlare di rapporto tra maggioranza e minoranza che taglia trasversalmente sia il partito che il corrispondente gruppo parlamentare.

## **B. Il funzionamento interno**

### **B.1 La disciplina legislativa soft sulla democrazia nei partiti**

Un tempo l'assenza di regolazione interna era compensata dalla presenza, nei partiti, di gruppi di diverso orientamento politico, più o meno formalmente organizzati, anche per acquisire maggiore forza nel rivendicare posti di governo o sottogoverno.

Giuridicamente in Italia i partiti politici sono associazioni private non riconosciute. Manca, infatti, una legge sui partiti che ne disciplini i compiti e l'organizzazione interna, Questo perché, ovviamente, i partiti si sono finora sempre sottratti ad ogni seppur minima regolazione, rivendicando la loro piena libera autonomia organizzativa. Un tempo l'assenza di regolazione interna era compensata dal fatto che i partiti di massa erano organizzati, più o meno velatamente, al loro interno in gruppi, a seconda della linea politica sostenuta, anche per acquisire maggiore forza nel rivendicare posti di governo o sottogoverno. Ciò contribuiva a rendere plurale e dialettico il confronto all'interno dei partiti. Oggi, invece, la trasformazione

dei partiti di massa in partiti d'opinione, personali se non padronali, ha inevitabilmente posto il problema della democrazia interna e della tutela del dissenso in termini più acuti e urgenti rispetto al passato, specie quando si tratti di selezionare e presentare le candidature a cariche elettive, tanto più quando “bloccate”, in assenza del voto di preferenza (C. cost. 35/2017, 11.2).

Per superare tale deficit normativo e rendere, così, più trasparenti e democratiche le decisioni di partito, evitando che esse siano prese da pochi dirigenti, magari condizionati da gruppi di pressione, oggi “l'osservanza del metodo democratico, ai sensi dell'articolo 49 della Costituzione, è assicurata anche attraverso il rispetto delle disposizioni” contenute nella nuova disciplina sul finanziamento pubblico dei partiti (art. 2.2 d.l. 149/2013). Si tratta di una disciplina basilare (*soft*) e facoltativa, che si limita a fissare alcune regole fondamentali senza con ciò imporre a tutti i partiti un unico e rigido modello organizzativo, altrimenti lesivo della loro libertà e autonomia organizzativa.

Oggi, infatti, solo i partiti che intendano avvalersi delle forme di finanziamento pubblico previsto (v. parte III) “sono tenuti a dotarsi di uno statuto, redatto nella forma dell'atto pubblico” che deve contenere taluni elementi essenziali di democrazia interna e di trasparenza nei confronti degli elettori, quali ad esempio: il numero, la composizione e le attribuzioni degli organi deliberativi, esecutivi e di controllo; le modalità della loro elezione e la durata dei relativi incarichi, nonché l'organo o comunque il soggetto investito della rappresentanza legale; la cadenza delle assemblee congressuali nazionali o generali; le procedure richieste per l'approvazione degli atti che impegnano il partito; i diritti e i doveri degli iscritti e i relativi organi di garanzia; le modalità di partecipazione degli iscritti all'attività del partito; i criteri con i quali è promossa la presenza delle minoranze, ove presenti, negli organi collegiali non esecutivi; le misure disciplinari che possono essere adottate nei confronti degli iscritti, gli organi competenti ad assumerle e le procedure di ricorso previste, assicurando il diritto alla difesa e il rispetto del principio del contraddittorio; le modalità di selezione delle candidature per le elezioni nazionali, regionali, comunali ed europee; l'organo responsabile della gestione economico-finanziaria e patrimoniale e della fissazione dei relativi criteri. Tale statuto è soggetto al controllo di una apposita “Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici”, superato il quale il partito viene iscritto nel relativo registro nazionale.

Riguardo al compito, come detto cruciale, della scelta delle candidature elettorali, i partiti, se non vogliono subire la riduzione del finanziamento pubblico, non possono candidare al Parlamento nazionale ed europeo più del 40% di uomini o donne (art. 9.2 d.l. 149/2013, c.d. quote rosa). Inoltre, il Partito Democratico ha fatto ricorso alle c.d. primarie, aperte non solo agli iscritti al partito (primarie chiuse) ma anche ai suoi simpatizzanti (primarie aperte) per decidere il proprio segretario (Veltroni 2007; Bersani 2009, Renzi 2013, Renzi 2017), i candidati alle elezioni politiche (2013) o, insieme agli altri partiti della

coalizione di centro sinistra, il candidato comune alla Presidenza del Consiglio (Prodi 2005, Bersani 2012). Nelle elezioni politiche del 2018 alle primarie tramite piattaforma digitale ha fatto ricorso il M5S, sebbene tra molte politiche dovute ai criteri poco trasparenti sia di ammissione delle candidature sia di procedure di votazione.

## **B.2 Il controllo dei giudici sull'attività interna dei partiti**

Fino al 2000, le controversie nei partiti venivano risolte politicamente o, al massimo, attraverso gli organi di giustizia interna, composti da persone di riconosciuta professionalità, autorevolezza e indipendenza di giudizio (c.d. collegi dei probiviri). Non si ricorreva al giudice civile esterno, anche perché, come detto, in assenza di regole, questi non avrebbe potuto che riconoscere la prevalenza della libertà organizzativa del partito sul diritto dell'iscritto a non essere espulso. Pertanto, le sentenze sui partiti politici erano rarissime, limitate al controllo sulla legittimità e sulla regolarità estrinseche dei procedimenti attraverso i quali si formavano le deliberazioni associative

Oggi, invece, le sentenze dei giudici civili sulla vita interna dei partiti sono sempre più frequenti; ciò, soprattutto a causa della decisione, come detto, del M5S di ricorrere alle c.d. primarie per la selezione dei suoi candidati a cariche elettive (collegiali o monocratiche), stabilendo tutta una serie di requisiti e di regole sul loro svolgimento non sempre chiare e rispettate. Da qui tutta una serie di provvedimenti di espulsione o di esclusione che sono stati impugnati dinanzi al giudice civile, il quale, superando il tradizionale *self-restraint* in materia di sindacato giurisdizionale sugli atti interni al partito politico, li ha in via cautelare sospesi per ragioni formali o di merito, legate alla effettiva sussistenza dei presupposti oggettivi dei provvedimenti di espulsione, alla loro riconducibilità alle ipotesi previste dallo statuto e alla congruità della motivazione addotta a sostegno della gravità della condotta imputata. Il che ha inevitabilmente portato ad un maggiore, seppur momentaneo, protagonismo giudiziario nella vita politica dei partiti.

## **B.3 La crisi della militanza politica**

In mancanza di una legge che ne obblighi la pubblicazione o ne preveda la certificazione, i dati degli iscritti ai partiti politici non sono pubblici, né sono facilmente reperibili. Ciò nonostante, è incontrovertibile che il loro numero sia in costante calo rispetto alla c.d. Prima Repubblica, quando la Democrazia cristiana e il Partito comunista potevano contare ciascuno su quasi due milioni di iscritti, il Partito socialista circa 700 mila, il Movimento Sociale italiano tra i 150 e i 200 mila, mentre i partiti minori, come il socialdemocratico e il repubblicano, si attestavano ciascuno sui 100 mila iscritti. Oggi, nella c.d. Seconda Repubblica, il più grande partito italiano, il Partito democratico, può contare su circa 400 mila

iscritti; il Movimento 5 Stelle circa 130 mila; intorno a 100 mila sono gli iscritti di Forza Italia e Lega Nord. In mezzo secolo, quindi, gli iscritti ai partiti si sono più che dimezzati, nonostante l'aumento della popolazione.

L'idea per cui la militanza politica implichi l'iscrizione ad un partito politico è irreversibilmente in declino, nonostante il costo di adesione sia relativamente basso (20 euro per il Partito democratico) o sia stato dimezzato (Forza Italia). Il numero dei militanti è, quindi, sceso molto più velocemente rispetto a quello di coloro che si astengono dal votare (il 20% circa nelle elezioni politiche del 2008, il 25% circa in quelle del 2013 e il 27% nel 2018), allargando così la forbice tra iscritti e votanti.

Ciò dipende non solo dalla crisi di un elettorato sempre più fluido e mobile, ma anche dal fatto che, dopo il crollo delle ideologie, i partiti hanno perso buona parte della loro capacità di mobilitazione, anche a causa dell'abbandono del capillare radicamento dei territori (chiusura sedi; candidati imposti dall'alto; selezione classe dirigente; scomparsa della comunicazione bidirezionale) a favore di una comunicazione politica che il leader veicola dall'alto grazie ai mass media.

Il crollo della militanza politica attiva, oltreché sulla vitalità della organizzazione interna dei partiti, ha conseguenze anche sulle risorse finanziarie di cui i partiti possono disporre, anche a seguito del drastico ridimensionamento del finanziamento pubblico. Così il finanziamento mediante il tesseramento è stato sostituito dal finanziamento con cene a pagamento e il micro-finanziamento dal basso (*crowdfunding*). Di contro, va registrato, dopo un primo calo, una ripresa delle scelte dei contribuenti di destinare il 2 per mille della dichiarazione dei redditi al partito prescelto (1,2 milioni di contribuenti per un totale di 15,3 milione di euro circa contro gli 11,8 milioni del 2016). Di essi, circa la metà hanno scelto il Partito democratico, per quasi 8 milioni di euro; secondo partito la Lega (170 mila circa contribuenti per un totale di 1,9 milioni di euro).

### **III PARTE – Il finanziamento dei partiti politici**

#### **A. Le modalità di finanziamento**

##### **A.1 La complessità normativa in tema di finanziamento**

Le modalità sono disciplinate con un atto di natura primaria ed è essenzialmente articolabile in due settori: il finanziamento a sostegno dell'attività di partiti e candidati di natura pubblica e quello di natura privata. Non è possibile parlare di proporzionalità tra le due tipologie di contribuzione dal momento che la loro coesistenza è durata sì un quarantennio, ma di recente il finanziamento pubblico diretto è stato oggetto di abrogazione.

Gli interventi normativi, che nel corso degli anni sono stati molteplici, possono essere suddivisi in due fasi principali: la prima, che comprende il periodo intercorrente tra la prima legge sul finanziamento (l. n.

195/1974) e l'ultima riforma del XX secolo (l. 157/1999), con cui è stato reintrodotta il finanziamento pubblico ordinario sotto forma di rimborso alle spese elettorali, precedentemente abolito con un referendum abrogativo nel 1993; la seconda fase, iniziata con le riforme del nuovo millennio, ricomprende la legge sulla riduzione dei rimborsi elettorali, l'introduzione del cofinanziamento (l. n. 96/2012) e l'abolizione del finanziamento pubblico diretto, sostituito dalla disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore (l. n. 13/2014). Proprio l'ultimo intervento ha modificato in maniera sostanziale la disciplina, prevedendo una graduale riduzione fino alla soppressione totale del finanziamento pubblico diretto ai partiti entro il 2017 e determinando uno spostamento degli equilibri ad esclusivo vantaggio dei gruppi parlamentari, divenuti gli unici beneficiari delle risorse.

In questo modo, a partire dal 2018 il finanziamento ai partiti può essere realizzato da privati nella duplice forma di erogazioni liberali dirette ovvero nella forma indiretta, consistente nella destinazione al partito, da parte delle persone fisiche, di una quota pari al 2‰ dell'imposta sul reddito, in favore di quei partiti politici che rispettano i requisiti di trasparenza e democraticità (si veda *infra* II. B. 4).

A livello tecnico, il finanziamento privato consiste dunque in elargizioni in denaro – che devono essere tracciabili – disposte a favore dei partiti da privati donatori (persone fisiche, persone giuridiche, fondazioni e associazioni) a vantaggio di quelli che si sono preventivamente iscritti al Registro Nazionale. Perciò, possono essere ammessi al finanziamento privato quei partiti che abbiano ottemperato alle previsioni per la registrazione nell'elenco nazionale sopra citate.

Benché le erogazioni siano soggette a talune limitazioni in relazione ad alcuni soggetti (ad es. le pubbliche amministrazioni) o a determinati importi, nel 2014 è stata comunque estesa la possibilità di accesso anche ai partiti che dichiarino di fare riferimento ad un gruppo parlamentare costituito in almeno una delle Camere ovvero una singola componente interna al Gruppo misto; o ancora a quei partiti iscritti preventivamente al Registro nazionale, che abbiano depositato il contrassegno elettorale e partecipato in forma aggregata a una competizione elettorale mediante la presentazione di una lista comune di candidati o di candidati comuni in occasione del rinnovo delle Assemblee rappresentative nazionali ed europea, riportando almeno un candidato eletto.

## **A.2 Trasparenza e accesso all'informazione: condizioni per il finanziamento**

Secondo quanto disciplinato dalla normativa del 2014, la trasparenza e l'accesso alle informazioni sono considerati estremamente importanti, sia in merito allo statuto, sia al funzionamento interno e ai bilanci. L'accesso a tali informazioni deve essere garantito tramite la pubblicazione sui siti internet dei partiti politici e le suddette informazioni devono essere caratterizzate da elevata accessibilità, completezza d'informazione e chiarezza di linguaggio.

### **A.3 Il sostegno economico dei partiti alle loro campagne elettorali**

È ovvio che senza alcun sostegno di natura economica, a prescindere dalla tipologia, i partiti politici non hanno futuro. Essi devono provvedere al loro sostentamento, finanziando, tra l'altro, le campagne elettorali.

Il primo specifico intervento in materia di propaganda elettorale è la l. n. 515/1993, con cui sono state introdotte disposizioni relative alle spese per le campagne elettorali dei partiti politici e dei candidati ed un sistema di controllo e sanzioni in relazione alle spese elettorali.

Per la prima volta è stata fissata, per le elezioni politiche nazionali, la previsione di un tetto massimo delle spese elettorali di ciascun candidato; la previsione di un limite di spesa per ciascun partito, movimento, lista o gruppo di candidati partecipanti alle elezioni; la definizione delle spese relative alle campagne elettorali e la fissazione di un tetto alle somme che possono essere versate da un singolo soggetto a vantaggio di un candidato.

Una novità importante, mutuata dal sistema inglese, è quella del cd. "mandatario elettorale", una figura che ha il compito di effettuare e registrare tutte le operazioni finanziarie relative alla campagna elettorale in un unico conto corrente bancario ed, eventualmente, anche in unico conto corrente postale, fatte in nome e per conto del candidato indicato.

Nonostante i tentativi successivi (v. ll. nn. 43/1995, 157/1999 e 96/2012), il quadro di riferimento che ne è emerso è rimasto sostanzialmente disomogeneo e frammentato. È doveroso sottolineare però che alcune innovazioni sono state introdotte nel 2013, in particolar modo quando trattasi di elargizioni a favore delle campagne elettorali di partito. Difatti, per i partiti iscritti nel Registro sussiste l'obbligo di trasmettere alla Presidenza della rispettiva Camera l'elenco dei soggetti che hanno contribuito con finanziamenti e i contributi di importo superiori a 5.000 euro annui, erogati attraverso mezzi di pagamento tracciabili (D.L. 149/2013, art. 5, comma 3), anche nel caso in cui quelli messi a disposizione siano servizi e non beni pecuniari. (art. 4, co.3 l. 659/1981). Spetta ai partiti l'onere di rendicontare alla Corte dei conti ogni contributo ricevuto, indicando le spese effettuate per la campagna elettorale in una relazione allegata al rendiconto annuale, entro 45 giorni dall'insediamento dei due rami del Parlamento. Una volta trasmessa la predetta documentazione, un Collegio di controllo sulle spese elettorali, composto da tre magistrati della Corte dei conti estratti a sorte tra i consiglieri in servizio effettua i relativi controlli (conformità alla legge delle spese sostenute, regolarità della documentazione prodotta, etc.).

Essendo venuto meno il finanziamento diretto, i partiti, per sovvenzionare le rispettive campagne elettorali di livello nazionale, sono costretti a ricorrere a finanziamenti di natura indiretta, a quelli di natura privata, nonché ad elargizioni dei candidati. La somma raggiunta viene messa a disposizione secondo regole che non possono essere desunte dalla mera consultazione dei bilanci.

## **B. Il controllo del finanziamento**

### **B.1 Modalità di controllo**

Perché i partiti possano beneficiare delle agevolazioni fiscali previste dalla legge 13/2014, devono innanzitutto trasmettere copia dello statuto alla Commissione di garanzia. Tale Commissione, che ha sede presso la Camera dei deputati ed è composta da cinque magistrati che ne garantiscono l'indipendenza (art. 9), una volta effettuate le opportune indagini procede ad iscrivere il partito nel Registro nazionale. E sono gli stessi partiti ad essere estremamente interessati che la loro iscrizione permanga nel suddetto registro, in quanto è condizione necessaria per l'ottenimento di benefici ad essi eventualmente spettanti, ossia le detrazioni per le erogazioni liberali in denaro in favore di partiti politici e la destinazione volontaria del 2‰ dell'imposta sul reddito delle persone fisiche.

Benché il finanziamento pubblico diretto ai partiti politici sia stato dunque sostituito dal sistema di contribuzione volontaria agevolata, per essere ammessi è necessario essere in possesso di alcuni requisiti; perciò non sempre è possibile avere accesso alle erogazioni liberali.

Peraltro, allo scopo di inserire un elemento di controllo esterno e di garanzia già nella fase preliminare alla presentazione del rendiconto, i partiti sono obbligati ad affidare il controllo della gestione contabile e finanziaria ad una società di revisione iscritta nell'albo speciale tenuto dalla Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob).

Il procedimento relativo alle modalità di controllo dei bilanci dei partiti da parte della Commissione rimane quello introdotto dalla legge n. 96/2012: il tesoriere o il rappresentante legale dei partiti e dei movimenti politici sono tenuti a depositare entro il 15 giugno di ogni anno, presso la Commissione, i propri bilanci, corredati di una relazione, di una nota integrativa e della certificazione della società di revisione. Dopodiché la Commissione effettua i dovuti controlli, appurando che le spese fatte siano state effettivamente sostenute e verificando le entrate percepite nella documentazione prodotta. Tale procedimento ha rappresentato una novità assoluta rispetto alla normativa precedente, la quale aveva previsto un mero controllo di conformità formale da parte dei revisori dei conti (art. 1, co.14 l. n. 2/1997). Qualora la Commissione dovesse riscontrare eventuali irregolarità o inottemperanze, è onere del partito sanarle entro un termine fissato. La Commissione, inoltre, una volta effettuate le opportune verifiche, trasmette una relazione sull'esito del controllo ai Presidenti di Camera e Senato, nonché trasmette gli elenchi dei partiti ottemperanti e inottemperanti agli obblighi di rendicontazione. A seguito di tale rapporto, se i partiti inottemperanti non rispettano l'ulteriore termine (31 ottobre) i Presidenti di Assemblea procedono a sospendere l'erogazione del contributo del 2‰, in attesa della definizione, da parte della Commissione, delle sanzioni da infliggere.

Ad integrazione, la legge n. 13/2014 ha aggiunto un ulteriore obbligo spettante ai partiti: quello di pubblicare sui rispettivi siti internet – entro il 15 del mese di luglio di ogni anno – lo statuto, il rendiconto di esercizio corredato della relazione sulla gestione e della nota integrativa, la relazione operata dai revisori, nonché il verbale di approvazione del rendiconto di esercizio da parte del competente organo del partito politico.

## **B.2 Sistema sanzionatorio in caso di violazione delle norme sul finanziamento**

Le sanzioni possono essere sia amministrative sia pecuniarie e sono disposte in caso di inottemperanza all'obbligo di presentazione del rendiconto e dei relativi documenti. Nella fattispecie, si procede alla cancellazione del partito dalla relativa sezione del registro nazionale e alla decurtazione dell'intera quota del 2‰, mentre il tesoriere o il rappresentante del partito facente funzione di tesoriere perde la legittimazione alla sottoscrizione dei rendiconti per gli esercizi dei cinque anni successivi.

La decurtazione della complessiva quota annuale del 2‰ si determina, nelle misure graduate a seconda dell'infrazione commessa, qualora ad es. sia presentato un bilancio redatto in difformità, ovvero non si sia proceduto alla pubblicazione nel sito internet del partito della necessaria documentazione, o ancora in caso di omissione di dati nel rendiconto di esercizio o in difformità di dati rispetto alle scritture e alla documentazione contabili, di voci del rendiconto, etc. (ex art. 8 l. n. 13/2014).

Qualora le predette irregolarità o omissioni siano commesse da partiti politici che abbiano già percepito tutte le somme ad essi spettanti, la Commissione applica le relative sanzioni amministrative pecuniarie in via diretta al partito politico fino al limite dei due terzi dell'importo ad esso complessivamente attribuito nell'ultimo anno.

Le sanzioni sono tra l'altro notificate al partito interessato e al Ministero dell'economia e delle finanze, che riduce, nella misura disposta dalla Commissione, le somme da percepire.

Ovviamente, i diversi interventi normativi hanno trovato la propria spinta propulsiva a seguito dei numerosi scandali che hanno attirato l'attenzione dei media e dell'opinione pubblica nell'ultimo periodo per quanto riguarda la gestione finanziaria di importanti partiti politici. Di fatto, i deprecabili casi di corruzione hanno evidenziato la necessità e l'urgenza di intervenire sulle numerose lacune ed incongruenze caratterizzanti la legislazione in materia, ma che tutt'oggi appaiono di difficile coordinamento.

**TABELLA RIEPILOGATIVA SUI PRINCIPALI PARTITI POLITICI**

Nome del partito politico	Data di creazione, evoluzione e scioglimento	Dimensione territoriale (nazionale, regionale)	Ideologia (parole-chiave)	Numero di militanti e evoluzione	Rappresentatività elettorale (risultato nelle ultime elezioni)	Partecipazione istituzionale (presenza nelle istituzioni, numero di eletti)*
<b>Movimento 5 Stelle</b> 	2012	nazionale	Populista	120 mila	32,78% Camera 32,22% Senato	227 deputati (36,5%) 112 senatori (36,4%)
<b>Partito Democratico</b> 	2007	Nazionale	centro-sinistra	450 mila	18,72% Camera 19,12 Senato	112 deputati (17,3%) 53 senatori (16,6%)
<b>Lega Nord</b> 	1989	Nazionale	centro-destra; sovranista, euroscettica	100 mila (circa 9000 hanno votato l'attuale Segretario)	17,37% Camera 17,63 Senato	121 deputati (19,8%) 58 senatori (18,8%)
<b>Forza Italia</b> 	1993	Nazionale	Centro-destra Berlusconi	100 mila	14,01% Camera 14,43% Senato	107 deputati (17%) 56 Senatori (18,2%)
<b>Fratelli d'Italia</b> 	2013	Nazionale	Centro-destra nazionalista, euroscettica	50 mila circa	4,35% Camera 4,26% Senato	32 deputati (5%) 18 senatori (5,2%)
<b>Liberi e Uguali</b> 	2017	Nazionale	Sinistra	n.d.	3,39% Camera 3,28% Senato	14 deputati (2,3%) 4 senatori (1,3%)
<b>+Europa</b> 	2017	nazionale	centro-sinistra Europeista	n.d.	2,55% Camera 2,36% Senato	3 deputati** benché < 3% 3 senatori** benché < 3%
<b>Noi con l'Italia</b> 	2017	nazionale	Centrista	n.d.	1,30% Camera 1,19% Senato	2 deputati** benché < 3% 3 senatori** benché < 3%

\*) <http://www.interno.gov.it/it/speciali/elezioni-2018>

\*\*\*) Eletti in collegi uninominali della coalizione

## BIBLIOGRAFIA

- Avril P., Saggio sui partiti (1986), trad. it. di R. Balduzzi, A. Giovannelli (a cura), Torino, Giappichelli, 1990
- Barbera, A., La democrazia “dei” e “nei” partiti, tra rappresentanza e governabilità, in Forum di Quaderni costituzionali, 2007
- Barile P., Associazione (diritto di), in Enc. Dir., vol. III, Milano, 1958
- Basso L., Considerazioni sull'art. 49 della Costituzione, in ISLE, Indagine sul partito politico, Milano, 1968
- Basso, L., Il finanziamento dei partiti, Roma, Circolo Stato e libertà, 1978
- Biondi F., Il finanziamento pubblico dei partiti politici. Profili costituzionali, Milano, Giuffrè, 2012
- Ceccanti S., I partiti politici nelle Costituzioni e nella transizione italiana: eppur si muovono, ma verso quali alternative?, in Forum di Quaderni costituzionali, 2008
- Clementi F., Art. 18, in Clementi F., Cuocolo L., Rosa F., Vigevani G.E. (a cura di), La Costituzione italiana, Bologna, Il Mulino, 2018
- Crisafulli V., I partiti nella Costituzione, in Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente, II, Firenze, 1969
- Curreri S., Art. 49, in Clementi F., Cuocolo L., Rosa F., Vigevani G.E. (a cura di), La Costituzione italiana, Bologna, Il Mulino, 2018
- Dickmann R., Note sulla nuova disciplina sul finanziamento dei partiti e dei movimenti politici e dei gruppi parlamentari, 2012, in Forum di Quaderni costituzionali
- Duverger M., I partiti politici, Milano, 1961
- Elia, L., L'attuazione della Costituzione in materia di rapporto tra i partiti e istituzioni (1965), ora in Costituzione, partiti, istituzioni, Bologna, Il Mulino, 2009
- Esposito C., I partiti nella Costituzione italiana, in ID., La Costituzione italiana. Saggi, Padova, 1954
- Lanchester F. (a cura di), Il finanziamento della politica tra forma di Stato e vincoli sistemici,, in Finanziamento della politica e corruzione, Milano, Giuffrè, 2000
- Lanchester F., Stato dei partiti non partitocrazia, in Percorsi costituzionali, 1/2012
- Merlini S., I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale, in Associazione italiana dei costituzionalisti, Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione, Napoli, 2009
- Merlini S. (a cura di), Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto europeo, Torino, Giappichelli, 2004
- Mortati C., Concetto e funzione dei partiti politici, in Quaderni di Ricerca, s. l., 1949 ora in Nomos-Le attualità nel diritto, 2/2015
- Mortati, C., Indagine sul partito politico, la regolamentazione legislativa, in Isle, Tomo terzo, Dibattiti, Milano, Giuffrè, 1968
- Mortati C., Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana, Milano, Giuffrè 1972
- Pasquino G., Art. 49, in Branca G., Pizzorusso A. (a cura di), Commentario alla Costituzione, Bologna, 1992
- Pinelli C., Disciplina e controlli sulla democrazia interna dei partiti, Padova, 1984
- Ridola P., Partiti politici, in Enciclopedia del diritto, vol. XXXII, 1982
- Rigano F., Commento all'art. 18, in Commentario alla Costituzione, a cura di Bifulco R., Celotto A., Olivetti M., Torino, Utet, 2006
- Rizzoni G., Art. 49, in Bifulco R., Celotto A. Olivetti M., Commentario alla Costituzione, Torino, 2006
- Rossano C., Partiti politici, in Enciclopedia giuridica, vol. XXII, 1990
- Tarli Barbieri G., Biondi F. (a cura di), Il finanziamento della politica, Napoli, Editoriale scientifica, 2016