



DOTTORATO DI RICERCA IN SCIENZE POLITICHE
Curriculum “Governano e Istituzioni: Costituzione Italiana e Europea”
XXXI ciclo

Tesi di dottorato in Diritto Costituzionale

**L'ORGANIZZAZIONE DEL PARTITO POLITICO TRA
AUTONOMIA E ETERONOMIA**

Dottoranda

Dott.ssa Matilde Filippi

Tutor

Chiar.mo Prof. Massimo Siclari

Coordinatore

Chiar.mo Prof. Renato Moro

Anno Accademico 2017/2018

L'ORGANIZZAZIONE DEL PARTITO POLITICO TRA AUTONOMIA E ETERONOMIA

INTRODUZIONE.....	7
-------------------	---

CAPITOLO PRIMO

L'ETEROREGOLAMENTAZIONE DEI PARTITI POLITICI: LA DISCIPLINA COSTITUZIONALE E LE LEGGI DI ATTUAZIONE

1.	<i>L'art. 49 della Costituzione: genesi e dibattito in Assemblea costituente</i>	20
2.	<i>L'oggetto della regolazione dell'art. 49 della Costituzione</i>	27
2.1.	<i>Cenni sulla natura giuridica del "partito politico"</i>	30
2.2.	<i>Il rapporto tra art. 49 e 18 della Costituzione.....</i>	38
2.3.	<i>Il limite democratico.....</i>	40
2.4.	<i>Visione sistematica dell'art. 49 Cost.: gli altri riferimenti e limiti costituzionali.....</i>	42
3.	<i>La disciplina ordinaria sul finanziamento dei partiti politici e i riflessi del D.L. 28 dicembre 2013 n. 149 sulla loro organizzazione interna</i>	48

CAPITOLO SECONDO

L'AUTOREGOLAMENTAZIONE IN POLITICA

1.	<i>Premessa: cenni sull'autoregolamentazione in generale</i>	55
2.	<i>... e sull'autoregolamentazione in politica</i>	60

SEZIONE I

L'AUTOREGOLAMENTAZIONE DEI PARTITI POLITICI

1.	<i>Prime considerazioni sulla natura giuridica di Statuti e Codici etici</i>	66
1.1.	<i>Gli statuti dei partiti politici</i>	67
1.2.	<i>I codici etici dei partiti politici</i>	70
2.	<i>I limiti costituzionali all'autonomia privata: il metodo democratico negli statuti.....</i>	78

3.	<i>I tratti distintivi di uno “statuto democratico” e le scelte dei principali partiti italiani</i>	83
3.1.	<i>Status di iscritto</i>	84
3.2.	<i>Procedimenti disciplinari e decadenza dallo status di iscritto</i>	91
3.3.	<i>Composizione degli organi</i>	99
3.4.	<i>Tutela delle minoranze</i>	118
3.5.	<i>La selezione delle candidature</i>	122
3.6.	<i>Il controllo sull’attività di partito</i>	131

SEZIONE II

L'AUTOREGOLAMENTAZIONE DELLE ASSEMBLEE RAPPRESENTATIVE

1.	<i>Gli Statuti dei gruppi parlamentari: premessa</i>	135
2.	<i>Tratti essenziali degli statuti dei gruppi parlamentari delle principali forze politiche della XVIII legislatura</i>	138
3.	<i>I principali nodi problematici della disciplina degli statuti rispetto ai parametri costituzionali</i>	148
4.	<i>Il Codice di condotta della Camera dei deputati: origine, ratio e contesto sovranazionale</i>	160
4.1.	<i>Contenuto</i>	168
4.2.	<i>Profili giuridici e metodo di approvazione</i>	171
4.3.	<i>Il rapporto del Codice con i regolamenti parlamentari e prime osservazioni sul suo funzionamento</i>	177

CAPITOLO TERZO

IL CONTESTO EUROPEO

1.	<i>Eteroregolamentazione e autoregolamentazione dei partiti politici europei</i>	181
1.1.	<i>L’evoluzione normativa</i>	182
1.2.	<i>Il Regolamento n. 1141/2014</i>	187
1.3.	<i>Gli sviluppi più recenti e i requisiti di organizzazione democratica interna dei partiti politici europei</i>	190
2.	<i>Il codice di condotta del Parlamento europeo</i>	195
3.	<i>Cenni sulla disciplina dei partiti politici in Francia, Germania e Spagna</i>	200

3.1.	<i>Francia</i>	201
3.2.	<i>Germania</i>	203
3.3.	<i>Spagna</i>	207
4.	<i>Gli orientamenti delle organizzazioni internazionali sulla disciplina organizzativa dei partiti politici</i>	210
OSSERVAZIONI CONCLUSIVE		215
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI		230

INTRODUZIONE

In un contesto storico contraddistinto da profondi e continui mutamenti appare sempre più arduo ricondurre il mondo che ci circonda nell'alveo delle classiche categorie giuridiche. L'incertezza è, infatti, pervasiva, contamina la realtà sociale e istituzionale muovendosi su diversi fronti. Da una parte hanno perso di determinatezza gli strumenti giuridici: il mondo globalizzato ci restituisce un quadro delle fonti del diritto in cui è sempre più difficile rinvenire coordinate sicure¹. Dall'altra, a subire profondi mutamenti sono anche i fenomeni della realtà tradizionalmente disciplinati dal diritto.

I partiti politici costituiscono un caso emblematico di tale disordine poiché presentano profili di criticità sotto entrambi gli aspetti. Ai contrasti sulla loro natura giuridica, a lungo dibattuta, si è aggiunto, infatti, il quotidiano discostarsi dei “nuovi partiti politici” dalle forme di organizzazione, espressione e incanalamento del consenso tipiche delle tradizionali e novecentesche formazioni politiche. Un processo che origina da un decisivo e inarrestabile scollamento della rappresentanza dalla cittadinanza.

Al legame di fiducia che i singoli riponevano nei loro rappresentanti, si è, infatti, gradualmente sostituito un profondo sentimento di disaffezione che ha conquistato la gran parte dei cittadini italiani (e non solo) e che li ha allontanati dalla partecipazione alla vita politica del Paese². Lo scontento ha investito le forme tradizionali di espressione della

¹ Sul punto cfr. tra gli altri F. Modugno, *La legge statale nell'ordinamento italiano*, in M. Siclari (a cura di), *I mutamenti della forma di governo tra modificazioni tacite e progetti di riforma*, Roma, 2008, p. 14: “La legge, pur intesa in tale più comprensivo significato, non è più al di sopra e al centro del c.d. sistema delle fonti. Come tutti sappiamo la legge è aggredita dall'esterno e corrosa dall'interno. Per un verso dalla normazione comunitaria, per l'altro dalla normazione che amplissimi termini potremmo denominare di autonomia. Si tratta di un'aggressione talmente virulenta che occorre domandarsi su quale sia, oggi, ancora, la posizione della legge formale (parlamentare), ordinaria, primaria”. Sul cambiamento profondo del nostro sistema giuridico che ha rivoluzionato la classica gerarchie delle fonti cfr. G. Teubner, *Costituzionalismo della società transnazionale. Relazione al XXVIII convegno annuale dell'AIC*, in *RivistaAic.it*, fasc. n. 4/2013, p. 3: “Le organizzazioni internazionali, i regimi transnazionali e le reti globali non soltanto sono state nel mentre fortemente giuridificate, ma si trovano inoltre all'interno d'un processo di costituzionalizzazione. Nonostante il loro carattere frammentario, sono divenute parte d'un ordinamento costituzionale globale, anche se si deve senz'altro ammettere che esso non raggiunge l'ampiezza delle costituzioni nazionali. (...) Questo diritto autopoietico dell'economia globale ha positivizzato uno strato di norme costituzionali al di sopra delle proprie norme di diritto dei contratti”. Sullo stesso tema anche G. Teubner, *Nuovi conflitti costituzionali*, Milano-Torino, 2012.

² La scarsa partecipazione dei cittadini alla vita politica è tra le cause della perdita di legittimazione dei partiti politici e inficia il buon funzionamento del sistema democratico. Sul punto cfr. *ex pluribus* J. Habermas, *Cultura e critica*, Torino, 1980, p. 4: “Tra le condizioni di equilibrio di una democrazia

democrazia rappresentativa, in particolare il Parlamento che ha visto deteriorarsi la sua legittimazione quale “sede istituzionale della mediazione e della sintesi tra le varie istanze sociali”³ ed è risultato incapace di reagire e riaffermarsi organo costituzionale del compromesso e della mediazione dei conflitti sociali⁴. Si è quindi delineato sempre di più un contesto, anche grazie all’aiuto delle nuove tecnologie, di diffidenza verso i corpi intermedi a vantaggio, invece, di forme di democrazia diretta e plebiscitaria⁵.

funzionante vi è anche quella della partecipazione dei cittadini alla politica. La misura ottimale della partecipazione del cittadino medio deve poter essere determinata relativamente al sistema democratico come sistema dell’equilibrio possibile”. La partecipazione democratica è inoltre alla base della nostra Costituzione repubblicana, da ultimo sul punto M. Manetti, *Costituzione, partecipazione democratica, populismo*, in *RivistaAic.it*, fasc. n. 3/2018, p. 14: “La ripulsa della partecipazione che ha prevalso nell’ultimo trentennio non poteva del resto lasciare indenne il funzionamento della Costituzione repubblicana, che, a differenza di altre, considera la partecipazione come la *conditio sine qua non* della democrazia”.

³ T. Martines, *Partiti, sistemi di partiti, pluralismo*, in AA.VV., *Studi in onore di Andrea Arena*, vol. III, Padova, 1981, p. 1355. Il ruolo del Parlamento è stato definito, tra gli altri, da C. Schmitt, *Il custode della Costituzione*, Milano, 1981, p. 136: “Il Parlamento deve essere piuttosto il teatro di un processo in mutamento, in cui la molteplicità dei contrasti, degli interessi e delle opinioni sociali, economiche, culturali e confessionali si trasformano nell’unità della volontà politica”.

⁴ G. Azzariti, *Dopo il referendum costituzionale: crisi della rappresentanza e riforma del Parlamento*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. n. 1/2017, p. 11. Sul punto cfr. anche S. Cassese, *Il vuoto della politica*, in *IlFoglio.it*, 21 marzo 2107: “Decine di proposte parlamentari giacciono nelle commissioni, mentre i disegni di legge del governo sono votati con maxi-emendamenti e mozioni di fiducia. Non ci sono incheste, *white papers*, *green papers*, che analizzano problemi enunciano linee programmatiche, preparano l’opinione pubblica. Il Parlamento ha rinunciato a uno dei suoi compiti fondamentali, quello di controllo del governo e della Pubblica amministrazione”. Ancora sul tema L. Elia, *Aspetti problematici del referendum e crisi della responsabilità politica*, in N. Zanon, F. Biondi (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica: atti del convegno, Milano, 16-17 marzo 2000*, Milano, 2001, p. 105: «Questa crisi dei Parlamenti è preoccupante, perché le loro attribuzioni vengono come dire “smantellate” da più parti, non solo dall’esterno, da fenomeni molto noti come il diritto comunitario europeo e dai referendum, ma anche dall’interno dell’organizzazione costituzionale per l’uso massiccio della delegazione legislativa, la difficoltà di affrontare in sede parlamentare “temi forti” con una legislazione organica, le continue rielaborazioni di leggi anche recentissime e la conseguente difficoltà di evitare errori da incoerenza legislativa».

⁵ Come messo in evidenza, tra gli altri, da M. Calise, *Il partito personale. I due corpi del leader*, Roma-Bari, 2010, p. 30: «La crisi e il rifiuto dei partiti non suscita, però, solo ondate di protesta qualunque o spirali di astensionismo rassegnato. Esiste una terza via, il “direttismo”: bypassare i partiti, scavalcare la loro intermediazione inefficiente per arrivare ad incidere direttamente sulla cosa pubblica. (...) Il direttismo può mirare a svilupparsi attraverso forme individualistiche – e solipsistiche – di partecipazione, come sta avvenendo oggi nella miriade di comunità virtuali che operano attraverso internet, mirando a fare di chat e blog le agorà del nuovo millennio». Sui profili critici della compatibilità di questo modello con il nostro ordinamento cfr. M. Luciani, *Sul partito politico, oggi*, in *Democrazia e diritto*, fasc. n. 3-4/2010, p. 168: “È evidente che elementi plebiscitari sono presenti in tutte le democrazie rappresentative (lo aveva ben compreso Ernst Fraenkel) e non è meno evidente che le stesse elezioni di un Parlamento hanno una caratura plebiscitaria (lo aveva ben compreso Gerhard Leibholz). Ma non è meno vero che la democrazia compatibile con il modello di trasformazione sociale disegnato dall’art. 3, comma 2, Cost., non può essere quella in cui ogni chance di determinare, davvero, la politica nazionale è cancellata e la partecipazione alla politica si riduce, schmittianamente, all’acclamazione di un leader, nazionale, regionale o locale che sia”. Sul punto cfr. anche L. Ferrajoli, *Per la separazione dei partiti dallo Stato*, in *Democrazia e diritto*, fasc. n. 1/2015, p. 9: “Senza veri partiti radicati nella società una democrazia fondata sul suffragio universale non può funzionare, ma degenera inevitabilmente in sistemi autocratici basati sul rapporto diretto tra masse

Al cambiamento dei connotati delle realtà partito – ma soprattutto delle loro tecniche di comunicazione – ha quindi corrisposto una ricerca, ancora in corso, volta all’individuazione di nuove e, si è ritenuto, più idonee categorie descrittive. Un mutamento che si è fatto così anche terminologico: la perdita di ancoraggio sociale dei partiti politici ha spinto, infatti, gli studi politologici a definirli come macchine elettorali⁶ o *public utilities*. Non più, quindi, come organizzazioni volontarie della società civile, bensì come agenzie che, in virtù delle funzioni che svolgono per la democrazia, sono finanziate e regolate dallo Stato al solo fine “di garantire la corretta fornitura dei loro servizi”⁷.

A tale situazione di fatto si continua a contrapporre, però, quella di diritto: nella nostra architettura costituzionale i partiti rivestono un ruolo di primo piano e sono depositari di significativi poteri istituzionali⁸, tanto che “all’antica vicenda della partitocrazia dei partiti oggi rischia di sostituirsi la partitocrazia senza partiti”⁹.

e capi”. Ancora sul tema H. Kelsen, *Essenza e valore della democrazia*, in H. Kelsen, *La democrazia*, Bologna, 1981, p. 69: “Il parlamentarismo si presenta dunque come un compromesso tra l’esigenza democratica di libertà e il principio – causa di differenziazione e condizionante ogni progresso tecnico sociale – della distribuzione del lavoro. (...) Senza dubbio non si poteva seriamente accettare, per la complessità dei rapporti sociali, la forma primitiva della democrazia diretta (...). Ma, da un altro lato, si voleva dare l’illusione che, anche nel parlamentarismo, l’idea di libertà democratica ed essa sola viene ad esprimersi integralmente”. L’autore definisce la democrazia rappresentativa una “finzione”, ma anche come il miglior compromesso possibile. Sul rapporto tra formazioni politiche moderne e democrazia diretta cfr. M. Manetti, *Costituzione, partecipazione democratica, populismo*, cit., pp. 22 e ss.

⁶ Sul punto critico M. Luciani, *Sul partito politico, oggi*, cit., p. 168: “Il fenomeno dissolutivo ha caratteristiche diverse nei vari sistemi politici e non sembra aver condotto, ovunque e comunque, alla riduzione dei partiti solo a macchine elettorali”.

⁷ F. Di Mascio, D. R. Piccio, *La disciplina della politica. La regolazione dei partiti*, in S. Cassese (a cura di), *Riforme istituzionali e disciplina della politica*, Milano, 2015, p. 381. Gli autori riprendono la nozione di *public utilities* elaborata da L. Epstein, *Political parties in the American mold*, Madison, 1986. Sul punto, dello stesso autore cfr. anche L. Epstein, *Will American political parties be privatized*, in *Journal of Law and Politics*, fasc. n. 5/1989, p. 243: “The doctrine of freedom of association may not strike everyone as so readily applicable to the political parties that we have long treated as quasi-governmental agencies or as public utilities”.

⁸ M. Luciani, *Sul partito politico, oggi*, cit., p. 163-164: “Al contrario, è un tratto fortemente democratico quello che è sotteso all’opinione che i partiti abbiano ancora un ruolo da giocare nella trasmissione delle domande dal basso verso le istituzioni. Perché sia così è chiarito, mi sembra, proprio dalla Costituzione repubblicana”. Dello stesso avviso M. Calise, *Come cambiano i partiti*, Bologna, 1992, p. 41: “Il cambiamento maggiore introdotto dai partiti è stato quello istituzionale, nel formare cioè un nuovo assetto dei poteri che si richiama alla mediazione partitica tra le richieste dei cittadini e le decisioni di chi ha responsabilità di governo. Il dato oggi più rilevante (...) consiste nella fusione realizzatasi tra i partiti e le istituzioni statali preesistenti”.

⁹ G. Piepoli, *La democrazia nei partiti. La disciplina del partito come struttura associativa*, in N. Lipari (a cura di), *Partiti politici e ordinamento giuridico*, Napoli, 2015, p. 106.

La centralità¹⁰ deriva ai partiti dal compito – a loro affidato più che a qualsiasi altro gruppo sociale – di “trasposizione della domanda politica nell’apparato statale”¹¹. In base al testo costituzionale, infatti, i cittadini «sono sì “sovrani”, ma non esercitano la sovranità *uti* singoli – cioè mediante la designazione peraltro senza vincolo di mandato dei componenti il Parlamento – bensì la esercitano anche e soprattutto *uti soci*, cioè attraverso i partiti»¹². Il nostro impianto costituzionale è animato e reso vivo dalla rappresentanza prodotta dai partiti politici che trovano, quindi, nell’esercizio della loro azione politica, nelle sedi della rappresentanza individuate dall’ordinamento, la loro principale ragion d’essere.

Si tratta di una funzione intimamente connessa all’essenza stessa della democrazia, da molti ritenuta indispensabile al suo sviluppo¹³. Ma anche qualora non si considerasse impossibile lo sviluppo di una democrazia senza i partiti¹⁴, non si potrebbe negare che la loro scomparsa affliggerebbe “la portata della rappresentanza mediante la quale il popolo affida ai rappresentanti le decisioni che regolano la vita dei cittadini, la determinazione dei diritti e dei doveri”¹⁵.

La funzione di *gatekeeping* costituisce, infatti, insostituibile ed essenziale carattere dei partiti politici, idonea a spiegare effetti sulla forma di governo nel suo complesso¹⁶;

¹⁰ R. Bifulco, *Democrazia deliberativa e principio di realtà*, in *Federalismi.it*, numero speciale 1/2017, p. 36: “I partiti politici (...) soprattutto in Europa, continuano a svolgere un ruolo determinante nella strutturazione dello Stato e dei processi decisionali pubblici”.

¹¹ F. Rescigno, *I partiti politici*, in R. Nania, P. Ridola (a cura di), *I diritti costituzionali*, Torino, 2006, p. 727.

¹² F. Galgano, *Partiti e sindacati nel diritto comune delle associazioni*, in *Riv. dir. civ.*, vol. II, 1966, p. 509.

¹³ H. Kelsen, *Essenza e valore della democrazia*, cit., p. 56: La democrazia “può esistere solo se gli individui si raggruppano secondo le loro affinità politiche, allo scopo di indirizzare la volontà generale verso i loro fini politici, cosicché, fra l’individuo e lo Stato, si inseriscono quelle formazioni collettive che, come partiti politici, riassumono le uguali volontà dei singoli individui”; dello stesso avviso anche T. Martines, *Partiti, sistemi di partiti, pluralismo*, cit., p. 1351: “I partiti politici sono coesenziali ad ogni società politica, quale che sia la struttura o la denominazione che assumono, al punto che può dirsi che non può esserci società politica senza che vi siano partiti”. Così anche J. Bryce, in *Modern Democracies*, vol. I, New York, 1921, p. 119: “Nessun grande paese libero è stato senza di essi. Nessuno ha mostrato come un governo rappresentativo possa operare senza di loro. Essi creano l’ordine dal caos di una moltitudine di elettori”.

¹⁴ H. Kelsen, *Essenza e valore della democrazia*, cit., p. 56: “Solo l’illusione o l’ipocrisia può credere che la democrazia sia possibile senza i partiti politici”.

¹⁵ P. Bilancia, *Democrazia diretta vs Democrazia rappresentativa. Profili problematici nel costituzionalismo contemporaneo*, in *Federalismi.it*, numero speciale 1/2017, p. 16.

¹⁶ C. Lavagna, *Diritto costituzionale*, vol. I, Milano, 1957, p. 467-468: “La democraticità degli Stati contemporanei è intimamente connessa all’esistenza ed all’azione di partiti politici; i quali influiscono sulla vita statale, al punto che alcuni Autori fondano la distinzione delle forme di governo sulla natura e sul ruolo, spesso assai diverso, che essi mostrano di possedere”.

un ridimensionamento del loro ruolo affliggerebbe inevitabilmente tale funzione e si ripercuoterebbe negativamente anche sul funzionamento della nostra democrazia. L'articolarsi del sistema partitico in combinato con la legge elettorale e la configurazione istituzionale creano infatti "una rete normativa che riflette, in ultima analisi, l'identità specifica dello Stato democratico di diritto"¹⁷.

Se quindi, da una parte, in molti auspicano un ripensamento del sistema di potere del nostro ordinamento e delle modalità con cui rappresentanti e rappresentati possono esercitarlo¹⁸, dall'altra la realtà concreta non sembra offrire al momento strumenti alternativi in grado di esercitare altrettanto efficacemente le funzioni che l'art. 49 Cost. affida ai partiti.

I movimenti sociali e le differenti soggettività operanti nell'ambito della sfera pubblica coesistono, ma non sostituiscono i partiti politici¹⁹. Inoltre, eventuali nuove iniziative di rappresentanza non potrebbero, in ogni caso, muoversi al di fuori della cornice costituzionale.

Tale premessa è funzionale a mettere in evidenza come non sia possibile accantonare la crisi del fenomeno partitico del nostro presente senza che ne risentano anche i diritti politici tutelati costituzionalmente. Senza ripercorrere i noti passaggi e le indubbe responsabilità dei protagonisti della vita politica del secolo scorso che hanno condotto all'esito finora sommariamente descritto²⁰, sembra però rilevante indagare i profili

¹⁷ V. Baldini, *Il legislatore (elettorale) "impenitente"*, in *Dirittifondamenti.it*, fasc. n.1/2018, p. 3.

¹⁸ G. Azzariti, *Dopo il referendum costituzionale: crisi della rappresentanza e riforma del Parlamento*, cit., p. 9: "Se si vuole rafforzare la democrazia costituzionale è necessario ripensare, oltre che le forme della rappresentanza, anche le forme della partecipazione, nonché le forme dell'organizzazione del potere".

¹⁹ A. Poggi, *È ancora attuale il dibattito sul "metodo democratico" interno ai partiti?*, in *Federalismi.it*, fasc. n. 24/2014, p. 8.

²⁰ Così riassunto da L. Ferrajoli, *Per la separazione dei partiti dallo Stato*, cit., p. 8: "La crisi dei partiti ha infine retroagito nella società, essendo crollati il senso civico e lo spirito pubblico che formano il presupposto elementare della passione e della partecipazione politica. Sfiducia nei partiti e nelle istituzioni, diffidenza, rancori e pessimismo e, per altro verso, l'aggressività generalizzata e indiscriminata, i razzismi, le angosce, le paure, il primato degli interessi privati e personali, il disinteresse e l'indifferenza per gli interessi collettivi, la svalutazione della sfera pubblica e dei valori civili dell'uguaglianza e della solidarietà sono oggi i sentimenti tristi che hanno sostituito la passione politica. Alla base di questa disgregazione della società ci sono state la crescita della disuguaglianza e la riduzione dei diritti sociali e del lavoro". Sulle cause di questo esito tra gli altri M. Manetti, *Costituzione, partecipazione democratica, populismo*, cit., p. 12: "Nel difficile contesto dove si sono trovati ad operare, i partiti sono stati spinti a ripensare il proprio ruolo, trascurando il dialogo con gli elettori a favore della gestione delle politiche pubbliche. Da qui, a cascata, la scelta di articolare la propria organizzazione più in funzione del rapporto con gli apparati pubblici che con il territorio; di puntare sulla centralità dell'Esecutivo, tanto a livello nazionale che locale; di investire sulla figura del leader, più che sui programmi, per l'acquisizione del consenso elettorale. E, last but not least, l'inclinazione a usare uno stile di comunicazione populista, col quale il partito rivendica di

giuridici dei partiti politici e della loro regolamentazione anche in relazione al loro significativo ruolo di gestione del potere nel nostro ordinamento²¹.

Va infatti respinta l'idea che "la riduzione dei partiti a macchine elettorali, la personalizzazione estrema della *leadership*, la riduzione se non la scomparsa della *membership*, siano fenomeni da assecondare e da accompagnare, perché sarebbero la fatale conseguenza di più profonde trasformazioni della società civile e del suo rapportarsi con la politica"²². Poiché se è vero che un sistema di partiti è funzionale all'esercizio della democrazia "è anche vero che non tutti i sistemi di partito sono adatti e funzionali a tali scopo"²³.

L'ordinamento ha quindi il compito di garantire che le regole fondative dei partiti e la loro attività siano compatibili con i suoi principi generali. Proprio in una condizione di difficoltà il buon funzionamento della democrazia richiede "l'esistenza di un principio ordinatore, di un *ordo ordinans*, modulato secondo criteri gerarchici e cooperativi"²⁴. La disciplina legislativa in questo ambito deve essere, quindi, finalizzata a consentire il miglior esercizio possibile dei diritti democratici²⁵; lo Stato non dovrebbe "disinteressarsi delle modalità e delle procedure di formazione della volontà dei partiti, ma dovrebbe

essere nuovo e diverso rispetto alle contrapposizioni tradizionali tra destra e sinistra".

²¹ Sull'importanza del tema cfr. M. Luciani, *Sul partito politico, oggi*, cit., p. 163: «Coloro che, parlando di tramonto della sovranità propriamente politica e sostenendo ch'essa sarebbe stata ormai sostituita dalla "sovranità della Costituzione" o dalla "sovranità dei valori", hanno finito per espungere il tema del potere dall'orizzonte scientifico del costituzionalismo. Per questo indirizzo, il diritto costituzionale si risolve nelle pronunce delle Corti costituzionali, "è", ciò che le Corti costituzionali dicono. Non solo: sono ritenute Corti "costituzionali" anche Corti internazionali come quella di Strasburgo o sovranazionali come quella di Lussemburgo, i cui rapporti con quelle degli Stati sarebbero retti dal principio del "dialogo fra le Corti", mentre ciascuna di queste istanze giurisdizionali dovrebbe operare seguendo la bussola del bilanciamento tra i valori».

²² M. Luciani, *Sul partito politico, oggi*, cit., p. 167. L'autore sostiene, al contrario, che la crisi rafforzi la necessità di rappresentanza. Sul punto si veda M. Luciani, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. Zanon, F. Biondi (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, 2001, p. 117: "Nello sfaldamento del rappresentato la sede parlamentare diventa il luogo in cui si tenta, in qualche modo, di ridurre a unità i dispersi brandelli di un pluralismo troppo disarticolato. Perduta la pretesa di rappresentare nella sua interezza una società troppo complessa, la rappresentanza può almeno servire a darle una *forma politica*".

²³ O. Massari, *I partiti e le regole*, in *Democrazia e diritto*, fasc. n. 3/2016, p. 100.

²⁴ B. Caravita, *I circuiti plurali della decisione nelle democrazie moderne*, in *Federalismi.it*, numero speciale 1/2017, p. 27. Sul punto N. Bobbio, *Teoria della norma giuridica*, Torino, 1958, p. 21: "La determinazione dei fini, sia la determinazione dei mezzi e delle funzioni, non può avvenire se non attraverso regole, siano esse scritte o non scritte, proclamate solennemente in uno statuto (o costituzione) o approvate tacitamente dai membri del gruppo".

²⁵ L. Karvonon, *Legislation on political parties. A Global Comparison*, in *Party politics*, vol. XXIII, fasc. n. 3/2007, p. 438: "In guaranteeing fundamental individual and collective rights, the state creates the conditions necessary for the free activity of its citizen's activity, however, that must be allowed to take place without undue governmental interference".

invece garantire ai cittadini la possibilità di determinare in modo determinante, nel rispetto della dialettica maggioranza-minoranza e del principio di eguaglianza”²⁶. Per lungo tempo, invece, sulla scorta di un approccio profondamente ideologico alla questione in esame, sembra che il legislatore si sia sostanzialmente sottratto a questo ruolo.

L’approccio statale – e quindi legislativo – ai partiti ha, infatti, attraversato diverse fasi²⁷ passando da una concezione liberale ad una più interventista, quest’ultima espressione di una visione dei partiti come “istituzioni che svolgono funzioni e servizi di interesse pubblico”²⁸. Il periodo di non regolazione dei partiti – *rectius* di regolazione affidata esclusivamente alle norme del codice civile sulle associazioni non riconosciute – ha favorito la creazione di spazi di immunità giurisdizionale al loro interno²⁹ a detrimento del loro rapporto con i rappresentati. Ma anche in tempi più recenti, ad esclusione di alcuni parziali interventi, il legislatore si è concentrato soprattutto sullo *status* degli esponenti politici spostando “il fulcro della legislazione dalla disciplina dei partiti quali fenomeni associativi a quella dei singoli esponenti della politica”³⁰. Oggi, a fronte della scarsa legittimazione di cui godono i partiti, l’area “non normativamente regolata nei

²⁶ F. Rescigno, *I partiti politici*, cit., p. 732.

²⁷ Sul punto cfr. tra gli altri F. Rescigno, *I partiti politici*, cit., p. 727, in cui l’autrice riassume i passaggi della dottrina classica rispetto alla regolamentazione del partito in quattro tappe fondamentali: “1. Atteggiamento di ferma ostilità dello Stato nei confronti dei partiti politici (*Bekämpfung*), corrispondente agli albori dello Stato liberale; 2. Stadio di sostanziale indifferenza del diritto costituzionale verso i partiti politici (*Ignorierung*); 3. Riconoscimento giuridico dei partiti (*Anerkennung und Liegalisierung*)(fase che con la precedente segna il passaggio dallo Stato liberale allo Stato democratico); 4. Inserimento dei partiti politici nell’organizzazione statale (*Inkorporation*); questa fase assume caratteristiche diverse a seconda che lo Stato abbia mantenuto le strutture democratiche, riconoscendo la necessità di garantire un ruolo costituzionale ai partiti, ovvero, in quanto Stato totalitario finisca per assegnare al partito unico una collocazione fra le istituzioni del regime. Sarebbe quindi la quarta fase, e soprattutto l’esplicito riconoscimento dei partiti nell’ordinamento giuridico quali organi di governo a contraddistinguere lo Stato contemporaneo, che può per questo essere qualificato Stato dei partiti (H. Triepel)”. L’autrice ipotizza infine una quinta fase, in corso, di crisi dei partiti legata alla loro totale disaffezione da parte dei cittadini. Per una ricostruzione invece delle tappe dei partiti politici nel nostro ordinamento cfr. O. Massari, *La parabola dei partiti in Italia: da costruttori a problema della democrazia*, in *Democrazia e diritto*, fasc. n. 3-4/2009.

²⁸ L. Epstein, *Political parties in the American mold*, Madison, 1986, p. 157.

²⁹ F. Scuto, *Democrazia rappresentativa e partiti politici: la rilevanza dell’organizzazione interna ed il suo impatto sulla rappresentanza politica*, in *Federalismi.it*, numero speciale 1/2017, p. 77.

³⁰ G. Rivosecchi, *La disciplina della politica. Lo status degli esponenti politici e la crisi dei partiti*, in S. Cassese (a cura di), *Riforme istituzionali e disciplina della politica*, Milano, 2015, p. 344.

rapporti tra organizzazioni politiche e singoli esponenti della politica produce effetti critici (...) postulando, quindi, rinnovate esigenze di regolazione”³¹.

Il quadro giuridico attuale, come si cercherà di mettere in luce, è infatti ancora caratterizzato da gravi lacune. Le finalità, in parte anticipate, della trattazione sono quindi esclusivamente limitate a un’indagine giuridica dei partiti politici e della loro organizzazione. Si cercherà, ovvero, di: verificare se la legislazione del nostro ordinamento è in grado di predisporre il contesto idoneo all’esercizio dei diritti politici; indagare il contesto normativo in cui si muovono i partiti (nella convinzione che essi rappresentino la precondizione dell’esercizio della rappresentanza democratica); esaminare la disciplina interna ai partiti e la sua compatibilità con la normativa costituzionale e primaria.

Metodologicamente l’analisi si svilupperà su due fronti: quello dell’etoregolamentazione statale e quello dell’autoregolamentazione degli statuti e dei codici di condotta dei partiti politici. Particolare attenzione verrà in particolare riservata alla disciplina primaria introdotta con il D.L. 149/2013 e ai suoi riflessi sulla disciplina interna ai partiti. Considerata inoltre la natura anfibia dei partiti, spazio di transizione tra lo Stato e la società³², verrà dato conto anche della disciplina interna delle loro proiezioni in Parlamento, i gruppi parlamentari, e gli eventuali attriti di quest’ultima con il dettato costituzionale. Infine i profili sopra esposti verranno indagati anche in relazione ai partiti politici nel Parlamento europeo e nelle esperienze costituzionali di Francia, Germania e Spagna.

³¹ G. Rivosecchi, *La disciplina della politica. Lo status degli esponenti politici e la crisi dei partiti*, cit., p. 344. Sul punto cfr. anche O. Massari, *I partiti e le regole*, cit., p. 101: “La necessità di una disciplina legislativa dei partiti politici che ne regolamenti i principali aspetti delle loro attività – alla luce sia dei principi insiti nell’art. 49 della Costituzione sia soprattutto alla luce dei fenomeni degenerativi (perdita di legittimità, aree estese e continuative di corruzione politica, tendenze oligarchiche e/o demagogiche, abbassamento della qualità della nostra democrazia in molti ambiti etc.) esecrati dall’opinione pubblica e da una massa crescente di cittadini, è oramai un dato acquisito e incontrovertibile”. Dello stesso avviso anche F. Scuto, *Democrazia rappresentativa e partiti politici: la rilevanza dell’organizzazione interna ed il suo impatto sulla rappresentanza politica*, cit., p. 82: «Al tempo stesso, però, sono innegabili gli effetti benefici che una buona legge potrebbe generare, soprattutto se fosse indirizzata a rendere più aperti all’esterno i partiti disciplinandone il funzionamento nell’ottica di un miglioramento del livello di democraticità interna. L’introduzione di alcune disposizioni sulla democrazia nei partiti apporterebbe probabilmente dei benefici alle forze politiche più “tradizionali” i cui modelli organizzativi escludono una partecipazione democratica e “dal basso”».

³² L. Karvonen, *Legislation on political parties. A Global Comparison*, cit., p. 438: “Parties constitute a zone of transition between state and civil society (cf. Lipset, 2001: 3–9; Mainwaring and Scully, 1995: 22–3)”.

Senza quindi avere la pretesa di esaminare le caratteristiche e le ripercussioni del complicato rapporto tra rappresentanza politica, etica e morale³³ nel nostro Paese, l'obiettivo di questa analisi è piuttosto quello di operare una ricognizione tra le varie fonti giuridiche di autoregolamentazione di cui si sono dotati i partiti negli ultimi anni, comprese quelle "etiche" (intese *lato sensu*), e verificare che il rispetto delle disposizioni in esse contenute non sia affidato "alla sensibilità dei singoli e al controllo informale delle organizzazioni di appartenenza"³⁴, ma piuttosto a precisi parametri giuridici certamente più coerenti con il nostro Stato di diritto.

L'obiettivo finale sotteso a tale indagine è verificare la legittimità giuridica di tali strumenti, il loro collocamento nel sistema delle fonti, l'efficacia e il loro rapporto con posizioni soggettive costituzionalmente rilevanti.

L'utilità dell'analisi è giustificata da diverse ordini di ragioni giuridiche attinenti alla "dimensione del diritto di associazione in partiti; il metodo democratico; il legame dei due elementi con il concorso alla determinazione della politica nazionale"³⁵.

La questione del rispetto del metodo democratico all'interno delle strutture associative dei partiti, come già accennato, ha recentemente assunto un rinnovato rilievo giuridico a partire dal D.L. 28 dicembre 2013, n. 149 convertito con modificazioni dalla l. 21 febbraio 2014, n. 13. Il legislatore ha, infatti, tentato per la prima volta di imporre uno *standard* minimo di democraticità dentro ai partiti e un'inversione di tendenza nelle loro prassi associative. Per anni i partiti hanno costituito il perno della struttura costituzionale, veicolando la rappresentanza di cui erano espressione nei luoghi del nostro sistema istituzionale, muovendosi esclusivamente nel solco di schemi privatistici. La libertà garantita all'organizzazione interna ai partiti dal diritto privato "ha, forse favorito la formazione di spazi di sostanziale immunità giurisdizionale all'interno dei partiti, a tutto

³³ Sul punto cfr. tra gli altri N. Bobbio, *Etica e Politica*, in AA.VV., *Etica e Politica*, Parma, 1984 e ancora N. Bobbio, *Democrazia o non violenza?*, in Fondazione Centro studi Aldo Capitini, Movimento nonviolento (a cura di), *Nonviolenza e Marxismo*, Milano, 1981, p. 135, come citato da G. Aprile, *Il rapporto tra etica e politica nel pensiero di Norberto Bobbio*, cit., p. 400: "Per morale intendiamo di solito l'etica dell'individuo nei rapporti con gli altri individui e per politica l'etica del gruppo in rapporto agli altri gruppi. L'etica di gruppo è un codice per la sopravvivenza, quella individuale in genere è un codice per la reciproca convivenza".

³⁴ G. Vecchio, *Partiti, autonomia privata*, in *Rivista online dell'Istituto di studi sui sistemi regionali federali e sulle autonomie*, 2017, p. 8.

³⁵ F. Scuto, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Torino, 2017, p. 23.

vantaggio delle oligarchie dominanti e a detrimento del ruolo di tramiti tra società ed apparato autoritario, che i partiti sono chiamati a svolgere”³⁶.

In un contesto normativo che si è sempre dimostrato sostanzialmente indifferente alla regolazione del fenomeno, le decisioni di stampo privatistico prese dai maggiori partiti italiani hanno così finito per diventare l’unica traduzione concreta del dettato dell’art. 49 Cost. Si è trattato spesso di decisioni di non poco conto che hanno investito la selezione delle candidature e delle modalità di esercizio del diritto di elettorato passivo, le regole con cui i partiti hanno vincolato il mandato elettorale dei propri rappresentanti e le strutture associative con le quali tali decisioni sono state adottate. Adesso, pur mantenendo la possibilità di avvalersi di un certo grado di flessibilità organizzativa, i partiti sono tenuti al rispetto di alcune formalità per poter concorrere legittimamente alla vita democratica del Paese. Tale aspetto sarà, quindi, oggetto di particolare attenzione nel corso dell’indagine.

In generale si può sin da subito anticipare che il quadro che emergerà dalla ricerca sarà di una disciplina disorganica e incompleta. Non è, infatti, possibile rinvenire un’unica *ratio* ispiratrice alla base delle diverse normative che a vario titolo intervengono a dettagliare l’attività del fenomeno partito.

È l’eteroregolamentazione statale per prima a dividersi tra disposizioni frutto di un atteggiamento astensionista nei confronti del fenomeno partito – e, quindi, finalizzate unicamente a regolarne gli aspetti economici finanziari – e, al contrario, altre la cui finalità esclusiva è incoraggiare il raggiungimento degli standard democratici di cui all’art. 49 Cost.

Non solo, la fonte statale recentemente intervenuta presenta ulteriori criticità anche in merito alla sua vincolatività. Nonostante, infatti, il suo indiscutibile rango di legge ordinaria (D.L. n. 149/2013), la sua non obbligatorietà *erga omnes* ne attenua significativamente l’efficacia. La subordinazione solo volontaria degli statuti dei partiti ai criteri di democraticità costituisce, infatti, la più rilevante lacuna della disciplina. Sebbene l’intento così perseguito sia chiaramente quello di non escludere la legittimità di quei partiti che rifiutano di definirsi tali e di conformare i propri statuti ai nuovi dettami introdotti, l’inevitabile effetto finale è quello di erodere la rilevanza di una normativa che

³⁶ S. Bartole, *Partiti politici*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche. Volume X*, Torino, 1995, p. 706.

anziché omogeneizzare gli standard organizzativi e di democraticità interna dei partiti, configura due diversi regimi soggettivi la cui operatività, peraltro, è rimessa all'esclusiva arbitraria e discrezionale volontà dei partiti stessi.

L'ulteriore rilevante discrasia sistemica sul fronte statale è quella di prevedere, seppur con i distinguo appena evidenziati, una disciplina di regolamentazione dei partiti solo quando operanti al di fuori delle assemblee rappresentative: è del tutto assente, infatti, un corrispettivo modello regolatorio in grado di incidere sulle modalità organizzative dei partiti proprio quando operanti nei luoghi costituzionalmente deputati ad accogliere forme democraticamente organizzate di rappresentanza. L'esito, paradossale di una simile impostazione, è quindi l'assenza di strumenti capaci di censurare l'eventuale illegittimità costituzionale delle disposizioni degli statuti dei gruppi parlamentari che dei partiti sono la proiezione in Parlamento.

Anche sul fronte interno dell'autoregolamentazione dei partiti al di fuori delle assemblee rappresentative, la maggiore debolezza può rinvenirsi nell'assenza di un controllo organizzato e strutturato. Manca sia in riferimento al piano "formale" di conformità degli statuti alle disposizioni normative, sia in riferimento all'attività dei suoi membri e al rispetto dei loro atti ai principi fondativi a cui sono rimessi.

Nel primo caso, infatti, le attribuzioni della Commissione di garanzia, come si vedrà *infra*³⁷, configurano un intervento dell'organo di mera verifica di rispondenza tra le voci contenute nello statuto del partito e quelle prescritte dalla legge. Sì che eventuali profili di inadempienza *sostanziale* delle disposizioni degli statuti ai principi democratici non vengono in questa fase rilevate.

Riguardo al secondo caso, invece, com'è noto, l'attività di partito incorre in un controllo giurisdizionale solo eventuale e solo riferito alle asserite violazioni interne allo stesso di cui viene di volta in volta investita la giurisdizione ordinaria. Tali occasioni di controllo costituiscono, quindi, l'eccezionalità, rimanendo invece l'ordinaria attività di giudizio di conformità esclusivamente affidata agli organi interni ai partiti e alla loro poco trasparente attività. Circostanza tanto più rilevante per quelle formazioni politiche che, a seguito dell'introduzione della normativa ordinaria sui partiti, hanno deciso di conformarvisi, poiché, come si tenterà di mettere in luce nel corso della trattazione, le

³⁷ Cfr. cap. II, sez. I.

loro disposizioni statutarie devono rispettare il disposto di una legge di attuazione costituzionale e quindi, in definitiva, possono essere considerate espressione di un vincolo sub costituzionale³⁸. Ne consegue che la loro violazione, ad opera delle condotte dei loro membri, è potenzialmente lesiva, oltre che di una legge dello Stato anche, indirettamente, di una disposizione costituzionale (l'art. 49 Cost.). Per evitare simili conseguenze altre esperienze europee, come quella spagnola, hanno, come si vedrà *infra*³⁹, deciso di dotarsi di un organico controllo di conformità alternativo alla cognizione del giudice civile. Sarebbe anche nel nostro ordinamento un'iniziativa da salutare con favore poiché potenzialmente idonea a perseguire il duplice obiettivo di sottrarre dalla cognizione del giudice comune tale gravoso compito e di introdurre chiarezza in un campo dai confini incerti e poco analizzati anche dalla nostra Corte costituzionale.

Chiarezza a tutt'oggi più che necessaria, poiché nonostante la conclamata crisi che vive, il sistema partitico – a fronte della sua perdurante operatività e dell'assenza di effettive alternative propedeutiche al funzionamento della nostra democrazia rappresentativa – necessiterebbe una volta per tutte di essere regolato in modo chiaro e univoco.

³⁸ Sul valore delle leggi come fonti di attuazione costituzionale cfr. F. Modugno, *L'invalidità della legge*, Milano, 1970, I, p. 148 e ss., ma anche F. Modugno (a cura di), *Attuazione e integrazione della Costituzione*, Napoli, 2008, p. 5: "A mio giudizio infatti la *funzione legislativa* consiste, infatti propriamente, nel mantenimento e, ad una, nello svolgimento o sviluppo della Costituzione, ossia dei valori fondamentali di cui è sostanziato l'ordinamento. È perciò che limiti, positivi o negativi alla funzione legislativa possono derivare solamente dalla Costituzione. Il che non significa affatto che la legislazione è libera nel fine, perché anzi è vincolata ai fini costituzionalmente imposti". Sul punto si veda anche P. Caretti, *L'attuazione legislativa della Costituzione*, in F. Modugno (a cura di), *Attuazione e integrazione della Costituzione*, cit., p. 43: "In assenza di strumenti, come le leggi organiche, in grado di fungere da cerniera stabile tra testo costituzionale e altre leggi ordinarie, si è cercato di arrivare allo stesso risultato, percorrendo altre strade, puntando ad attribuire a certe leggi ordinarie di attuazione della Costituzione un qualche carattere differenziale, che ne rafforzasse la posizione a fronte di leggi successive, sottraendole alla abrogazione implicita (...) Tuttavia nonostante le tesi espresse in dottrina a favore della incostituzionalità delle leggi ordinarie successive che violassero le clausole in questione, questo espediente non ha avuto nessun riscontro nella prassi normativa e giurisprudenziale".

³⁹ Cfr. cap. III., par. 3.

CAPITOLO PRIMO

L'ETEROREGOLAMENTAZIONE DEI PARTITI POLITICI: LA DISCIPLINA COSTITUZIONALE E LE LEGGI DI ATTUAZIONE

SOMMARIO: *1. L'art. 49 della Costituzione: genesi e dibattito in Assemblea costituente; 2. L'oggetto della regolazione dell'art. 49 della Costituzione; 2.1. Cenni sulla natura giuridica del "partito politico"; 2.2. Il rapporto tra art. 49 e 18 della Costituzione; 2.3. Il limite democratico; 2.4. Visione sistematica dell'art. 49 Cost.: gli altri riferimenti e limiti costituzionali; 3. La disciplina ordinaria sul finanziamento dei partiti politici e i riflessi del D.L. 28 dicembre 2013 n. 149 sulla loro organizzazione interna.*

1. L'art. 49 della Costituzione: genesi e dibattito in Assemblea costituente – L'inserimento dei partiti in Costituzione ha sicuramente costituito una delle scelte di maggior rilievo adottate dai nostri padri costituenti. Si trattò, però, di una decisione particolarmente sofferta della quale la formulazione testuale dell'art. 49 Cost. costituisce la più plastica rappresentazione. In Assemblea Costituente sul tema si confrontarono diverse e, a volte, opposte correnti di pensiero⁴⁰: i lavori preparatori non fecero che riprodurre "il contrasto tra l'esigenza del riconoscimento e della regolamentazione dei partiti e la riluttanza ad ammetterli, dissidio malamente superato con l'introduzione di una formula imprecisa ed elastica"⁴¹. Il più aspro scontro ci fu tra "un filone maggioritario che esaltando il profilo associativo si mostra[va] a favore dell'inserimento della norma sui partiti nel titolo dedicato ai rapporti politici e non in quello relativo alle organizzazioni

⁴⁰ Per una ricostruzione esaustiva del dibattito in Assemblea Costituente tra gli altri cfr. U. De Siervo, *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, Bologna 1980 e G. D'Alessio, *Alle origini della Costituzione Italiana*, Bologna, 1979.

⁴¹ A. Predieri, *I partiti politici*, in P. Calamandrei, A. Levi (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, vol. I, Firenze, 1950, p. 195.

dello Stato, e l'altro, minoritario, più propenso a riconoscere il profilo della coesistenzialità dei partiti allo Stato e la loro funzione di congiunzione tra società civile e istituzioni”⁴².

L'esame del confronto che vi fu sul tema in Assemblea Costituente risulta, quindi, ancora oggi utile, non solo per comprendere la genesi del testo costituzionale, ma anche per capire le ragioni per le quali per decenni la normazione primaria non sia intervenuta a regolare il fenomeno partito.

Il dibattito più approfondito si ebbe, in particolare, in I Sottocommissione, anche se già da prima e in altre sedi personalità del calibro di Piero Calamandrei si erano espresse nel senso di voler conferire alle realtà politiche (il cui ruolo già dominava gli anni fondativi della Repubblica) una veste formale, definendole depositarie di una “funzione precostituzionale o paracostituzionale”⁴³.

La discussione in I sottocommissione iniziò il 19 novembre 1946 e si concentrò su due bozze di articoli. La prima a firma dei relatori on. Merlin e on. Mancini⁴⁴ mirava ad introdurre il “diritto a organizzarsi in partiti politici” da esercitare nel limite del metodo democratico, della dignità e della personalità umana. I principi di libertà e uguaglianza dovevano, quindi, secondo questa impostazione testuale, essere alla base di qualsiasi realtà politica e informarne tutta l'organizzazione. Per perseguire tale finalità il testo ipotizzava anche l'introduzione di una riserva di legge rinforzata volta a delegare alla normativa primaria l'adozione di *standard* organizzativi rispettosi dei principi di libertà e uguaglianza.

Proprio per la sua *ratio* ispiratrice – ovvero quella di definire alcune direttrici minime sul tema dell'organizzazione interna ai partiti – tale proposta incontrò la ferma opposizione del Partito comunista. Dopo l'on. Marchesi, l'on. Togliatti, nella seduta del 19 novembre 1946, criticò fortemente la formulazione dell'articolo. Togliatti argomentò che eventuali partiti strutturati sulla base di criteri organizzativi diversi rispetto a quelli a cui erano informati i partiti rappresentati in Assemblea costituente – quali ad esempio il

⁴² E. Canitano, *I limiti al diritto di associarsi in partiti in Italia e Spagna*, in AA.VV., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Torino, 2005, p. 508.

⁴³ Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, res. somm., seduta n. 37, 25 ottobre 1946, p. 427.

⁴⁴ Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Prima Sottocommissione, res. somm., seduta n. 39, 19 novembre 1946, p. 402: “I cittadini hanno diritto di organizzarsi in partiti politici che si formino con metodo democratico e che rispettino la dignità e la personalità umana, secondo i principi di libertà e di uguaglianza. Le norme per tale organizzazione saranno dettate con legge particolare”.

partito anarchico – dovessero combattersi sul piano della competizione politica, non potendosi loro negare, in ogni caso, il diritto “di esistere e svilupparsi”. Le disposizioni costituzionali avrebbero quindi dovuto avere come funzione primaria quella della tutela del pluralismo partitico.

Tale impostazione, anche se difesa soprattutto dal Partito Comunista, venne recepita e condivisa dalla maggioranza dei Costituenti: essa “ispira tutta la disciplina dell’art. 49 e costituisce il valore primario tutelato dalla norma costituzionale, in quanto condizione essenziale di una democrazia fondata sulla coesistenza e sull’antagonismo di forze politiche differenti”⁴⁵.

Per queste ragioni anche la proposta dell’on. Caristia, formulata nel corso della seduta⁴⁶ che prevedeva una legge *ad hoc* che definisse i criteri in base al quale organizzare pacificamente il diritto di associazione politica, fu accolta da una diffusa ostilità. Caristia sostenne la necessità di riconoscere all’ordinamento il compito di garantire il libero confronto politico, ma anche quello di prevenire, se necessario anche con interventi legislativi specifici, la “lotta non pacifica”⁴⁷. Tali tesi non furono ritenute, però, sufficientemente persuasive.

Il consenso dei membri della Sottocommissione si accentrò, infatti, sulla proposta presentata dall’on. Basso⁴⁸ – il cui testo era di poco difforme dalla formulazione dell’attuale art. 49 Cost. – in base alla quale l’ordinamento riconosceva il diritto dei cittadini di organizzarsi liberamente e democraticamente allo scopo di concorrere alla

⁴⁵ P. Ridola, (voce) *Partiti politici*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXII, Milano, 1982, p. 82.

⁴⁶ Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Prima Sottocommissione, res. somm., seduta n. 39, 19 novembre 1946, p. 404: “I cittadini hanno diritto di organizzarsi in partiti politici. La legge detta le norme perché la loro attività si svolga pacificamente. È vietata la ricostituzione del partito fascista”. A tale proposta replicò l’on. Togliatti come riportato dai documenti della stessa seduta a p. 405: “Togliatti rileva che la formula presentata dall’onorevole Caristia è imprecisa e sotto l’aspetto giuridico nasconde una profonda contraddizione, in quanto prima afferma che tutti i cittadini hanno diritto di organizzarsi, e poi dichiara che la legge determina le condizioni di tale diritto. Fa presente che non la legge deve dettare queste norme, ma solo la Costituzione deve fissare lo sviluppo pacifico della lotta nel Paese”.

⁴⁷ Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Prima Sottocommissione, res. somm., seduta n. 39, 19 novembre 1946, p. 405.

⁴⁸ Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Prima Sottocommissione, res. somm., seduta n. 39, 19 novembre 1946, p. 402: “Art. 3 – Tutti i cittadini hanno diritto di organizzarsi liberamente e democraticamente in partito politico, allo scopo di concorrere alla determinazione della politica del Paese. Art. 4 – Ai partiti politici che nelle votazioni pubbliche abbiano raccolto non meno di cinquecentomila voti, sono riconosciute, fino a nuove votazioni, attribuzioni di carattere costituzionale a norma di questa Costituzione, delle leggi elettorali e sulla stampa, e di altre leggi”.

determinazione della politica del Paese salvo il solo divieto di ricostituzione del partito fascista⁴⁹.

Essa ipotizzava dunque la creazione di una disciplina generale, tesa a difendere lo sviluppo organizzativo senza limiti di tutti partiti, e di una speciale dedicata al partito fascista – inteso come *quel* partito fascista storicamente esistito che aveva sovvertito l'ordinamento democratico⁵⁰ – al quale si negava di lì in avanti il diritto di esistenza⁵¹.

Il dibattito si sviluppò, poi, sulla delimitazione del coinvolgimento istituzionale dei partiti all'interno dell'ordinamento. La seconda parte della proposta Basso prevedeva, infatti, il riconoscimento del carattere costituzionale ai soli partiti che avessero raccolto almeno cinquecentomila voti alle elezioni.

Nella seduta del 20 novembre 1946, l'on. Togliatti si espresse a favore della possibilità di istituzionalizzare il ruolo dei partiti prevedendone il coinvolgimento nella formazione del governo e di determinati organi costituzionali. Ma l'on. Mastojanni avversò tale proposta sostenendo che avrebbe comportato lo svuotamento delle funzioni parlamentari “poiché i partiti, avendo la possibilità di intervenire con funzioni costituzionali nella vita pubblica del Paese, si [sarebbero sostituiti] agli organi parlamentari e amministrativi e i deputati [sarebbero diventati] dei dipendenti dei partiti dovendo rispondere a questi dell'esercizio del loro mandato”⁵².

⁴⁹ L'esplicitazione del limite alla ricostituzione del partito fascista in Costituzione fu supportata in particolare da Togliatti che sostenne nella citata seduta del 19 novembre 1946 in Prima Sottocommissione, p. 403: “si deve escludere dalla democrazia chi ha manifestato di essere il suo nemico”.

⁵⁰ C. Esposito, *I partiti politici nella Costituzione italiana*, in C. Esposito, *La Costituzione italiana*, Padova, 1954, p. 238: o di ogni partito che “come quello, persegua l'instaurazione di dittature o l'abbandono degli oggi vigenti principi democratici”.

⁵¹ Di diverso avviso Calamandrei che espresse i suoi dubbi sulla formulazione prescelta e si fece promotore dell'introduzione di un divieto più ampio. P. Calamandrei, *Assemblea Costituente, Assemblea Plenaria*, res. somm., 4 marzo 1947, p. 1753: “Voi capite che non si troveranno certamente partiti che siano così ingenui da adottare di nuovo pubblicamente il nome fascista per farsi sciogliere dalla polizia. Se questa disposizione deve avere un significato, essa deve esser collocata non tra le disposizioni transitorie, e non deve limitarsi a proibire un nome, ma deve definire che cosa c'è sotto quel nome, quali sono i caratteri che un partito deve avere per non cadere sotto quella denominazione e per corrispondere invece ai requisiti che i partiti devono avere in una Costituzione democratica. Sarà la organizzazione militare o paramilitare; sarà il programma di violenze contrario ai diritti di libertà; sarà il totalitarismo e la negazione dei diritti delle minoranze: questi od altri saranno i caratteri che la nostra Costituzione deve bandire dai partiti, se veramente vuol bandire il fascismo”.

⁵² O. Mastojanni, *Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Prima Sottocommissione*, res. somm., seduta n. 40, 20 novembre 1946, p. 411.

La Sottocommissione non pervenne ad una decisione finale sul punto; oltre a questioni di carattere tecnico-giuridico⁵³, alcuni membri obiettarono come tale tema esorbitasse dalle competenze loro attribuite. Per queste ragioni la Sottocommissione si limitò a approvare il seguente “ordine del giorno Dossetti”: «La prima Sottocommissione ritiene necessario che la Costituzione affermi il principio del riconoscimento giuridico dei partiti politici e delle attribuzioni ad essi di compiti costituzionali. Rinvia ad un esame comune con la seconda Sottocommissione la determinazione delle condizioni e delle modalità»⁵⁴.

La riunione congiunta tra la prima e la seconda Sottocommissione, però, non ebbe luogo, pertanto venne trasmessa all’Assemblea solamente la prima parte della proposta Basso, riguardante la libertà di associazione in partiti.

Nel corso dell’esame in Aula (21 e 22 maggio 1947) vi furono ulteriori interventi riguardo la conformazione dell’articolo in oggetto (art. 47).

I primi riguardarono il “metodo democratico”. Gli emendamenti presentati sul punto dagli on. Mortati e Ruggiero miravano a attribuire a tale metodo la funzione di limite organizzativo dei partiti. Un limite democratico a valenza anche “interna”, in grado di porsi come argine costituzionale a degenerazioni antidemocratiche dei partiti, e non solo a valenza “esterna”, ovvero unicamente funzionale alla tutela della leale competizione tra forze politiche.

A questa posizione aderirono anche gli on. Pietro Mastino, Bellavista e Sullo sulla scorta di argomentazioni già esposte da alcuni membri dell’Assemblea in altre sedute. L’on. Bozzi, per esempio, nella seduta del 4 marzo 1947 nel riconoscere la funzione pubblica dei partiti nella vita dello Stato moderno, definì “fondamentale” coltivare il metodo democratico anche all’interno dei partiti poiché propedeutico allo sviluppo della democrazia in tutta la vita dello Stato. Nella stessa seduta anche Calamandrei individuò

⁵³ A. Moro, Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Prima Sottocommissione, res. somm., seduta n. 40, 20 novembre 1946, p. 410: “Il riconoscimento della funzione costituzionale dei partiti presuppone la soluzione del problema della personalità giuridica che ad essi non è stata ancora riconosciuta”.

⁵⁴ Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Prima Sottocommissione, res. somm., seduta n. 40, 20 novembre 1946, p. 415.

nell'organizzazione democratica dei partiti il presupposto indispensabile per la realizzazione della vera democrazia anche al di fuori di essi⁵⁵.

Durante la discussione generale l'on. Ruggiero sostenne il suo emendamento sviluppando ulteriormente tale filone argomentativo. Dal suo punto di vista introdurre il limite democratico non poteva costituire né una lesione, né una menomazione del diritto di associazione. Al contrario, era l'ammissione di organizzazioni partitiche antidemocratiche a doversi ritenere incompatibile con il principio di libertà⁵⁶. Tutti i partiti che storicamente si erano caratterizzati per una struttura antidemocratica al loro interno, infatti, avevano poi coltivato, al loro esterno, la conquista violenta del potere e la soppressione delle libertà. Sul punto l'on. Ruggiero si interrogò retoricamente: "Coloro i quali abbiano adottato il principio dell'antidemocraticità nella struttura interna, cioè nei confronti di sé stessi, direi quasi contro sé stessi, quando poi entrano in rapporto con altri, quando operano cioè in campo nazionale, quando entrano nella lotta politica, avendo già questo principio, questa concezione, questa natura, questo carattere, rinunceranno al metodo antidemocratico?". In ultima analisi, quindi, egli sosteneva la legittimità anche di eventuali provvedimenti di soppressione di formazioni antidemocratiche. L'interesse particolare di esistenza di un'associazione antidemocratica doveva considerarsi cedevole rispetto all'interesse generale a vedere rispettati i principi supremi e intangibili dell'ordinamento: "Non tutte le associazioni, per il solo fatto che esiste il principio della libertà di associazione, hanno diritto ad essere tutelate, perché il diritto all'esistenza di ogni associazione è subordinato al fine, cioè alla natura ed al carattere del fine che l'associazione persegue. Se l'associazione ha fini antisociali o antiggiuridici, o contrari ai principi del diritto o dell'etica, essa non ha diritto di esistere"⁵⁷.

⁵⁵ P. Calamandrei, Assemblea Costituente, Assemblea Plenaria, res. somm., 4 marzo 1947, p. 1753: "Voi capite che una democrazia non può esser tale se non sono democratici anche i partiti in cui si formano i programmi e in cui si scelgono gli uomini che poi vengono esteriormente eletti coi sistemi democratici. (...) Era stato suggerito che nel nostro ordinamento la Suprema Corte costituzionale avesse fra gli altri compiti anche il controllo, sui partiti: che essa avesse il potere di giudicare se una associazione a fini politici abbia quei caratteri di metodo democratico alla cui osservanza sembra che la formula dell'articolo 47 voglia condizionare il riconoscimento dei partiti. Ma se non la Corte costituzionale a dar tale giudizio, chi lo darà?"

⁵⁶ C. Ruggiero, Assemblea Costituente, Assemblea Plenaria, res. somm., 21 maggio 1947, p. 4112: "Non è concesso a voi il diritto della esistenza, perché voi non volete portare alla libertà il rispetto che a questo principio è dovuto, mi sembra che dall'altra parte non si possa muovere legittimamente nessuna forma di lagnanza o protesta o querela, perché in effetti si nega a costoro il diritto che costoro hanno già calpestato, inquantochè il metodo antidemocratico è incompatibile con il principio della libertà".

⁵⁷ C. Ruggiero, Assemblea Costituente, Assemblea Plenaria, res. somm., 21 maggio 1947, p. 4112.

Dello stesso avviso l'on. Mortati che, nella seduta dell'Assemblea plenaria del 22 maggio, presentò un emendamento avente le stesse finalità: "Tutti i cittadini hanno diritto di riunirsi liberamente in partiti che si uniformino al metodo democratico nell'organizzazione interna e nell'azione diretta alla determinazione della politica nazionale". Mortati sostenne la necessità di introdurre il principio di democraticità anche in un'ottica di equilibrio generale di sistema: "Abbiamo disposto, infatti, che questa democraticità si attui non solo nell'organizzazione dei poteri statali, bensì anche in tutti gli organismi inferiori di carattere non solo pubblico, ma anche privato. Abbiamo infatti stabilito l'obbligo della democratizzazione dei sindacati, delle aziende private, attraverso i consigli di gestione: abbiamo parlato di spirito democratico persino per l'esercito. Mi pare che sarebbe assai strano prescindere da questa esigenza di democratizzazione proprio nei riguardi dei partiti, che sono la base dello Stato democratico"⁵⁸.

Ma proprio il relatore, l'on. Merlin, si dichiarò contrario a modificare il testo della Commissione respingendo le proposte Mortati-Ruggiero considerandole lesive della libertà di associazione dei partiti. La previsione di un eventuale controllo sul rispetto del metodo democratico, a suo dire, – basato sulla verifica dei contenuti degli statuti e dei mezzi finanziari dei partiti – non poteva in ogni caso trovare collocazione nel testo costituzionale⁵⁹. Inoltre, secondo il relatore, l'ordinamento disponeva già degli strumenti necessari a sanzionare il partito qualora avesse compiuto atti illeciti rivolti verso l'esterno: "Come negli individui il delitto è punito quando si estrinsechi in atti concreti all'esterno e non si vanno a ricercare le intenzioni o a fare dei processi all'interno della mente di ogni individuo, così non è lecito dubitare, sospettare della vita dei partiti all'interno. Saranno colpiti e puniti se essi all'esterno compiranno degli atti contro le nostre istituzioni. (...) Se un partito si organizzerà militarmente (...) potrà cadere sotto le disposizioni del Codice penale ed essere sciolto di autorità dal Governo"⁶⁰. Egli non ritenne, quindi, di doversi

⁵⁸ C. Mortati, Assemblea Costituente, Assemblea Plenaria, res. somm., 22 maggio 1947, p. 4159.

⁵⁹ Di tutt'altro avviso C. Mortati, Assemblea Costituente, Assemblea Plenaria, res. somm., 22 maggio 1947, p. 4160: "Sorgono tuttavia dei dubbi; dubbi a cui ha fatto cenno l'onorevole Ruggiero: e che consistono nella preoccupazione che mediante la richiesta di un'organizzazione interna democratica si possa limitare la libertà di formazione dei partiti, a cagione dei necessari accertamenti che essa esige. Io penso che questi accertamenti non dovrebbero consistere in altro che nel deposito degli statuti e, per quanto riguarda il giudizio della conformità di questi statuti al metodo democratico, bisognerà organizzare delle garanzie tali da avere la sicurezza che si possa impedire la sopraffazione da parte dei partiti dominanti a danno delle minoranze. Io avevo proposto l'intervento della Corte costituzionale. Si potrebbe anche pensare a organismi formati dalle rappresentanze degli stessi partiti esistenti in condizione di pariteticità".

⁶⁰ U. Merlin, Assemblea Costituente, Assemblea Plenaria, res. somm., 22 maggio 1947, p. 4163.

spingere oltre il mero riconoscimento dell'esistente, ovvero del ruolo acquisito dai partiti nell'ordinamento testimoniato già all'epoca dalla loro presenza – per il tramite dei loro rappresentanti – in Assemblea Costituente.

L'ultima direttrice di discussione, ancora più radicale, infine, fu quella dell'on. Lucifero, contrario a qualsiasi norma speciale sui partiti politici. Egli riteneva sufficiente garantire la libertà di associazione in partiti politici tramite il disposto dell'articolo 18 Cost.

A conclusione della discussione, in considerazione dell'opposizione suscitata, gli on. Mortati e Ruggiero ritirarono l'emendamento (che viene fatto proprio da Bellavista, e quindi votato e respinto dall'Assemblea). L'Assemblea, dunque, approvò il testo proposto in I Sottocommissione dall'on. Basso con una sola modificazione di pura forma (“riunirsi” al posto di “organizzarsi”, poi in sede di coordinamento mutato in “associarsi”), in base al quale ai cittadini è riconosciuto il diritto di associarsi in partiti politici per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale. Nessun riferimento, com'è noto, venne quindi inserito alle modalità di organizzazione interna ai partiti, all'attribuzione di competenze costituzionali e al rinvio della loro disciplina alla legge statale.

Tale estremo approdo privatistico discese dal timore, in un momento storico particolarmente delicato, che qualsiasi controllo associativo potesse trasformarsi in un indebito controllo sulle finalità perseguite dai partiti⁶¹. Una giustificazione che accompagnò di lì in poi ogni espressione di diffidenza verso forme di intervento pubblico e di regolazione legislativa dei partiti; “la democraticità del sistema costituzionale appariva meglio tutelata dalla lacuna delle leggi che da un'integrale attuazione legislativa dell'art. 49”⁶².

2. *L'oggetto della regolazione dell'art. 49 della Costituzione* – Il diritto riconosciuto ai cittadini di concorrere alla determinazione della politica nazionale viene ritenuto dalla

⁶¹ E. Caterina, *L'attuazione del metodo democratico all'interno dei partiti politici: analisi della normativa vigente e spunti per una legge sui partiti*, in *Democrazia e diritto*, fasc. n. 3/2016, p. 63: “Nel passaggio dalla Prima Sottocommissione all'Aula, in concomitanza con il sorgere in Europa della cortina di ferro, si percepisce un deciso cambio di atmosfera e i toni delle sinistre (ma anche di parte della Dc) si fecero più netti nel rifiutare qualsiasi norma che potesse dare adito ad una futura liquidazione per legge dei partiti di minoranza”.

⁶² P. Ridola, (voce) *Partiti politici*, cit., p. 78.

nostra Carta costituzionale intimamente connesso al diritto di associarsi in partiti. Identificare cosa si possa intendere per “partito” e quale sia la sua esatta delimitazione giuridica è quindi indispensabile per circoscrivere l’ambito di applicazione dell’art. 49 Cost. e della normativa recentemente intervenuta a darne, una seppur minima, attuazione⁶³.

Tale operazione non ha, quindi, carattere solo formale, ma anche sostanziale: è funzionale a mettere in evidenza gli strumenti tramite i quali i cittadini sono legittimati dalla Costituzione a esercitare i loro diritti politici poiché “in qualche modo i cittadini sono gli iniziatori (...) di un circuito che conduce alla determinazione della politica nazionale (...), ma i passaggi di questo processo non sono individuati e, soprattutto, non sono tutelati. Il diritto dei cittadini diventa, in effetti, nient’altro che un’opportunità, una potenzialità”⁶⁴. I partiti – *lato sensu* intesi – sono tra i principali soggetti in grado di poter dare concreta attuazione a questa opportunità e proprio per questo motivo essi sono oggetto della regolamentazione costituzionale. Anche la collocazione dell’art. 49 all’interno del testo costituzionale, nella sezione dei rapporti politici, indica che esso si riferisce solo mediatamente ai partiti e in via diretta al riconoscimento del diritto dei cittadini di associarsi con finalità politiche⁶⁵. Una visione “di contesto” dell’art. 49 permette inoltre di riconoscerlo come il punto di passaggio di un percorso che origina dagli artt. 1, 2, della Costituzione⁶⁶, passa per la selezione elettorale e culmina nella formazione della rappresentanza interna alle Camere in cui si determina la politica nazionale.

⁶³ Cfr. D.L. 28 dicembre 2013 n. 149, come convertito dalla L. 21 febbraio 2014 n. 13.

⁶⁴ G. Pasquino, *Art. 49*, in G. Branca, A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione, Rapporti politici*, Tomo I, Bologna-Roma, 1992, p. 17.

⁶⁵ G. Rizzoni, *Commento all’art. 49*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, p. 982: “Il coordinamento tra il riconoscimento costituzionale della realtà partitica essenzialmente come diritto di libertà dei singoli e la dimensione istituzionale dei partiti a rappresentare il profilo di svolgimento più problematico della disposizione” e ancora sul punto a p. 987: “L’art. 49 è infatti collocato nella parte del testo costituzionale riservata ai rapporti politici vota a disciplinare gli aspetti fondamentali riguardanti i diritti e i doveri di partecipazione dei cittadini alla cosa pubblica. Si è inoltre sostenuto che le formule che riservano ai cittadini il diritto di voto, il diritto di petizione, il diritto di accesso alle cariche pubbliche non solo limitano positivamente ai soli cittadini tali diritti, ma escludono anche che le leggi ordinarie possano attribuirle agli stranieri”. Sul rapporto tra partiti e stranieri cfr. anche M. Plutino, *Stranieri e diritto di associazione in partiti*, in *Dirittifondamentali.it*, fasc. n. 1/2012.

⁶⁶ G. Amato, *Nota su una legge sui partiti in l’attuazione dell’art. 49 della Costituzione*, in *Rassegna Parlamentare*, Napoli, fasc. n. 4/2012, p. 6.

Un percorso che inizia con la sovranità popolare e che ha quindi un'ampia portata, non riducibile alla mera *partecipazione* alle competizioni elettorali. “La determinazione della politica nazionale” richiede infatti un confronto costante tra società e istituzioni, tra rappresentati e centri di poteri. A tale scopo la nostra Carta ha predisposto per i cittadini strumenti in grado di permeare l'operato dei loro rappresentanti – petizioni e referendum – in qualsiasi momento del loro mandato. E al perseguimento di tale scopo, di tale confronto costante, devono quindi essere finalizzati i partiti, non potendo considerarsi la loro utilità limitata a veicolare il consenso nelle competizioni elettorali: “in considerazione del carattere permanente che riveste il concorso dei partiti nella determinazione della politica nazionale, la partecipazione alle elezioni non appare sufficiente da sola a qualificare in tal senso l'azione dei partiti”⁶⁷.

Essi devono assistere e dare modo ai cittadini di esercitare il loro diritto “di partecipazione permanente”⁶⁸ alla vita politica del Paese «che in questo senso supera e trascende quel diritto di partecipazione solo “puntuale”, anche se rinnovatesi a intervalli periodici, che è il diritto elettorale attivo»⁶⁹.

L'art. 49 si pone, quindi, l'obbiettivo più ampio di tutelare quelle formazioni che assicurino la partecipazione duratura dei cittadini alla vita politica del Paese e che si pongano come cerniera “tra cittadini e politica, tra elettori ed eletti tra società civile e società politica, tra comunità e istituzioni”⁷⁰. Ai partiti è affidata, quindi, questa prima finalità “sociale” di provare a dare voce alle diverse istanze politiche, nelle più svariate

⁶⁷ P. Ridola, (voce) *Partiti politici*, cit., p. 99 *contra* cfr. V. Crisafulli, *I partiti nella Costituzione*, in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, II, Firenze, 1969, p. 120: “La partecipazione alle competizioni elettorali sembra, dunque, da considerare requisito dell'esserci partito e carattere differenziale, dei partiti, come associazioni tipizzate dal fine enunciato nell'art. 49”. Partendo da questo presupposto l'autore esprime incertezza riguardo alla possibilità di ricomprendere nella nozione di partito le formazioni politiche che si auto astengono dalle elezioni e quelle meramente locali.

⁶⁸ Il diritto di partecipazione permanente dei cittadini trova conforto giuridico nel diritto di voto tutelato dalla Costituzione (art. 48 Cost.) come ha avuto modo di affermare, tra gli altri, anche la Corte di Cassazione (sezione prima civile, ordinanza 17 maggio 2013, n. 12060) l'espressione del diritto di voto «rappresenta l'oggetto di un diritto inviolabile e “permanente”, il cui esercizio da parte dei cittadini può avvenire in qualunque momento».

⁶⁹ V. Crisafulli, *I partiti nella costituzione*, cit., p. 116. L'autore identifica la “partecipazione permanente” dei cittadini associati in partiti come diritto alla determinazione delle scelte politiche di governo.

⁷⁰ F. Pizzetti, *Partiti politici e nuove tecnologie*, in AA.VV., *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione. Atti del XXIII convegno AIC svoltosi ad Alessandria*, 17 e 18 ottobre 2008, Napoli, 2009, p. 280.

forme possibili “influenzando in qualunque modo l’azione statale”⁷¹ o mettendo ordine nel caos attraverso un processo di strutturazione del voto⁷², al fine di “trasformare in dati giuridico-formali i dati elaborati sul piano del pre-giuridico o della realtà sottostante all’ordinamento”⁷³.

Il carattere di permanenza temporale deve essere pertanto necessariamente immanente ai partiti politici, “perché soltanto associazioni così strutturate, e quindi durature, sono in grado di influire incessantemente ed in generale sulla politica nazionale”⁷⁴. Solo le associazioni di cittadini, unite da un vincolo associativo stabile e che si propongono di influenzare le scelte politiche della collettività in base ad un disegno organico e coerente⁷⁵, possono determinare concretamente la politica nazionale e ritenersi quindi partiti in base al dettato dell’art. 49 Cost.

Al contrario ogni formazione sociale che si caratterizzi per l’assenza di tale carattere di “permanenza”, potrà ritenersi esclusa dall’ambito definitivo della nozione partito. Solo per fare alcuni esempi, infatti, le liste civiche, i comitati elettorali, i gruppi di pressione o di interesse sono entità che, pur agendo politicamente, esauriscono la loro attività nell’ambito del procedimento elettorale⁷⁶. Alla luce del loro carattere di temporaneità nel perseguimento di scopi politici, esse non possono che identificarsi come semplici riunioni o mere conglomerazioni elettorali o movimenti.

2.1. Cenni sulla natura giuridica del “partito politico” – L’art. 49 Cost. veicola in ogni caso una copertura costituzionale particolarmente ampia che investe non soltanto i partiti politici così come storicamente conosciuti dai padri costituenti, ma anche le loro successive evoluzioni poiché “ciò che oggi chiamiamo partito spesso è soltanto

⁷¹ P. Virga, *Il partito nell’ordinamento giuridico*, Milano, 1948, p. 15. Sul punto cfr. M. Calise, *Il partito personale. I due corpi del leader*, cit., p. 112: “Al di là delle bandiere ideologiche la funzione costituente dei partiti consiste nella capacità di aggregare, mobilitare e organizzare le masse per integrarle nell’edificio statale”.

⁷² D. Della Porta, *I partiti politici*, Bologna, 2015.

⁷³ T. Martines, *Partiti, sistemi di partiti, pluralismo*, cit., 1981, p. 1347.

⁷⁴ V. Crisafulli, *I partiti nella Costituzione*, cit., p. 122.

⁷⁵ V. Crisafulli, *I partiti nella Costituzione*, cit., p. 113. Sul punto cfr. anche G. Rizzoni, *Commento all’art. 49*, cit., p. 982: «Ciò che viene considerato nel nostro ordinamento partito è quando si hanno i caratteri di “stabilità e di permanente articolazione organizzativa”».

⁷⁶ P. Ridola, (voce) *Partiti politici*, cit., p. 99.

l'involucro della forma novecentesca di partiti"⁷⁷. Il partito è stato infatti in grado di rigenerarsi più volte dal punto di vista organizzativo, passando dal partito dei notabili a quello di massa fino ad arrivare al partito personale⁷⁸.

A prescindere, però, dai vari inquadramenti teorici che dei partiti contemporanei può dare la scienza politica, per un loro inquadramento giuridico sembra sufficiente la verifica della presenza degli elementi già sopra esposti⁷⁹. Per partito s'intende quindi un'unione di soggetti (che possono anche variare nel tempo senza mutare l'identità dell'associazione) stabilizzata da un vincolo giuridico⁸⁰, con uno scopo politico liberamente determinato a cui tale associazione si dedica con l'impiego di mezzi e la ripartizione di compiti e funzioni. La forma associativa partito, infatti, "pur vivendo in un rapporto osmotico con il diritto pubblico, dal punto di vista giuridico appartiene al mondo del diritto privato"⁸¹.

La riconducibilità, invece, del partito politico nell'ambito del diritto pubblico avviene per varie ragioni. *In primis* perché si tratta di un soggetto giuridico "non indifferente per l'organizzazione statale, e anzi è quello che ha maggiormente condizionato e condiziona lo stesso funzionamento degli organi costituzionali"⁸². Questo anche in virtù degli art. 72

⁷⁷ F. Pizzetti, *Partiti politici e nuove tecnologie*, cit., p. 281 e ancora sul punto a p. 285: «Se dovessimo ritenere che le tradizionali forme di partecipazione politica basate in misura importante su strutture organizzative "pesanti" e "dedicate" e caratterizzate da militanza strutturata, sono inevitabilmente destinate ad essere superate da forme nuove e molto più agili e diffuse di partecipazione e intermediazione politica, allora dovremmo ripensare in questa nuova prospettiva anche i diritti politici che costituiscono il fondamento della democrazia costituzionale contemporanea». Sul punto cfr. anche V. Onida, *Intervento*, in AA.VV., *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione. Atti del XXIII convegno AIC svoltosi ad Alessandria*, cit., p. 333: "Quelli che oggi chiamiamo partiti sono qualcosa di profondamente diverso da quelli che si chiamavano così ieri".

⁷⁸ E. Gianfrancesco, *Triepel ed i partiti politici: ieri, oggi, domani*, in E. Gianfrancesco, G. Grasso (a cura di), *H. Triepel, La costituzione dello Stato e i partiti politici*, Napoli, 2015, p. 31.

⁷⁹ P. Virga, *Il partito nell'ordinamento giuridico*, cit., p. 17: "La nozione sociologica del partito politico può accogliersi genericamente per delineare una figura della fenomenologia costituzionale, ma non è di per sé indicativa ai fini della natura giuridica del partito". Per un diverso inquadramento del fenomeno cfr. R. Michels, *La sociologia del partito politico nella democrazia moderna*, Bologna, 1966.

⁸⁰ P. Virga, *Il partito nell'ordinamento giuridico*, cit., p. 35-36. L'autore definisce "stabile organizzazione" la vita di un'associazione che non si esaurisca in un solo atto e "vincolo giuridico" il legame tra gli associati che "distingue l'associazione da quegli altri raggruppamenti umani che trovano la loro regolamentazione nel costume".

⁸¹ S. Clinca, *L'iscrizione ai partiti politici, diritti e doveri degli iscritti, l'esclusione dal partito*, in E. Rossi, L. Gori (a cura di), *Partiti politici e democrazia. Riflessioni di giovani studiosi sul diritto dei e nei partiti*, Pisa, 2011, p. 35.

⁸² E. Rossi, *I partiti politici*, Roma-Bari, 2007, p. 32. Riguardo alla capacità dei partiti di incidere sugli equilibri di governo nel nostro ordinamento l'autore aggiunge: "Si pensi che quasi tutte le crisi di governo che si sono avute in Italia (...) sono state causate (...) da comportamenti e decisioni dei partiti che componevano la maggioranza".

e 82 Cost. che definiscono i gruppi parlamentari come articolazioni necessarie delle Camere. Come si vedrà *infra*⁸³ il collegamento tra gruppi e partiti non né espresso, né positivizzato dai regolamenti delle Assemblee e dalla Carta costituzionale⁸⁴ – a differenza di quanto avviene in Germania⁸⁵ –, ma lo è al contrario dagli statuti dei gruppi parlamentari che spesso subordinano le loro determinazioni parlamentari alla volontà del partito.

Le azioni del partito hanno, quindi, anche delle ripercussioni di natura pubblicistica: a seconda della prospettiva che si sceglie di privilegiare nell'analisi – interna all'ordinamento partito, all'ordinamento Stato, o dal punto di vista esterno ad ambedue gli ordinamenti⁸⁶ – è possibile pervenire a diversi inquadramenti giuridici⁸⁷ e orientamenti sulla natura stessa di partito⁸⁸.

Alcuni autori ne hanno valorizzato i punti di contatto con l'ordinamento statale inquadrandolo come “organo dello Stato” o “potere dello Stato”; altri analizzando la struttura interna si sono spinti a considerarlo un “ordinamento giuridico” a sé stante; infine altri si sono limitati a inquadrare i partiti come formazioni presupposte e necessarie per tutto il sistema costituzionale.

⁸³ Cfr. cap. II, sez. II.

⁸⁴ A. Predieri, *I partiti politici*, cit., p. 201: “Che i gruppi parlamentari siano di fatto uno degli aspetti dei partiti è indubbio; e altrettanto indubbio che essi presuppongano quel sistema dei partiti che è esplicitamente riconosciuto dall'art. 49 e che è riconosciuto in sostanza dall'art. 72 3 comma, nonostante che esso non costituzionalizzi la rappresentanza proporzionale. Però (...) nessun legame del testo costituzionale riunisce i due tronconi, l'istituto statico e la sua azione dinamica, ambedue presi in considerazione dal testo costituzionale, ma riconducibili ad una unità solo al di là di quel testo, in un presupposto di fatto, e più precisamente in un presupposto la cui unità è alterata dalla non razionale norma legislativa, che si pone come ostacolo ad una migliore sistemazione concettuale e tecnica dell'istituto”.

⁸⁵ Pur mantenendo distinte giuridicamente l'entità partito e l'entità gruppo parlamentare l'art. 10, comma 1, del regolamento del Bundestag stabilisce che i gruppi parlamentari siano formati esclusivamente da membri dello stesso partito o comunque partiti non in concorrenza tra loro. L'appartenenza a partiti diversi è tuttavia ammessa, ma richiede la previa autorizzazione da parte del Bundestag stesso. Il presupposto fondamentale per la costituzione di un Gruppo ai sensi dell'articolo 10, comma 1, primo periodo del Regolamento del Bundestag può essere pertanto individuato nell'omogeneità politica della formazione e nel suo collegamento con un partito politico.

⁸⁶ G. U. Rescigno, *Partiti politici, articolazioni interne dei partiti politici, diritto dello Stato*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1964, p. 1406.

⁸⁷ Virga esamina i partiti da quattro punti di vista. Sul punto cfr. P. Virga, *Il partito nell'ordinamento giuridico*, cit., p. 24 e ss.: “a) come associazione giuridica (...); b) come organo statale (...); c) come istituzione (...); d) come elemento costitutivo del sistema di governo”.

⁸⁸ Per una esaustiva ricostruzione degli orientamenti dottrinali del dopo guerra cfr. S. Bonfiglio, *Forme di governo e partiti politici. Riflessioni sull'evoluzione della dottrina costituzionalistica italiana*, 1993, Milano.

Ciascuna di queste teorie è stata oggetto di numerose critiche. Si è respinto l'inquadramento del partito come organo dello Stato poiché esso non agisce in suo nome e per suo conto, né esercita potestà di diritto pubblico⁸⁹ e “una concezione ispirata a criteri puramente giuridici può interpretare il termine organo dello Stato soltanto con riferimento a una persona o a un gruppo la cui volontà ha validità giuridica in quanto espressione della volontà dello Stato stesso”⁹⁰. Anche le funzioni attribuibili al partito e inquadrabili come potestà pubbliche, quali ad esempio la selezione delle candidature per le elezioni, non possono in ogni caso ricondursi univocamente ai partiti politici, essendo tipiche anche di altre entità (quali meri gruppi elettorali e coalizioni).

Che i partiti possano considerarsi poteri dello Stato ai sensi dell'art. 134 Cost., invece, è un'ipotesi smentita direttamente dalla Corte costituzionale: con ordinanza n. 79 del 24 febbraio 2006 la Consulta ha sottolineato come la mancata attribuzione, da parte dei Costituenti, ai partiti di funzioni costituzionali fa sì che essi possano considerarsi solo “organizzazioni proprie della società civile, alle quali sono attribuite dalle leggi ordinarie talune funzioni pubbliche”⁹¹.

Dei partiti può, quindi, eventualmente riconoscersi il carattere istituzionale solo in considerazione della loro indiretta partecipazione alla formazione della volontà dello Stato del quale, tra l'altro, concorrono ad assicurare la regolare costituzione e il regolare funzionamento degli organi costituzionali di indirizzo politico⁹². Tale funzione conferisce

⁸⁹ A. Predieri, *I partiti politici*, cit., p. 208

⁹⁰ E. Gianfrancesco, G. Grasso (a cura di), *H. Triepel, La costituzione dello Stato e i partiti politici*, cit., p. 16

⁹¹ Corte costituzionale, ord. n. 79 del 22 febbraio 2006, in *Giurcost.org*: “Le funzioni attribuite ai partiti politici dalla legge ordinaria al fine di eleggere le assemblee non consentono di desumere l'esistenza di attribuzioni costituzionali”. Sul tema cfr. A. Ridolfi, *La Corte costituzionale nega ai partiti politici la possibilità di sollevare conflitti di attribuzione*, in *RivistaAic.it*, 2006. La Corte è tornata sullo stesso tema anche con l'ordinanza n. 120/2009. Per un commento alla pronuncia cfr. M. Mezzanotte, *Partiti politici e legittimazione al conflitto: una chiusura ancora giustificata?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2009, p. 4 “L'atteggiamento della Corte è però, allo stato, di totale chiusura. Le decisioni esaminate dimostrano, ancora una volta, come essa concepisca la nozione di potere dello Stato esclusivamente riferendosi allo Stato persona e non allo Stato comunità”.

⁹² A. Predieri, *I partiti politici*, cit., p. 214.

ai partiti quindi anche un carattere costituzionale perché la loro presenza e attività influenza la forma di governo e l'organizzazione del nostro ordinamento⁹³.

Ma qualsiasi interpretazione sfugge ad una convalida definitiva poiché i rapporti tra Stato e partito sembrano muoversi prevalentemente sul piano del fatto, più che su quello del diritto⁹⁴. A prescindere dalle leggi sul finanziamento intervenute negli anni e il recente approdo a cui è pervenuto il D.L. 149/2013, infatti, lo Stato, dalla Costituente in poi, ha sempre offerto come unica disciplina generale per i partiti quella delle semplici associazioni non avendo mai riconosciuto positivamente i partiti come istituzioni⁹⁵. Tanto che anche la Corte costituzionale, ritornando ad esprimersi sulla questione nel 2009 con l'ordinanza n. 120⁹⁶, ha precisato che la previsione che stabilisce il concorso dei partiti alla politica nazionale non è “direttamente in grado di attribuire ai partiti politici una serie indeterminata di diritti che incidono nella sfera istituzionale, ma deve essere letta come un principio che deve essere svolto ed attuato attraverso leggi che attribuiscono ai partiti diritti e poteri determinati in quel complesso processo di attuazione della sovranità popolare al quale i partiti partecipano in maniera determinante, ma in concorrenza con altri soggetti”⁹⁷.

Qualsiasi inquadramento giuridico del partito politico risente perciò delle norme che lo regolamentano: insufficienti e contraddittorie poiché “frutto di un sincretismo di istituti, teorie, concezioni diverse per origini storiche, e per presupposti teorici”⁹⁸.

Ci si può, quindi, in questa sede limitare a rilevare che quanti più poteri lo Stato conferirà ai partiti, tanto più accentuata ne risulterà la loro incorporazione

⁹³ A. Predieri, *I partiti politici*, cit., p. 214. Sul punto cfr. anche M. D'Antonio, *La regolazione del partito politico*, in M. D'Antonio, G. Negri (a cura di), *Il partito politico di fronte allo Stato di fronte a se stesso*, Milano, 1983, p. 21: “Affermata la rigida necessità di considerare unitariamente il partito in tutti i suoi aspetti fenomenologici e precisando il fine della rilevanza costituzionale attribuitagli, la natura giuridica dell'istituzione dovrà essere determinata in ordine al fondamento della sua funzione che coincide con quello della nuova potestà riconosciuta al cittadino di partecipare alla gestione politica dello Stato: il partito apparirà allora come l'istituzione a cui è affidato tutto il ciclo di determinazione della politica nazionale e, quindi, in senso lato la funzione politica”.

⁹⁴ G. U. Rescigno, *Partiti politici, articolazioni interne dei partiti politici, diritto dello Stato*, cit., p. 1435.

⁹⁵ G. U. Rescigno, *Partiti politici, articolazioni interne dei partiti politici, diritto dello Stato*, cit., p.1434.

⁹⁶ Corte costituzionale, sent. n. 120 del 24 aprile 2009, in *Giurcost.org*.

⁹⁷ 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. Atti del XXIII convegno AIC svoltosi ad Alessandria*, cit., p. 66.

⁹⁸ A. Predieri, *I partiti politici*, cit., p. 201.

nell'ordinamento pubblicistico⁹⁹. Al momento, però, i partiti non possono che considerarsi «aggregazioni sociali spontanee (al momento genetico, dunque, il loro carattere “privatistico” non si discute) [che] non si incardinano *pleno iure* nelle istituzioni (...) pur offrendo alle istituzioni stesse il “corpo” politico di cui esse hanno bisogno» e che assumono una connotazione pubblicistica in virtù del loro aspetto funzionale¹⁰⁰. Nonostante gli interventi legislativi degli ultimi anni, il partito politico, dal punto di vista del diritto positivo¹⁰¹ non può che considerarsi un'associazione privata esterna all'organizzazione statale¹⁰². Caratteristiche di tale associazione sono di solito: la pubblicità di intenti (per cui si differenzia dalle sette); il perseguimento di principi programmatici di politica generale, anche tramite la partecipazione alle elezioni¹⁰³; la pluralità, nel senso di sintesi politica attraverso il contrasto di opposte opinioni¹⁰⁴.

Alla luce di questa ricostruzione devono quindi essere inquadrati le realtà politiche che saranno oggetto anche della successiva trattazione dal punto di vista dell'autoregolamentazione: Partito Democratico, Movimento 5 Stelle, Lega Nord per l'indipendenza delle autonomie e Forza Italia. In base al risultato elettorale delle ultime elezioni politiche esse possono considerarsi le realtà al momento più rappresentative¹⁰⁵; sembra quindi utile verificare se, a prescindere dalla loro definizione nominale, esse possano considerarsi partiti nel senso giuridicamente emerso fino a qui.

⁹⁹ V. Crisafulli, *I partiti nella Costituzione*, cit., p. 138.

¹⁰⁰ A. Ruggeri, *Note minime in tema di democrazia interna dei partiti politici*, in *RivistaAic.it*, fasc. n. 1/2011, p. 4 (nota 14).

¹⁰¹ V. Crisafulli, *I partiti nella Costituzione*, cit., p. 136.

¹⁰² T. Martines, *Partiti, sistemi di partiti, pluralismo*, cit., p. 1351.

¹⁰³ La partecipazione alle elezioni costituisce elemento dirimente per l'identificazione di un partito per G. Sartori, *Parties and party system*, New York, 1976, p. 65: È un partito “qualunque gruppo politico identificato da un'etichetta ufficiale che si presenta alle elezioni, ed è capace di collocare attraverso le elezioni (libere o no) candidati alle cariche pubbliche”. Di tutt'altro avviso P. Virga, *Il partito nell'ordinamento giuridico*, cit., pp. 16-17: “Non può neanche accogliersi l'altra teoria unilaterale che afferma essere sufficiente per l'esistenza del partito politico il solo elemento dello scopo e cioè quello della conquista del potere politico (...) La nozione testé delineata costituisce una determinazione greggia offerta dalla analisi sociologica e come tale non può essere accolta ai fini della scienza costituzionalistica (...) per il diritto non ha significato parlare di conquista di potere; l'ordinamento non consente la conquista del potere, bensì attribuisce potestà, diritti, funzioni facoltà per il conseguimento dei fini dell'ordinamento stesso”.

¹⁰⁴ C. Mortati, *Concetto e funzione dei partiti politici*, in *Quaderni di Ricerca, s. l.*, 1949, ripubblicato da *Nomos. Le attualità nel diritto*, fasc. n. 2/2015, p. 5.

¹⁰⁵ Lega Nord per l'Indipendenza della Padania, Movimento 5 Stelle, Partito Democratico, Movimento Politico Forza Italia sono gli unici partiti ad aver superato la soglia del 10% dei consensi alle elezioni politiche del 4 marzo 2018. I dati ufficiali della tornata elettorale sono disponibili sul sito ufficiale del Ministero dell'Interno e consultabili al seguente link: <http://elezionistorico.interno.gov.it/index.php>

Tale precisazione appare utile poiché solo il Partito Democratico, tra le formazioni sopra menzionate, si dichiara nel proprio statuto “partito”¹⁰⁶. Lega Nord¹⁰⁷, Forza Italia¹⁰⁸, MoVimento 5 Stelle¹⁰⁹ si definiscono, invece, “movimenti”. La motivazione sembra risiedere in una ragione meramente politica: “i movimenti si sono costituiti (...) per reazione ad un certo modo di fare politica dei partiti tradizionali (...) vogliono cioè fare (...) un'altra politica rispetto a quella dei partiti”¹¹⁰.

La distinzione tra partiti politici e movimenti ha, però, un carattere mobile ben potendo un movimento trasformarsi con il tempo in partito o ben potendo esistere “partiti politici [che più che] promuovere una visione del mondo, si propongono di tutelare una somma disparata di interessi (cosiddetti *catch-all parties*)”¹¹¹. A prescindere, quindi, dagli inquadramenti offerti sul punto dalle scienze sociali¹¹², dal punto di vista giuridico è possibile considerare movimenti in via residuale tutte le formazioni diverse dai partiti per struttura associativa e finalità perseguite.

¹⁰⁶ Statuto del Partito Democratico depositato nel Registro nazionale dei partiti politici e pubblicato sulla G.U. n. 294 del 18 dicembre 2015, S.O. n. 67, art. 1, comma 2: “Il Partito Democratico è un partito federale”. Il testo integrale dello statuto è consultabile al seguente link:

http://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/attachments/statuto_partito/statutos/00/000/033/08_Partito_Democratico_Pubbl_Statuto_GU_294_del_18_12_2015_SO_67.pdf

¹⁰⁷ Statuto della Lega Nord per l'Indipendenza della Padania, depositato nel Registro nazionale dei partiti politici e pubblicato in G.U. n. 294 del 18 dicembre 2015, S.O. n. 67, art. 1: “Lega Nord per l'Indipendenza della Padania, è un movimento politico confederale costituito in forma di associazione non riconosciuta”. Il testo integrale dello statuto è consultabile al seguente link:

http://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/attachments/statuto_partito/statutos/00/000/011/10_Lega_Nord_Indip_Pada_Nuovo_Statuto_GU_294_del_18_12_2015_SO_67.pdf

¹⁰⁸ Statuto di Forza Italia depositato nel Registro nazionale dei partiti politici e pubblicato sulla G.U. n. 263 del 10 novembre 2017, S.O. n. 53, art. 1: “Il Movimento politico Forza Italia è una associazione di cittadini che si riconoscono negli ideali propri delle tradizioni democratiche liberali, cattolico liberali, laiche e riformiste europee”. Il testo integrale dello statuto è consultabile al seguente link:

http://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/attachments/statuto_partito/statutos/00/000/024/Forza_Italia_Pubbl_Statuto_GU_263_del_10_11_2017_SO_53.pdf

¹⁰⁹ Art. 1 dello Statuto del MoVimento 5 Stelle: “È costituita l'associazione avente denominazione MoVimento 5 Stelle”. L'evoluzione dell'autoregolamentazione del MoVimento 5 Stelle verrà affrontata più avanti (cfr. cap. II, sez. I). Lo statuto e il codice etico al momento vigenti non sono stati depositati presso il Registro nazionale dei partiti politici, ma solo pubblicati il 30 dicembre 2017 sul sito *ilblogdellestelle.it* e sono consultabili al seguente link:

https://www.ilblogdellestelle.it/2017/12/e_ora_di_pensar.html

¹¹⁰ A. Ruggeri, *Note minime in tema di democrazia interna dei partiti politici*, cit., p. 2, corsivo mio.

¹¹¹ M. Manetti, *Partito politico*, in M. Aini (a cura di), *Dizionario costituzionale*, Roma-Bari, 2000, p. 335.

¹¹² Per una ricognizione dei principali approcci teorici sul punto cfr. O. Massari, *I partiti politici nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, 2010, p. 5 e ss. Per un'identificazione degli “elementi di base” di un partito cfr. M. Duverger, *I partiti politici*, Milano, 1961, p. 52 e ss. Sulle tipologie di partito e di sistemi di partito invece cfr. G. Sartori, *Teoria dei partiti e caso italiano*, Milano, 1982, p. 68 e ss.

Per quanto riguarda le formazioni in esame, tutte perseguono una finalità politica (stabilita peraltro in modo espresso dai loro statuti), hanno al momento una rappresentanza nazionale e europea ed esercitano la loro attività politica in tutte le sedi a livello istituzionale¹¹³. Esse agiscono, inoltre, con carattere generale, non limitando la loro azione al perseguimento di scopi politici temporanei o all'attuazione di specifici problemi di carattere economico-sociale. In riferimento alla stabile organizzazione, gli stessi statuti definiscono strutture associative piuttosto complesse che determinano altrettanto complicate procedure per il loro scioglimento¹¹⁴.

Non si tratta pertanto di riunioni occasionali né di una "rete di interazioni prevalentemente informali"¹¹⁵ e non è possibile definirli movimenti essendosi "istituzionalizzati" nell'ordinamento¹¹⁶. Anche il Movimento 5 Stelle che ha fondato la sua propaganda politica sulla sua differenza ontologica rispetto agli altri partiti e che per questo ha sempre rifiutato una propria regolamentazione interna¹¹⁷, con il tempo ha sviluppato e reso pubblici – seppur parzialmente – i dettagli della sua struttura associativa rivelando la sua rispondenza ai criteri sopra esposti¹¹⁸.

¹¹³ La Corte di Cassazione ha più volte definito il partito come "un'associazione non riconosciuta che svolge attività politica senza fini di lucro". Sul punto cfr. in particolare la sentenza della Sezione lavoro 7 gennaio 2003, n. 26 e, più di recente, Cassazione sez. unite 18 maggio 2015 n. 10094 punto n. 3: "Nel nostro ordinamento il partito politico ha natura di associazione privata non riconosciuta come persona giuridica, regolata in via generale dalle norme del codice civile".

¹¹⁴ Cfr. *infra* cap. II, sez. I.

¹¹⁵ D. Della Porta, M. Diani, *I movimenti sociali*, Roma, 1997, p. 28 e ss. I movimenti, secondo gli autori sono basati su credenze condivise e solidarietà e si mobilitano su tematiche conflittuali attraverso l'uso di varie forme di protesta.

¹¹⁶ Definizione di movimento di E. Rossi, *Partiti politici*, cit., p. 106.

¹¹⁷ La prima disciplina adottata e pubblicata dal Movimento 5 Stelle è stata quella del c.d. "Non Statuto", che all'art. 4 stabiliva: "Il Movimento 5 Stelle non è un partito politico né si intende che lo diventi in futuro". Il "Non Statuto" è stato pubblicato sul blog beppegrillo.it/movimentocinquestelle il 10 dicembre del 2009, ma adesso è consultabile solo sul nuovo sito dedicato al movimento, ilblogdellestelle.it, al seguente link: <http://www.ilblogdellestelle.it/iniziativa/movimentocinquestelle/Regolamento-Movimento-5-Stelle.pdf>

Per un'esaustiva ricostruzione della vicenda cfr. S. Ceccanti, S. Curreri, *I partiti antisistema nell'esperienza italiana: il Movimento 5 Stelle come partito personale autoescluso*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, fasc. n. 3/2015.

¹¹⁸ Sul punto cfr. anche la sentenza del Tribunale di Napoli del 14 luglio 2016 in cui in riferimento al Movimento 5 Stelle il giudice lo ha inquadrato come "partito" sostenendo che ogni associazione con articolazioni sul territorio che abbia come fine quello di concorrere alla determinazione della politica nazionale debba definirsi partito. Alcune perplessità erano state rilevate in passato sull'esistenza del vincolo associativo all'interno del Movimento da A. Cossiri, *Il territorio nell'autoregolamentazione dei partiti politici*, in *Le Regioni*, fasc. n. 3/2014, p. 384: «Non è scontato che il "Movimento 5 Stelle" di livello nazionale fondato nel 2009 sia giuridicamente qualificabile come un'associazione di fatto degli "iscritti" tramite la pagina *web*, per la difficoltà di rintracciare nell'aggregazione un elemento materiale, vale a dire un nucleo organizzativo stabile che consenta di riconoscere alla formazione sociale la natura di ente e la soggettività giuridica».

Tutte le forze politiche in oggetto hanno, infine, presentato proprie liste e simboli anche alle ultime elezioni politiche del 4 marzo 2018 motivo per il quale possono essere ricomprese nella definizione di partito di cui all'art. 18 del D.L. 149/2013¹¹⁹. Concorrendo alle elezioni tutti i partiti in esame hanno, quindi, dimostrato di voler coltivare la finalità di: “a) assumere il potere, b) partecipare all’esercizio del potere; c) influenzare i modi di questo esercizio”¹²⁰ come qualsiasi altro partito protagonista della nostra storia repubblicana¹²¹.

È evidente quindi che, poiché sia la Lega Nord, che il Movimento 5 Stelle che Forza Italia hanno una struttura associativa stabile finalizzata al perseguimento di scopi politici, esse devono ricondursi nell’alveo della regolamentazione dell’art. 49 Cost. e della sua successiva disciplina integrativa.

2.2. Il rapporto tra art. 49 e 18 della Costituzione – Le associazioni il cui fine non sia il perseguimento di scopi politici rientrano, com’è noto, nell’alveo dell’art. 18 Cost.

Gli articoli 49 e 18 Cost. configurano due situazioni soggettive diverse, ma che presentano alcuni punti di contatto. Come i partiti, infatti, le semplici associazioni si distinguono dalle società. Laddove le prime si caratterizzano per la finalità “altruistico, ideale o comunque non patrimoniale”¹²², l’elemento identificativo delle seconde è al contrario lo scopo di lucro. Come le associazioni i partiti sono vincolati da “contratti di tipo associativo o (...) contratti di organizzazione (...) caratterizzati dal fatto che ogni contraente trova il proprio corrispettivo non nelle prestazioni degli altri, ma nella partecipazione al risultato utile ottenuto congiuntamente”¹²³.

¹¹⁹ Art. 18, comma 1, D.L. 28 dicembre 2013 n. 149, come convertito dalla L. 21 febbraio 2014, n. 13: “Ai fini del presente decreto, si intendono per partiti politici i partiti, movimenti e gruppi politici organizzati che abbiano presentato candidati sotto il proprio simbolo alle elezioni per il rinnovo di uno degli organi indicati dall’articolo 10, comma 1, lettera a), nonché i partiti e movimenti politici di cui al comma 2 del medesimo articolo 10”.

¹²⁰ T. Martines, *Partiti, sistemi di partiti, pluralismo*, cit., p. 1346.

¹²¹ Anche a livello internazionale il partito politico è definito come “*a free association of persons, one of the aims of which is to participate in the management of public affairs, including through the presentation of candidates to free and democratic elections*”. Tale definizione è proposta Commissione di Venezia, *Guidelines on political party regulation, by OSCE/ODIHR and Venice Commission*, Strasburgo, 25 ottobre 2010, p. 8.

¹²² P. Virga, *Il partito nell’ordinamento giuridico*, cit., p. 39.

¹²³ P. Virga, *Il partito nell’ordinamento giuridico*, cit., p. 43. Da ciò seguono due conseguenze: in primo luogo la pluralità di tali contratti in quanto essi si prestano alla partecipazione di più parti ed in secondo luogo la comunanza di scopi e di interessi che anima tutti i partecipanti.

Ciò che distingue invece associazioni e partiti è, come anticipato, la peculiare funzione di cui questi ultimi sono investiti. Il partito politico è infatti una formazione sociale che, “pur adottando una visione del mondo necessariamente caratterizzata da uno specifico indirizzo politico ideologico, è in grado di proporre una sintesi politica dei particolari interessi espressi dalla società”¹²⁴. Si tratta quindi di associazioni che nel rispetto della democrazia procedurale sono rivolte all’azione “per procurarsi e organizzare stabilmente il consenso dei cittadini attorno ai loro programmi, per propugnarne la superiorità e l’attuazione attraverso la propaganda che, come ebbe ad osservare la Corte costituzionale [C. cost. n. 87 1966], è anch’essa rivolta all’azione e non già pura manifestazione del pensiero”¹²⁵.

Ma tali differenze tra associazioni e partiti non giustificano in ogni caso una scissione tra la disciplina di cui all’art. 18 Cost. e quella dell’art. 49 Cost.; al massimo ove si ritenga “l’art. 49 una mera specificazione della libertà di associazione, alla disciplina dell’art. 18 dovrà riconoscersi una sorta di capacità espansiva anche nella sfera dei partiti”¹²⁶.

Esistono, infatti, due modi per ricostruire il rapporto tra i due articoli: secondo un primo orientamento “l’art. 49 integra ma non sostituisce l’art. 18. In questo schema, i partiti rimangono disciplinati in parte dall’art. 18 e in parte dall’art. 49”. Secondo un secondo orientamento invece “l’art. 49 esclude (in quanto norma speciale) l’applicabilità dell’art. 18 al fenomeno dei partiti. La dottrina prevalente è nettamente orientata in favore della prima ipotesi ricostruttiva”¹²⁷.

Accedendo, quindi, a questa interpretazione si deduce che i principi valevoli per il diritto comune delle associazioni sono applicabili anche al nucleo centrale della disciplina dei partiti non potendo ammettere “la possibilità che per i partiti siano introdotte normative di privilegio che ne differenzino in modo sensibile il trattamento rispetto alle restanti realtà associative”¹²⁸. Di conseguenza le limitazioni previste dall’art. 18 Cost. per

¹²⁴ G. Rizzoni, *Commento all’art. 49*, cit., p. 985. Sul punto cfr. anche G. Pasquino, *Art. 49*, cit., p. 18: «In un regime democratico inevitabilmente i partiti devono svolgere alcune funzioni “sistemiche” vale a dire a beneficio del sistema nel suo complesso, e alcune funzioni “partigiane” a beneficio dei loro iscritti, dei loro militanti, dei loro attuali o potenziali elettori».

¹²⁵ V. Crisafulli, *I partiti nella Costituzione*, cit., p. 119.

¹²⁶ P. Ridola, (voce) *Partiti politici*, cit., p. 89.

¹²⁷ G. Rizzoni, *Commento all’art. 49*, cit., p. 982. Con l’espressione “dottrina prevalente” l’autore si riferisce in particolare a: V. Crisafulli, *I partiti nella Costituzione*, cit., p. 105 ss; A. Pace, *Art. 18*, in G. Branca, *Commentario alla Costituzione. Rapporti civili. Art. 13-20*, Bologna, 1977; P. Ridola, *Democrazia pluralista e libertà associative*, Milano, 1987.

¹²⁸ A. Pace, *Art. 18*, cit., p. 203.

le associazioni che perseguano “anche indirettamente, scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare”, non possono che riferirsi anche alle associazioni politiche – largamente intese –, “altrimenti si arriverebbe all’assurdo di ritenere lecito per i partiti ciò che alle associazioni è proibito, nonostante la maggiore incidenza sulla politica nazionale caratteristica dei primi”¹²⁹.

2.3. Il limite democratico – L’etero-regolamentazione costituzionale del fenomeno partito nel nostro sistema costituzionale può considerarsi di tipo liberale. Il testo costituzionale, infatti, al contrario di quanto avviene nelle democrazie protette, si astiene dall’individuare precisi confini di operatività dei partiti configurandone un sistema di “istituzionalità esterna”¹³⁰. L’unico limite espresso dall’art. 49 Cost. è quello del “metodo democratico” del quale sono state date diverse interpretazioni.

La prima – e sostanzialmente la più aderente agli orientamenti dell’Assemblea Costituente – è quella che lo considera come un vincolo esclusivamente “esterno” volto a tutelare il libero e democratico confronto tra partiti. La seconda lo interpreta in riferimento alle modalità di azione del partito vietando quelle antidemocratiche o violente¹³¹.

Il metodo democratico potrebbe, inoltre, applicarsi alle finalità perseguite dai partiti politici e a una loro preclusione “a compromettere l’assetto democratico dello Stato inteso come insieme di valori su cui esso si fonda”¹³². In questo senso una interpretazione particolarmente ampia vorrebbe ritenere vietati quei partiti che si propongono fini non conseguibili nemmeno nelle forme di revisione costituzionale¹³³.

Infine, l’organizzazione interna dei partiti e la loro autoregolamentazione civilistica potrebbero ritenersi condizionate al rispetto al loro interno di tale metodo democratico.

¹²⁹ A. Pace, *Art. 18*, cit., p. 203.

¹³⁰ Espressione di P. Virga, *Il partito nell’ordinamento giuridico*, cit., p. 211: “L’esperienza costituente dello Stato liberale classico ha chiaramente indicato che il sistema di istituzionalità esterna dei partiti si rivela del tutto inadeguato per quei partiti che pur perseguendo fini programmatici antistituzionali e possedendo una organizzazione antidemocratica mantengono la loro azione entro i limiti della legalità”.

¹³¹ Peraltro a livello penale sono già previsti anche articoli che configurano una responsabilità personale in tal senso (artt. 270, 270 e 305 c.p.).

¹³² E. Rossi, *I partiti politici*, cit., p. 16. La Costituzione non ha inoltre previsto il controllo sulle finalità perseguite da un partito né nella fase preventiva che successiva (salvo quanto disposto dalla XII disposizione transitoria e finale).

¹³³ V. Crisafulli, *I partiti nella Costituzione*, cit., p. 132.

Per lungo tempo, dopo l'entrata in vigore della Costituzione, la dottrina è stata concorde nel ritenere che il metodo democratico potesse intendersi solo nel senso "esterno"¹³⁴. Ma a fronte dell'evoluzione storica dei partiti e del loro sempre più pervasivo ruolo nella società – senza che ad esso abbia fatto da contraltare un principio di responsabilità e trasparenza nei processi decisionali¹³⁵ – tale interpretazione è stata gradualmente rivista¹³⁶. Senza infatti violare il disposto giuridicamente prescrittivo del 49 è comunque possibile dedurre un'ulteriore limite riferito all'organizzazione interna dei partiti esigendo che questa risponda a quel medesimo concetto di democrazia che è accolto, con riguardo all'ordinamento generale dello Stato, dalla Costituzione repubblicana¹³⁷. Dall'omissione costituzionale del riferimento alla democrazia interna ai partiti non è possibile, pertanto, far discendere "l'esclusione aprioristica della legittimità di un intervento regolatorio sui partiti da parte del legislatore ordinario"¹³⁸

Non è, infatti, possibile ignorare come l'organizzazione interna del partito abbia delle ripercussioni significative anche sul rapporto che esso ha con i rappresentati. I cittadini avranno maggiori possibilità di far valere le proprie istanze in un partito strutturato territorialmente dalla base fino agli organi centrali in maniera aperta, informato a principi di autonomia operativa e decisionale, e che rifugga un'organizzazione oligarchica, verticistica e burocratizzata¹³⁹.

L'ordinamento dello Stato non dovrebbe, quindi, disinteressarsi delle modalità e delle procedure di formazione della volontà dei partiti, ma al contrario garantire che i cittadini siano davvero in grado di parteciparvi in modo determinante, nel rispetto della dialettica maggioranza-minoranza¹⁴⁰.

Per assicurare questa esigenza deve innanzitutto essere garantita la democraticità delle regole fondative dei partiti e, quindi, dei loro statuti (come peraltro prescritto anche per i sindacati dall'art. 39, comma 3 della Costituzione).

¹³⁴ A. Predieri, *I partiti politici*, cit., p. 207.

¹³⁵ G. Rizzoni, *Commento all'art. 49*, cit., p. 982.

¹³⁶ A. Predieri, *I partiti politici*, cit., p. 206: "Sarebbe costituzionale una legge che costituisca un organo incaricato del controllo dell'osservanza del metodo democratico usato all'esterno dei partiti, che sancisca sanzioni a carico dei partiti e dei cittadini che contravvengano alle disposizioni relative a tale osservanza (...) ovvero che definisca il metodo democratico".

¹³⁷ V. Crisafulli, *I partiti nella Costituzione*, cit., p. 133.

¹³⁸ A. Cossiri, *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale. I fattori normativi*, Milano, 2018, p. 44.

¹³⁹ T. Martines, *Partiti, sistemi di partiti, pluralismo*, cit., p. 1350.

¹⁴⁰ V. Crisafulli, *I partiti nella Costituzione*, cit., p. 133.

Il tema verrà sviluppato nel corso della trattazione dedicata all'autoregolamentazione¹⁴¹, ma si può in questa sede anticipare che se già è difficile individuare le caratteristiche principali che dovrebbero contraddistinguere lo statuto democratico di un partito¹⁴², ancora più arduo è assicurare che tali prescrizioni trovino riscontro e applicazione nella realtà. Per garantire una prassi democratica all'interno di un partito non è infatti sufficiente uno statuto democratico, specie se le sue regole non sono sindacabili *ab externo*¹⁴³ e se non sono previste conseguenze rilevanti per la vita associativa del partito nel caso vengano disattese¹⁴⁴.

2.4. Visione sistematica dell'art. 49 Cost.: gli altri riferimenti e limiti costituzionali

– L'articolo 49 Cost. non è altro che un frammento di un mosaico più ampio. La sua interpretazione alla luce di altre disposizioni costituzionali permette di ricomporlo e di svelarne le effettive potenzialità.

Riferito al principio di uguaglianza – comma 1, art. 3 Cost. – esso comporta, infatti, un generale divieto di non discriminazione in base alle opinioni politiche dei cittadini. La lettura combinata con il secondo comma dell'art. 3 Cost. permette, invece, di desumere un'ampia tutela del diritto dei cittadini di poter determinare la politica nazionale *liberamente e con uguali possibilità*.

“Con uguali possibilità” nel senso di assicurare pari condizioni di accesso a strumenti di finanziamento, sia pubblico che privato, e a canali di comunicazione per la propaganda politica. Anche da questo punto di vista, infatti, la garanzia di leale competizione tra

¹⁴¹ Cfr. *infra* cap. II, sez. I.

¹⁴² E. Cheli, *Una legge quadro sui partiti*, in *Il Mulino*, Bologna, fasc. n. 6/2011, pp. 936-937: “Questi standard minimi possono essere individuati: a) nella disciplina delle diverse forme di colleganza tra la persona e il partito, con la conseguente previsione di una libertà di accesso e di recesso del singolo nel vincolo associativo; b) nell'elettività e nella temporaneità di tutte le cariche direzionali del partito, alla cui formazione gli iscritti devono poter partecipare con voto eguale e segreto; c) nella responsabilità dei dirigenti anche ai fini del rispetto delle procedure e della trasparenza degli aspetti patrimoniali e di bilancio; d) nella partecipazione di tutti gli iscritti (e, in certi casi, di tutti gli elettori e simpatizzanti) alla formazione, nei diversi livelli, delle scelte di indirizzo e alla selezione delle candidature, sempre nel rispetto delle minoranze e dei generi; e) nella circolazione interna delle informazioni, anche attraverso l'interattività delle nuove forme della comunicazione in raccordo con i gruppi parlamentari, con i gruppi consiliari e con le varie istanze ed esperienze territoriali; f) nella presenza di organi di controllo interno (e di giurisdizioni arbitrali) in grado di garantire il rispetto degli statuti e degli eventuali codici etici”.

¹⁴³ E. Rossi, *I partiti politici*, cit., p. 29.

¹⁴⁴ Una conseguenza rilevante potrebbe ad esempio essere quella di interdire la partecipazione alle competizioni elettorali per tali formazioni politiche. In tal caso, purché non confliggenti con i limiti di cui al 18 Cost., ne sarebbe limitata l'ambito di operatività a quello di semplice associazione.

partiti sottende comunque l'obiettivo di tutelare la libera concorrenza delle opinioni dei cittadini e la loro concreta uguale possibilità di accesso alla formazione degli organi rappresentativi.

La libertà trova invece una doppia tutela da parte dell'ordinamento: positiva e negativa. La c.d. "libertà negativa" di associazione ovvero il "diritto a non iscriversi a nessun partito e [la] inammissibilità di vincoli di appartenenza necessaria ad un partito"¹⁴⁵; la libertà positiva di creare nuovi partiti e di individuarne liberamente i principi fondativi e le successive modalità di adesione, seppur nel rispetto di alcuni limiti previsti dall'ordinamento.

Ulteriori disposizioni costituzionali intervengono, infatti, a dettare limiti sia all'esercizio della libertà di associarsi in partiti che alle modalità cui gli stessi devono attenersi. *In primis* l'art. 98, terzo comma, Cost. che prevede la possibilità di condizionare l'iscrizione ai partiti politici di magistrati, militari di carriera, funzionari ed agenti di polizia, rappresentanti diplomatici e consolari all'estero. La *ratio* di tale disposizione¹⁴⁶ è certamente quella di circoscrivere la militanza politica di alcune categorie di dipendenti pubblici al fine di "garantire un'immagine di imparzialità ad alcuni settori particolarmente delicati dell'attività pubblica"¹⁴⁷. Per tutelare e salvaguardare l'imparzialità e l'indipendenza di tali categorie di soggetti al legislatore ordinario è consentito di introdurre limitazioni, al fine di rafforzare la garanzia della loro soggezione soltanto alla Costituzione e alla legge e non anche ad una struttura partitica e ai suoi vincoli gerarchici interni.

¹⁴⁵ P. Ridola, (voce) *Partiti politici*, cit., p. 88.

¹⁴⁶ Per una più completa analisi dell'art. 98 cfr. A. Saitta, *Commento all'art. 98*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit.; C. Pinelli, C. Longo; G. Borrè, *Commento all'art. 98 Cost.*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna, 1994, pp. 412 e ss.

¹⁴⁷ F. Scuto, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, cit., p. 133.

Gli interventi attuativi di tale disposizione costituzionali sono stati, però, parziali: manca infatti una disciplina organica sulle incompatibilità per le categorie di dipendenti pubblici sopra menzionati¹⁴⁸.

Per quanto riguarda i magistrati la normazione vigente¹⁴⁹ è stata anche posta al vaglio della Corte costituzionale. La Consulta si è espressa sul punto con sentenza n. 224 del 17 luglio del 2009¹⁵⁰ fornendo un'interpretazione estensiva del parametro in oggetto¹⁵¹: ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata ritenendo che “la *ratio* norma *de qua* è quella della tutela rafforzata dell'immagine di indipendenza del magistrato, la quale può essere posta in pericolo tanto dall'essere il magistrato politicamente impegnato e vincolato ad una struttura partitica, quanto dai condizionamenti, anche sotto l'immagine, derivanti dal coinvolgimento nell'attività di

¹⁴⁸ La materia è stata regolata a lungo dall'art. 6 della legge n. 382 del 1978 adesso sostituito dall'art. 1483 Codice dell'ordinamento militare (D.lgs. 15 marzo 2010 n. 66) che impone alle forze armate di mantenersi in ogni circostanza al di fuori delle competizioni politiche, senza vietare, però, esplicitamente ai militari di iscriversi a partiti politici. Si richiede soltanto ai militari in servizio o in divisa di non partecipare a riunioni o manifestazioni di partiti e associazioni politiche. Sul punto si è espresso di recente il Consiglio di Stato, sez. IV, con sentenza 12 dicembre 2017, n. 5845 in cui ha precisato l'ambito di operatività del limite: “Il divieto di iscrizione a partiti politici per determinate categorie di dipendenti deve essere chiaro e testuale, non potendosi comprimere un diritto fondamentale in via di interpretazione logica. Differente è il caso dell'assunzione di cariche di partito. Nella specie, il singolo militare può sì iscriversi ad un partito e, anche in tale qualità, esercitare il proprio diritto di elettorato passivo, ma non può mai assumere, nell'ambito di una formazione partitica, alcuna carica statutaria neppure di carattere onorario, a tutela indiretta ma necessaria del principio di neutralità politica delle Forze Armate”. Un ulteriore divieto di iscriversi a partiti politici è prescritto dall'art. 114 della legge n. 121 del 1981 per le forze di pubblica sicurezza almeno fino all'adozione di una disciplina generale attuativa dell'art. 98 Cost. Il divieto di svolgere attività proprie degli iscritti ad un partito politico è stato, inoltre, previsto per i giudici costituzionali (art. 8, legge 11 marzo 1953, n. 87) e per i componenti del Consiglio superiore della magistratura (art. 33, comma 5, legge 24 marzo 1958, n. 195, aggiunto con l'art. 12, legge 12 aprile 1990, n. 74).

¹⁴⁹ La legge 24 ottobre 2006 n. 269 (*Sospensione dell'efficacia nonché modifiche di disposizioni in tema di ordinamento giudiziario*) all'art. 1, comma 3, lett. d), n. 2 ha infatti previsto la sostituzione della lett. h), del comma 1, dell'art. 3 D.Lgs. 23 febbraio 2006 n. 109 (*Disciplina degli illeciti disciplinari dei magistrati, delle relative sanzioni e della procedura per la loro applicabilità, nonché modifica della disciplina in tema di incompatibilità, dispensa dal servizio e trasferimento di ufficio dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera f), della L. 25 luglio 2005, n. 150*). La lett. h) così sostituita stabilisce che costituiscono illeciti disciplinari fuori dall'esercizio delle funzioni: “L'iscrizione o la partecipazione sistematica e continuativa a partiti politici ovvero il coinvolgimento nelle attività di soggetti operanti nel settore economico o finanziario che possono condizionare l'esercizio delle funzioni o comunque compromettere l'immagine del magistrato”.

¹⁵⁰ Corte costituzionale, sent. n. 224 del 17 luglio 2009, in *Giurcost.org*.

¹⁵¹ Per maggiori approfondimenti sul punto cfr. G. Ferri, *I magistrati e la politica: il problema del divieto di iscrizione ai partiti nella sentenza n. 224/2009 della Corte costituzionale*, in *GiurCost.it*.

soggetti operanti nel settore economico o finanziario”. La Consulta è ritornata sul punto confermando il suo orientamento con la sentenza del 20 luglio 2018 n. 170¹⁵².

L’ultimo “speciale” vincolo cui devono sottostare i partiti politici è enucleato dalla XII disposizione transitoria e finale che al primo comma vieta la ricostituzione del partito fascista. Il legislatore è più volte intervenuto sul tema adottando una normativa primaria di attuazione¹⁵³ e le sue scelte sono state oggetto dei pronunciamenti della Consulta.

La Corte si è infatti espressa la prima volta con sentenza n. 1 del 26 gennaio del 1957 sulla c.d. Legge Scelba (L. 20 giugno 1952, n. 645). Il giudizio, che originava da un dubbio di legittimità costituzionale rispetto all’art. 21 Cost. della previsione in tema di apologia di fascismo, è stato dichiarato dalla Consulta infondato. I giudici non hanno infatti ravvisato alcuna violazione delle disposizioni contenute nell’art. 21 della

¹⁵² Corte costituzionale, sent. n. 170 del 20 luglio 2018, in *Giurcost.org*. La controversia prende le mosse da un provvedimento disciplinare emanato nei confronti del governatore della Puglia e magistrato Michele Emiliano, in tale occasione la Consulta ha precisato che: “Tali limiti sono giustificati sia dalla particolare qualità e delicatezza delle funzioni giudiziarie, sia dai principi costituzionali di indipendenza e imparzialità (artt. 101, secondo comma, 104, primo comma, e 108, secondo comma, Cost.) che le caratterizzano”.

¹⁵³ I reati sintomo dell’adesione alle idee proprie del fascismo sono punite dalla cd. legge Scelba (L. 1952/645) di attuazione della XII disposizione transitoria e finale della Costituzione. La legge vieta (art. 1) la “riorganizzazione del disciolto partito fascista” e la punisce con la reclusione da cinque a dodici anni e la multa da 1.032 a 10.329 euro (per i promotori e organizzatori). La legge detta, inoltre, la disciplina definitiva e sanzionatoria dei reati di apologia e manifestazioni fasciste. Costituisce ai sensi della normativa apologia del fascismo (art. 4) la propaganda per la costituzione di una associazione, di un movimento o di un gruppo avente le caratteristiche e perseguate le finalità proprie del partito fascista. La legge punisce anche chi pubblicamente esalta esponenti, principi, fatti o metodi del fascismo, oppure le sue finalità antidemocratiche. Aggravanti sono previste: se il fatto riguarda idee o metodi razzisti o se alcuno dei fatti che costituiscono apologia sono commessi col mezzo della stampa. La legge punisce anche le manifestazioni fasciste (art. 5) cioè il reato di chi, partecipando a pubbliche riunioni, compie manifestazioni usuali del disciolto partito fascista ovvero di organizzazioni naziste. Sia per l’apologia che per le manifestazioni fasciste è prevista, in sede di condanna, la pena accessoria dell’interdizione per cinque anni dai pubblici uffici, dall’elettorato attivo e passivo e da ogni altro diritto politico; tuttavia, mentre per l’apologia l’interdizione è obbligatoria, per le manifestazioni fasciste è rimessa alla discrezionalità del giudice. L’ulteriore disciplina di riferimento è contenuta nella legge 205/1993, di conversione del D.L. 122/1993 (nota come legge Mancino) che – sostituendo l’art. 3 della legge 654/1975, di ratifica ed esecuzione della convenzione internazionale di New York del 1966 sull’eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale [Legge 152/1975 che introduce agli articoli 10 e 11 disciplinanti la punibilità di forme organizzative neo fasciste] – punisce chiunque (art. 1): *a*) propaganda idee fondate sulla superiorità o sull’odio razziale o etnico, ovvero istiga a commettere o commette atti di discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi; *b*) istiga, con qualunque modalità, a commettere o commette atti di violenza o di provocazione alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi. La legge Mancino vieta, infine, ogni organizzazione, associazione, movimento o gruppo avente tra i propri scopi l’incitamento alla discriminazione o alla violenza per motivi razziali, etnici o religiosi. La semplice partecipazione o assistenza a dette organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi è punita, con la reclusione da sei mesi a quattro anni. Pene maggiori colpiscono i promotori e gli organizzatori (reclusione da uno a sei anni).

Costituzione¹⁵⁴, con l'occasione, però, hanno precisato i confini del reato di apologia di fascismo: esso deve consistere non in una semplice difesa elogiativa, ma in un'esaltazione tale da potere condurre alla riorganizzazione del partito fascista.

¹⁵⁴ Su libertà di manifestazione del pensiero cfr. M. Manetti, *Libertà di manifestazione del pensiero*, in P. Ridola, R. Nania (a cura di), *I diritti costituzionali*, II, Torino, 2006.

La giurisprudenza, non solo costituzionale, è poi intervenuta più volte a precisare ulteriormente l'operatività della fattispecie anche alla luce degli ulteriori interventi normativi adottati sulla materia (su tutti la L. 25 giugno del 1993, n. 205)¹⁵⁵.

¹⁵⁵ Sul punto cfr. in particolare: Corte costituzionale, sent. n. 74 del 6 dicembre 1958, in *Giurcost.it*. In tale decisione la Consulta in riferimento alle manifestazioni fasciste, ha confermato la legittimità costituzionale dell'art. 5 della c.d. legge Scelba (L. 1952/645): "Con questa interpretazione, coerente a quella che la Corte costituzionale ha dato nella ricordata sentenza all'art. 4 della stessa legge, la norma denunciata si inquadra perfettamente nel sistema delle sanzioni dirette a garantire il divieto posto dalla XII disposizione transitoria, né contravviene al principio dell'art. 21, primo comma, della Costituzione". Linea confermata poi con le sentenze n. 4 del 19 gennaio del 1972, n. 15 del 27 febbraio 1973 e n. 254 del 12 novembre 1974. La Corte di Cassazione penale, sez. II, con sent. 6 giugno 1977 ha precisato che la Costituzione vieta in modo assoluto la riorganizzazione del disciolto partito fascista, ma non pone limiti alla libertà di manifestare il proprio pensiero, neppure quando la manifestazione abbia per oggetto persone, fatti e disegni politici del fascismo. Pertanto, per costituire reato, l'apologia del fascismo deve consistere in un'esaltazione tale da poter portare alla riorganizzazione del partito fascista. La Cassazione si è espressa di nuovo sul punto negli anni (Cass. Pen. Sez. III, n. 37581 del 2008) ritenendo che l'art. 3 della legge 13 ottobre 1975, n. 654 (modificato dal dl 24 aprile 1993, n. 122, conv. con modifiche in legge 25 giugno 1993, n. 205 nonché dall'art. 13, legge 24 febbraio 2006, n. 85) laddove vieta la diffusione in qualsiasi modo di idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale, non viola l'art. 21 Cost., in quanto la libertà di manifestazione del pensiero e quella di ricerca storica cessano quando travalicano in istigazione alla discriminazione ed alla violenza di tipo razzista. La giurisprudenza si è inoltre espressa sul carattere di transitorietà della XII disposizione transitoria e finale (Tribunale di Roma, ordinanza 16 giugno 1973) giudicando manifestamente non fondate le tesi volte a definire superate le contingenze storico politiche che portarono alla sua approvazione. Sul punto cfr. anche U. De Siervo, *Attuazione della Costituzione e legislazione antifascista*, in *Giur. Cost.*, fasc. n. 2/1975, p. 3269: "Non possono inoltre rinvenirsi limitazioni temporali poiché costituisce conseguenza logica dell'applicazione dei principi fondamentali stabiliti dai primi tre articoli della Costituzione, risultando evidente che si è voluta evitare la ricostruzione del disciolto partito fascista perché esso aveva dato prova storicamente di non rispettare quei principi fondamentali di democrazia di democrazia, di sovranità del popolo, del riconoscimento dei diritti inviolabili dell'uomo e di uguaglianza sociale". Più di recente il Tar di Brescia, con ordinanza pronunciata in data 8 febbraio 2018 (confermata dal Consiglio di Stato con sentenza del 9 maggio 2018) si è espresso a conclusione di un procedimento instaurato in conseguenza di un ricorso in via d'urgenza presentato dal movimento di estrema destra Casa Pound contro una delibera della Giunta comunale volta a subordinare l'accesso a spazi pubblici al rilascio di una dichiarazione, da parte dei richiedenti, di "riconoscersi nei principi e nelle norme della Costituzione italiana e di ripudiare il fascismo". Il Tar ha in particolare precisato che "La richiesta di dichiarare di ripudiare l'ideologia fascista non può essere qualificata come lesiva della libertà di pensiero [...] dal momento che se" quest'ultima "si spingesse fino a fare propri principi riconducibili a tale ideologia sarebbe automaticamente e palesemente in contrasto con l'obbligo e l'impegno di rispettare la Costituzione italiana". In relazione al rapporto tra le disposizioni della legge Scelba (L. 645/1952) e quelle della legge Mancino (L. 205/1993) la Cassazione (sentenza n. 1475 del 1999) ha affermato che la norma di cui all'art. 1 della legge Mancino ha carattere di sussidiarietà rispetto a quella dell'art. 1 della legge Scelba (che punisce la ricostituzione del partito fascista), per cui la prima trova applicazione solo ove la legge Scelba non sia applicabile per insussistenza nella fattispecie concreta di elementi specializzanti rispetto a quelli contemplati nella norma sussidiaria. Ne deriva - prosegue la Cassazione - che "se si ritiene di non poter riconoscere, attraverso la propaganda razzista, la ricostituzione del disciolto partito fascista, la propaganda può acquistare rilevanza, sul piano penale, solo come forma di incitamento punibile ai sensi della legge n. 205 del 1993".

3. La disciplina ordinaria sul finanziamento dei partiti politici e i riflessi del D.L. 28 dicembre 2013 n. 149 sulla loro organizzazione interna – Qualsiasi disposizione attuativa del disposto dell'art. 49 Cost. è sempre stata percepita come lesiva dell'autonomia dei partiti politici e della loro natura di corpi intermedi. Per questo il filone normativo principale – e di fatto la prima protezione¹⁵⁶ dagli stessi ricevuta dall'ordinamento – è stato quello disciplinante il finanziamento pubblico inaugurato nel 1974 con la legge n. 195. Prima di tale momento, nonostante i partiti già disponessero di strutture associative complesse somigliando di più ad associazioni di associazioni o piramidi di associazioni¹⁵⁷, le uniche disposizioni che ad essi si applicavano erano quelle dedicate alle associazioni non riconosciute come persone giuridiche di cui agli artt. 36-38 del c.c. La menzionata legge del 2 maggio 1974 n. 195 “*Contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici*” fu approvata come reazione allo scandalo emerso a seguito delle indagini della magistratura su sovvenzioni a partiti di governo da parte di compagnie petrolifere. La finalità che il finanziamento doveva perseguire era quella di rendere più indipendenti i partiti rispetto ai gruppi di pressione scoraggiando la ricerca di finanziamenti illeciti¹⁵⁸. La legge prevedeva una duplice tipologia di contributi: il rimborso delle spese elettorali e il finanziamento dell'attività ordinaria dei partiti.

Per accedere al contributo il partito doveva superare una soglia di partecipazione e di voti validi conseguiti nelle competizioni elettorali. La ripartizione di tali finanziamenti era poi operata tra i partiti in misura proporzionale a tali criteri.

L'attività ordinaria dei partiti era, invece, supportata per il tramite dei gruppi parlamentari: le somme venivano erogate ai gruppi parlamentari “a titolo di contributo per l'esplicazione dei propri compiti e per l'attività funzionale dei relativi partiti”. Modalità di erogazione dei finanziamenti giudicata da più parti poco trasparente¹⁵⁹.

¹⁵⁶ Espressione di E. Bettinelli, *La legge sul finanziamento pubblico dei partiti. Note critiche sui rapporti tra sistema politico e diritto dei partiti*, in *Il Politico*, vol. XXXIX, 1974, p. 640 e 647, come citato da F. Biondi, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici. Profili costituzionali*, Milano, 2012, p. 61.

¹⁵⁷ G. U. Rescigno, *Partiti politici, articolazioni interne dei partiti politici, diritto dello Stato*, cit., p. 1419.

¹⁵⁸ F. Biondi, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici. Profili costituzionali*, cit., p. 57.

¹⁵⁹ E più che un altro come un espediente per eludere i controlli. Sul punto cfr. F. Biondi, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici, Profili costituzionali*, cit., p. 61: “Queste somme, infatti, sarebbero state iscritte nel capitolo dello Stato di previsione del Ministero del Tesoro concernente le spese per il Senato e per la Camera e, per ciò stesso, sottratte alla verifica della Corte dei Conti”.

La legge introdusse, inoltre, il reato di illecito finanziamento pubblico ai partiti (all'art. 7, tuttora vigente) in base al quale qualsiasi erogazione di contributi da parte della pubblica amministrazione, di enti pubblici o di società partecipate¹⁶⁰ ai partiti configura illecito penale.

La L. del 18 novembre 1981 n. 659 estese poi la contribuzione pubblica alle elezioni regionali e europee. L'art. 4 inserì alcune previsioni ancora oggi in vigore. Con il comma 2 aggiunse al reato di finanziamento illecito (di cui all'art. 7 della L. 195/1974) la pena accessoria della decurtazione delle somme illegittimamente percepite del contributo statale. Con il comma 3 si inserì un obbligo di dichiarazione congiunta (o di autocertificazione, per la campagna elettorale) da parte del ricevente (partito o candidato) e dell'erogatore (società), per contributi superiori a cinquemila euro da certificare alla Presidenza della Camera dei deputati¹⁶¹. La violazione di tale obbligo costituisce illecito amministrativo, punito con una multa e con la pena accessoria dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici¹⁶².

Tale normativa sul finanziamento ai partiti, com'è noto, fu poi sottoposta a due consultazioni referendarie volte a ottenere la sua soppressione: la prima l'11 giugno 1978¹⁶³ dall'esito negativo, e la seconda (in pieno clima "tangentopoli") il 18 aprile 1993¹⁶⁴, che invece ebbe successo abrogando le disposizioni sul finanziamento statale dell'attività ordinaria dei partiti. Non furono, quindi travolte dall'esito del referendum le disposizioni relative alla contribuzione statale quale concorso alle spese elettorali.

Per modificare la normativa sostanziale non abrogata dal referendum (ovvero quella avente ad oggetto i rimborsi elettorali) fu approvata la L. 10 dicembre 1993 n. 515¹⁶⁵. Ma

¹⁶⁰ Il comma 28, dell'art. 9, L. 6 luglio 2012, n. 96, ha novellato l'art. 7 della L. 95/1974 ampliando il divieto anche alle società private con partecipazioni pubbliche pari o inferiori al 20% del capitale ove tale partecipazione assicuri comunque al soggetto pubblico il controllo della società.

¹⁶¹ La disposizione è stata modificata più volte, da ultimo dal comma 1 dell'art. 11, L. 6 luglio 2012, n. 96.

¹⁶² Diversamente nel caso di contributo illecito la condotta integra il reato.

¹⁶³ Nel referendum del 1978 l'81,2 per cento degli aventi diritto partecipò alla deliberazione. I voti favorevoli all'abrogazione furono il 43,59 per cento; i voti contrari il 56,41 per cento.

¹⁶⁴ Nel referendum del 1993: il 76,9 per cento degli aventi diritto partecipò alla deliberazione. I voti favorevoli all'abrogazione furono il 90,25 per cento; i voti contrari il 9,75 per cento.

¹⁶⁵ Le disposizioni sui rimborsi elettorali sono stati definitivamente abrogate dalla lett. c), comma 4 dell'art. 14, D.L. 28 dicembre 2013, n. 149 "Disciplina delle campagne elettorali per l'elezione alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica".

dopo poco tempo la normativa statale interessò di nuovo anche la contribuzione pubblica ai partiti: la L. 2 gennaio 1997 n. 2 “*Norme per la regolamentazione della contribuzione volontaria ai movimenti o partiti politici*” introdusse la possibilità per i cittadini di devolvere a partiti e movimenti politici il quattro per mille dell’IRPEF¹⁶⁶.

L’impianto rimase in vigore solo due anni: la L. 3 giugno 1999 n. 157 abrogò la contribuzione indiretta e stanziò quattro distinti fondi di contribuzione statale per le spese elettorali – per le elezioni di Camera, Senato, Parlamento europeo, Consigli regionali – e un ulteriore fondo per i comitati promotori di referendum dichiarati ammissibili e raggiungenti il quorum di validità di partecipazione al voto.

Gli interventi successivi a tale normativa hanno poi rivisto l’entità dei rimborsi, le modalità di computo e erogazione degli stessi e il rapporto tra contributi e durata della legislatura¹⁶⁷.

In epoca più recente la prima vera inversione di tendenza nella disciplina si è avuta con il D.L. 28 dicembre 2013 n. 149 (convertito in legge con modificazioni dalla L. 21 febbraio 2014 n. 13) che ha abolito il finanziamento pubblico diretto dei partiti politici e ha introdotto nuove norme in materia di controllo dei partiti¹⁶⁸.

La legge ha introdotto significativi sgravi fiscali per la contribuzione privata e la possibilità di devolvere ai partiti il due per mille dell’IRPEF¹⁶⁹. Tale disciplina è rilevante, per quello che è di interesse in questa sede, non solo per le modalità di contribuzione stabilite, ma perché lega la loro operatività al rispetto di alcuni requisiti organizzativi dei

¹⁶⁶ Disposizione prevista dall’art. 1 della L. 2/1997 e abrogata dall’art. 10, L. 3 giugno 1999, n. 157.

¹⁶⁷ Per una completa ricostruzione della stratificazione normativa successiva cfr. Dossier Senato, XVI legislatura, *Finanziamento dei partiti: Note sul disegno di legge approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati (A.S. n. 3321)*, giugno 2012, n. 364, pp. 13 e ss.

¹⁶⁸ Il decreto-legge, nella formulazione originaria, recepiva interamente il testo di un disegno di legge di iniziativa governativa approvato e modificato dalla Camera (A.C. 1154-A) e poi passato all’esame del Senato (A.S. 1118). Per una puntuale ricostruzione del percorso che ha portato all’approvazione dell’attuale disciplina attuale cfr. M. R. Allegri, *Statuti dei partiti politici e trasparenza delle fonti di finanziamento, fra regole inefficaci, correttivi e proposte di attuazione*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. n. 3/2015.

¹⁶⁹ Con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 28 maggio 2014 (pubblicato nella Gazzetta ufficiale del 15 luglio 2014, n. 162) sono stati stabiliti i criteri e le modalità per il riparto e la corresponsione delle somme spettanti ai partiti politici beneficiati dalla destinazione del 2 per mille IRPEF da parte dei contribuenti. In materia è, inoltre, intervenuta la legge di stabilità 2015 che ha confermato la detraibilità dei versamenti effettuati a favore di partiti e movimenti politici precisando che essa sussiste anche nel caso in cui i versamenti siano effettuati tramite donazioni dai candidati e dagli eletti alle cariche pubbliche (L. 190/2014, art. 1, comma 141).

partiti: “diversamente da ciò che è accaduto in altri ordinamenti in cui il finanziamento pubblico ha costituito la contropartita della regolazione dei partiti, nel nostro ordinamento – paradossalmente – è stata l’abolizione del finanziamento pubblico a costituire il presupposto per introdurre una disciplina legislativa sui partiti”¹⁷⁰.

La contribuzione indiretta, e volontaria, del due per mille è, infatti, ad esclusivo appannaggio di quei partiti che abbiano adottato uno statuto conforme ai parametri democratici previsti dall’art. 3 del D.L. 149/2013 e che lo abbiano depositato presso l’apposito registro nazionale¹⁷¹. Alla Commissione di garanzia, istituita dalla L. 6 luglio 2012 n. 96 con funzioni di controllo sui bilanci dei partiti¹⁷², viene attribuito anche il compito di controllare il rispetto delle prescrizioni sul contenuto statutario e sulla trasparenza.

Il registro della Commissione di Garanzia si compone in particolare di due parti: nella prima sono iscritti i partiti che hanno uno statuto conforme alle disposizioni di cui all’art. 3 del D.L. 28 dicembre 2013 n. 149; nella seconda, suddivisa in due sezioni, i partiti che entro il 30 novembre di ogni anno facciano richiesta di godere di tali finanziamenti dimostrando di essere in possesso degli indici di rappresentatività previsti per beneficiare

¹⁷⁰ F. Biondi, *Il finanziamento dei partiti italiani: dall’introduzione del finanziamento pubblico alla sua “abolizione”* in G. T. Barbieri, F. Biondi (a cura di), *Il finanziamento della politica*, Napoli, 2016, p. 50.

¹⁷¹ La normativa ha introdotto alcune significative ulteriori novità: la realizzazione da parte di ciascun partito di un sito internet dal quale devono risultare le informazioni relative all’assetto statutario, agli organi associativi, al funzionamento interno e ai bilanci; la riduzione delle risorse loro spettanti per i partiti che non rispettano le norme in materia di parità di accesso alle cariche elettive; l’introduzione di un tetto alle donazioni pari a centomila euro; l’introduzione di una detrazione per le erogazioni liberali pari al 26 per cento per gli importi da 30 a 30 mila euro; l’assoggettazione a IMU degli immobili dei partiti politici; l’applicazione progressiva della abrogazione con la riduzione parziale dei contributi diretti cessati completamente a partire dal 2017; l’estensione al personale dei partiti della disciplina sul trattamento straordinario di integrazione salariale e di contratti di solidarietà.

¹⁷² Per permettere alla Commissione di svolgere tali finalità è intervenuta la L. 27 ottobre 2015, n. 175, integrandone di sette unità il personale (di cui all’art. 9 della legge 6 luglio 2012, n. 96), al fine di assicurarne la piena operatività. I partiti politici iscritti nel Registro nazionale devono, infatti, farsi certificare i bilanci da una società di revisione esterna; il rendiconto, la relazione sulla gestione la nota integrativa e la relazione della società di revisione esterna e il verbale di approvazione del rendiconto (art. 9, commi 1 e 2 della legge 96 del 2012) devono poi essere presentati alla Commissione di garanzia che eserciterà su di esse il controllo di regolarità e di conformità alla legge sanzionando eventuali inottemperanze o irregolarità. Per quei partiti che non rispettino l’obbligo di avvalersi di una società di revisione esterna o di presentazione del rendiconto è prevista la cancellazione dal registro per il periodo d’imposta successivo con conseguente impossibilità di accedere, per quel periodo, alla ripartizione del due per mille dell’IRPEF. La sanzione non aggrava, però, gli eventuali contributi già percepiti e non inibisce la possibilità di finanziamento privato tramite erogazioni liberali.

delle detrazioni agevolate o dei requisiti per essere destinatari del due per mille¹⁷³.

Dall'impianto della disciplina vengono esclusi i partiti non più rappresentanti in Parlamento per prevenire episodi di dispendio di risorse pubbliche già verificatisi in passato¹⁷⁴, anche se, in questo caso, dato che è il cittadino a scegliere a chi destinare i finanziamenti difficilmente opererà per un partito non più esistente.

Riservando poi al proseguo della trattazione l'esame degli effetti di tale quadro normativo sull'organizzazione dei partiti, è possibile per il momento rilevare alcune problematiche ad essa sottese. Non è chiaro in particolare se il limite massimo introdotto per le donazioni private ai partiti viga anche nel caso di elargizioni a fondazioni ad essi collegati ex art. 5¹⁷⁵ e per i partiti che si sottraggono volontariamente alla disciplina, non registrandosi.

Appaiono entrambi elementi particolarmente rilevanti soprattutto in relazione al principio di uguaglianza di *chances* tra partiti a cui tutte le normative di finanziamento sia pubbliche che private dovrebbero attenersi¹⁷⁶. Problematiche da attenzionare a maggior ragione alla luce dell'altro versante del finanziamento, ovvero la contribuzione indiretta, strumento suscettibile di produrre una diversa distribuzione del gettito a seconda

¹⁷³ D.L. 149/2013, Art. 10 "*Partiti ammessi alla contribuzione volontaria agevolata, nonché limiti alla contribuzione volontaria*": "1. A decorrere dall'anno 2014, i partiti politici iscritti nel registro di cui all'articolo 4, ad esclusione dei partiti che non hanno più una rappresentanza in Parlamento, possono essere ammessi, a richiesta: a) al finanziamento privato in regime fiscale agevolato di cui all'articolo 11, qualora abbiano conseguito nell'ultima consultazione elettorale almeno un candidato eletto sotto il proprio simbolo, anche ove integrato con il nome di un candidato, alle elezioni per il rinnovo del Senato della Repubblica, della Camera dei deputati, dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia o in uno dei consigli regionali o delle province autonome di Trento e di Bolzano, ovvero abbiano presentato nella medesima consultazione elettorale candidati in almeno tre circoscrizioni per le elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati o in almeno tre regioni per il rinnovo del Senato della Repubblica, o in un consiglio regionale o delle province autonome, o in almeno una circoscrizione per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia; b) alla ripartizione annuale delle risorse di cui all'articolo 12, qualora abbiano conseguito nell'ultima consultazione elettorale almeno un candidato eletto sotto il proprio simbolo alle elezioni per il rinnovo del Senato della Repubblica, della Camera dei deputati o dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia".

¹⁷⁴ G. M. Flick, *Il finanziamento ai partiti: il caso del "caro estinto"*, in *Federalismi.it*, fasc. n. 12/2012, in cui l'autore analizza la disciplina del finanziamento e dei rimborsi elettorali in relazione ai partiti estinti.

¹⁷⁵ D.L. 28 dicembre 2013, n. 149, art. 4: "Alle fondazioni e alle associazioni la composizione dei cui organi direttivi sia determinata in tutto o in parte da deliberazioni di partiti o movimenti politici, nonché alle fondazioni e alle associazioni che erogano somme a titolo di liberalità o contribuiscano al finanziamento di iniziative o servizi a titolo gratuito in favore di partiti, movimenti politici o loro articolazioni interne o di parlamentari o consiglieri regionali, in misura superiore al 10 per cento dei propri proventi di esercizio dell'anno precedente, si applicano le prescrizioni di cui al comma 1 del presente articolo, relative alla trasparenza e alla pubblicità degli statuti e dei bilanci".

¹⁷⁶ F. Biondi, *Verso un finanziamento privato dei partiti: ma con quali regole?*, in *Quaderni Costituzionali*, fasc. n. 2/2017, p. 366.

delle caratteristiche censitarie della base elettorale di un partito, con il rischio «che la diversa estrazione sociale e di provenienza geografica dei gruppi che sostengono i vari partiti potrà dare origine ad una distribuzione dei finanziamenti che non farà che fotografare i diversi *cleverages* economici, i “rapporti di forza” presenti nella società»¹⁷⁷.

Il combinato disposto di queste discipline rischia quindi di incidere negativamente sull'applicazione del profilo “esterno” del metodo democratico e quindi sulla tutela del pluralismo e della parità di *chances* a cui il disposto del 49 Cost. si pone a presidio¹⁷⁸.

Su questo profilo, inoltre, meritano una segnalazione le disposizioni introdotte con la L. 190 del 2012 (c.d. anticorruzione): seppur non riferite direttamente all'organizzazione dei partiti esse disciplinano la condotta dei loro esponenti imponendo che siano orientate ai principi di trasparenza, parità di *chances*, prevenzione dei conflitti di interesse e responsabilità¹⁷⁹. La legge si rivolge in particolare ai titolari di cariche elettive e si muove su diverse direttrici di intervento.

Da una parte accentua gli obblighi di trasparenza riguardo alle situazioni patrimoniali personali e l'uso dei fondi pubblici. Dall'altra configura una nozione amministrativistica di corruzione, in grado di riflettersi positivamente sulla disciplina della condotta di esponenti politici e amministratori locali: sono infatti estesi a loro carico gli obblighi volti a prevenire non solo le condotte penalmente rilevanti, ma anche comportamenti sgraditi all'ordinamento (nepotismo, clientelismo, impropria – quando non illegittima –

¹⁷⁷ R. Calvano, *Dalla crisi dei partiti alla loro riforma, senza fermarsi ... voyage au bout de la nuit?*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. n. 3/2015, p. 180. Sul punto cfr. anche F. Biondi, *Finanziamento pubblico e regolazione giuridica dei partiti dopo il decreto-legge n. 149 del 2013*, in T. Barbieri, F. Biondi (a cura di), *Il finanziamento della politica*, cit., p. 54: “Saranno evidentemente avvantaggiati i partiti che possono vantare sostenitori che hanno un reddito più elevato. Tale effetto è peraltro amplificato dalla scelta di escludere dal riparto le somme inferiori a 12 euro (ossia quelle eventualmente destinate da chi dichiara meno di 6000 euro l'anno)”.

¹⁷⁸ Il principio del pluralismo politico costituisce uno dei caratteri essenziali di un ordinamento democratico. Sul punto cfr. tra gli altri V. Baldini, *La tutela delle opposizioni in Parlamento ed il topos della democrazia maggioritaria. Tra prospettive di riforma costituzionale e recupero di un'etica della responsabilità*, in V. Baldini (a cura di), *La garanzia delle opposizioni parlamentari nella democrazia maggioritaria*, Napoli, 2006, p. 3-4: “Il pluralismo politico (...) consiste soprattutto nella configurazione di un assetto multipartitico (...). Nel contesto della forma di governo parlamentare l'esistenza di minoranze in grado di bilanciare il particolare rapporto di forza esistente tra l'Esecutivo e la sua maggioranza è riconosciuta come essenziale al corretto funzionamento del modello organizzativo soprattutto in considerazione del fatto che la sostanziale derivazione partitica della rappresentanza politica ha comportato, come inevitabile conseguenza, una recessione del Parlamento stesso dalla funzione classica di controllo sull'operato dell'esecutivo”.

¹⁷⁹ G. Rivosecchi, *La disciplina della politica. Lo status degli esponenti politici e la crisi dei partiti*, cit., p. 345.

occupazione di cariche pubbliche, assenteismo)¹⁸⁰.

La legge prevede, inoltre, disposizioni sul regime delle incompatibilità, ineleggibilità e inconfiribilità; incide, quindi, indirettamente sul potere di selezione delle candidature dei partiti politici tutelando l'uguaglianza effettiva tra i competitori (art. 51 Cost.) e la parità di *chances*¹⁸¹.

Un'ultima direttrice si sviluppa sul rafforzamento del principio di responsabilità degli esponenti politici, introducendo norme che disciplinano la sospensione e la decadenza delle cariche elettive.

Si tratta quindi di una disciplina che non innova la tecnica legislativa sul tema: si preferisce infatti, nel solco della continuità, un approccio sostanzialmente indiretto e di disciplina dello *status* di singoli soggetti piuttosto che uno organico di regolamentazione dell'intero fenomeno politico.

¹⁸⁰ G. Rivoecchi, *La disciplina della politica. Lo status degli esponenti politici e la crisi dei partiti*, cit., p. 349.

¹⁸¹ Anche se i tre istituti perseguono finalità diverse: l'ineleggibilità si pone infatti di più a tutela del diritto di voto (art. 48 Cost.) e l'uguaglianza tra competitori (art. 51 Cost.), l'incompatibilità mira ad assicurare il libero esercizio del mandato parlamentare (art. 67 Cost.) e dei mandati regionali e locali (art. 121 e 122 Cost.) e l'imparzialità e il buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.). Sul punto *amplius* cfr. G. Rivoecchi, *La disciplina della politica. Lo status degli esponenti politici e la crisi dei partiti*, cit., p. 354.

CAPITOLO SECONDO

L'AUTOREGOLAMENTAZIONE IN POLITICA

1. *Premessa: cenni sull'autoregolamentazione in generale* –

L'autoregolamentazione è un fenomeno trasversale che ha interessato la storia recente di tutto il mondo giuridico¹⁸² sotto diverse forme: codici di condotta, codici deontologici e codici etici¹⁸³. Tale complesso di strumenti, di varia natura e di variabile valore giuridico, è stato ricompreso dalla dottrina nella generica definizione di *soft law* che, a seconda degli orientamenti, suole indicare o una tipologia di atti, o una tecnica di regolazione, o ancora un fenomeno comprensivo tanto di una tipologia di atti quanto di una tecnica di regolazione¹⁸⁴.

Con il termine *soft law* ci si riferisce pertanto “*to a category of social norms that are not legally binding per se as a matter of law but which nevertheless have a certain legal relevance in influencing the conduct and decisions of state and non-state actors*”¹⁸⁵. Una categoria, però, difficilmente delimitabile in quanto caratterizzata da grande fluidità ed eterogeneità di modelli. Rientrano senza dubbio nell'ampia categoria della *soft law* strumenti non pienamente coercitivi che basano la loro efficacia sulla persuasione più che sull'obbligo giuridico e “sull'interazione tra elementi formali e informali di

¹⁸²G. Alpa, *Diritto privato “e” diritto pubblico. Una questione aperta*, in *Studi in onore di Pietro Rescigno. I. Teoria generale e storia del diritto*, Milano, 1998, p. 47: “La ridefinizione dei confini del diritto privato (...) tiene conto, oggi, di alcuni fenomeni che hanno impresso un ritmo accelerato nell'evoluzione delle forme giuridiche. Mi riferisco tra l'altro alle c.d. privatizzazioni, alle tecnologie biologiche, ai codici deontologici, alle tecnologie informatiche, alle *alternative dispute resolution*”.

¹⁸³H. Simonetti, *Codici di autoregolamentazione e sistema delle fonti*, Napoli, 2009, p. 62: “Con espressioni quali autoregolamentazione e codici di condotta si indicano comunemente fenomeni molto vari, che vanno ad esempio, dalla deontologia professionale all'autodisciplina pubblicitaria, dall'autoregolamentazione nella materia dello sciopero nei servizi pubblici essenziali ai codici etici in tema di fecondazione artificiale, dai codici di *corporate governance* ai codici di buona condotta per il trattamento dei dati personali”.

¹⁸⁴Per una completa ricostruzione degli orientamenti sul tema cfr. tra gli altri A. Poggi, *Soft law nell'ordinamento comunitario*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Annuario 2005. Atti del XX Convegno Annuale, Catania 14-15 ottobre 2005*, Padova 2007, p. 3.

¹⁸⁵H. Keller, *Corporate codes of conduct and their implementation: the question of legitimacy*, 2005, p. 24.

regolamentazione”¹⁸⁶. Il frequente ricorso a questi strumenti è spesso giustificato dalla semplicità con cui è possibile emendarli e adattarli a contesti in continuo mutamento caratteristica che li fa risultare più efficaci rispetto alle fonti primarie e secondarie sottoposte a una più rapida obsolescenza. L’ambito aziendale è stato il primo ad approfittare di forme regolatorie di questo tipo, in grado di soddisfare esigenze spesso anche complesse, ma in poco tempo e con strumenti semplici.

Il carattere magmatico della *self-regulation*¹⁸⁷ e la non-vincolatività di tali regole “ovvero la mancata previsione degli atti nel novero delle fonti di produzione del sistema (da qui la natura *soft*), non interdice però la produzione di effetti giuridici o, comunque, non impedisce che ad essi vengano collegati determinati effetti giuridici (così spiegando il termine *law*)”¹⁸⁸ in grado di vincolare “in concreto più di quanto gli strumenti che li veicolano facciano astrattamente supporre”¹⁸⁹.

Al sintagma “*soft law*” vengono quindi attribuiti diversi significati, quello più ampio di “diritto morbido” o “debole” o “flessibile” è quello delle “regole sociali” che gruppi di formazione spontanea si danno per disciplinare le attività dei soggetti ad essi appartenenti e che si impone fuori da norme o previsioni sulle fonti per opera di soggetti o con procedimenti che non sono positivamente considerati normativi¹⁹⁰.

Nel connotato negativo di non poter essere considerate norme giuridiche, in quanto prodotte fuori dalle norme sulle fonti, risiede quindi l’unico elemento comune a tutte queste regole, poiché la loro giuridicità deve essere accertata di volta in volta. In molti hanno contestato questa impostazione facendo leva sulla tradizionale teoria kelseniana

¹⁸⁶ S. Sileoni, *Autori delle proprie regole. I codici di condotta per il trattamento dei dati personali e il sistema delle fonti*, Milano, 2011, p. 20. Sul punto cfr. anche C. Brummer, *Soft law and the global financial system. Rule making in the 21st century*, Cambridge, 2012, p. 128: “In contrast to hard law, which can lever sanction or brute violence, soft law is not coercive; instead, it is an expression of cooperation. Soft law’s primary objective is to produce dominant norms with which to coordinate behaviour. (...) Soft law is consequently cast by some scholars as an alternative model of international rule making, distinct from the traditional statecraft that operates among sovereigns”.

¹⁸⁷ S. Sileoni, *Autori delle proprie regole. I codici di condotta per il trattamento dei dati personali e il sistema delle fonti*, cit., p. 46.

¹⁸⁸ A. R. Popoli, *Codici di condotta e certificazioni*, in G. Finocchiaro (a cura di), *Il nuovo Regolamento europeo sulla privacy e sulla protezione dei dati personali*, Bologna, 2017, p. 368.

¹⁸⁹ A. Poggi, *Soft law nell’ordinamento comunitario*, cit., p. 19.

¹⁹⁰ F. Modugno, *È possibile ancora parlare di un sistema delle fonti?*, in M. Siclari (a cura di), *Il pluralismo delle fonti previste dalla Costituzione e gli strumenti per la loro ricomposizione*, Napoli, 2012, p. 34.

per cui il loro carattere di debolezza e non giuridicità, ne imporrebbe una collocazione più nell'ambito della morale positiva, che del diritto positivo: «un certo comportamento può essere considerato giuridicamente “prescritto”, cioè come contenuto di un “dovere giuridico”, soltanto qualora il suo contrario sia la condizione alla quale una norma collega una sanzione»¹⁹¹. In base a questa lettura, quindi, il carattere solo eventualmente sanzionatorio dei codici ne confinerebbe il valore al di fuori del giuridicamente vincolante la norma come giuridica, se ne recupererebbe infatti solo un valore di potenziale strumento di integrazione e completamento dell'ordinamento (*hard*) giuridico”¹⁹².

Ma non è possibile pervenire a tale conclusione – ovvero della loro completa irrilevanza giuridica – poiché le disposizioni enucleate da tali strumenti di autoregolamentazione “se e in quanto (...) applicate dalle amministrazioni e talora dai giudici, costituiscono la più sicura smentita di costruire un sistema (chiuso) delle fonti proprie dell'ordinamento statale di riferimento”¹⁹³. Ecco perché la diffusione di tali strumenti ha comportato una significativa attenuazione della consistenza della norma giuridica tradizionalmente intesa e della sua portata di “precetto” o “prescrizione vincolante”.

Per ragioni storiche ed economiche, infatti, l'autopoiesi costituisce oggi un aspetto tipico dell'ordinamento giuridico moderno che si è trasformato “da monade autosufficiente a sistema reticolare, disponibile a condividere con le realtà extrastratali la costruzione della giuridicità, [aperto] a percorsi inediti di produzione del diritto”¹⁹⁴. Si tratta quindi di un fenomeno globale che segna il passaggio da un mondo “*in which public and private regulators occupy different and independent spaces in the regulatory domain, to a world in which they coordinate through hierarchy, cooperation and/or competition*”¹⁹⁵.

Tale evoluzione ha sfumato la definizione di atto normativo, un tempo identificabile nell'atto *lato sensu* legislativo legittimato solo dall'idea di sovranità, oggi molto più

¹⁹¹ H. Kelsen, *Teoria generale delle norme*, Torino, 1985, p. 223.

¹⁹² P. Marsocci, *L'etica politica nella disciplina interna ai partiti*, in *RivistaAic.it*, n. 1/2012, p. 2.

¹⁹³ F. Modugno, *È possibile ancora parlare di un sistema delle fonti?*, cit., p. 34.

¹⁹⁴ G. De Minico, *Regole, comando e consenso*, Torino, 2004, p. 126.

¹⁹⁵ F. Cafaggi, *Rethinking private regulation in the European Regulatory Space*, in F. Cafaggi (a cura di), *Reframing Self-regulation in European Private Law*, Dordrecht - London - Kluwer, 2006, p. 6.

contaminato da episodi di *self regulation*. Tanto che la maggior parte degli orientamenti sul tema condivide l'idea che nella nozione di norma possano oramai comprendersi anche regole di fonte non statale¹⁹⁶ “aprendo così lo spazio per una teoria pluralistica della norma giuridica”¹⁹⁷.

Si è andata, cioè, progressivamente sfumando la netta distinzione tra forme di diritto vigente e forme di diritto debole «al punto di rimuovere i tradizionali convincimenti dottrinali e dogmatici circa la configurabilità di un sistema di norme sulla produzione giuridica costruito a partire dagli ordinamenti statali, secondo l'assetto Vestfalia incentrato sul concetto di “sovranità” degli “Stati” e di “cittadinanza” dei destinatari delle norme»¹⁹⁸.

La legislazione statale ha visto così attenuarsi la c.d. “*shadow of hierarchy*”¹⁹⁹ consentendo agli ordinamenti minori di disegnarsi spazi di libertà²⁰⁰ e concedendo l'ampliamento “degli spazi di autoregolamentazione in aree precedentemente sottratte all'autonomia privata”²⁰¹. Si è fatto quindi sempre più frequente il ricorso a strumenti di regolazione privatistica per la tutela e la promozione di interessi pubblici riconoscendo “che i principi privatistici dell'essere (persone), dell'avere (beni), dell'agire (attività)

¹⁹⁶ F. Cafaggi, *Crisi della statualità, pluralismo e modelli di autoregolamentazione*, in *Politica del diritto*, Bologna, fasc. n. 4/2001, p. 544, secondo il quale lo Stato non rinuncia comunque alla propria sovranità poiché “quando lo Stato deferisce ad altri la decisione normativa, non rinuncia *tout court* ad ordinare il segmento sociale devoluto, perché non lascia andare le cose per il loro verso, ma le orienta verso fini voluti o le allontana da quelli indesiderati. Quindi la condivisione della funzione normativa diventa per lo Stato un'occasione per riaffermare la sua sovranità”. Sul punto cfr. anche S. Sileoni, *Autori delle proprie regole. I codici di condotta per il trattamento dei dati personali*, cit., p. 262: “Al riconoscimento delle forme di autoregolamentazione di seconda generazione [corrisponde] il mantenimento di un ruolo diverso, ma comunque centrale, dell'attore pubblico, come soggetto preposto alla verifica del rispetto dei livelli normativi superiori, al fine del corretto raggiungimento di un interesse generale”.

¹⁹⁷ F. Cafaggi, *Crisi della statualità, pluralismo e modelli di autoregolamentazione*, cit., p. 544, in elaborazione di N. Bobbio, *Teoria della Norma giuridica*, Torino, 1958.

¹⁹⁸ F. Modugno, *È possibile ancora parlare di un sistema delle fonti?*, cit., p. 35. L'autore specifica anche che: “La pluralità degli ordinamenti, da predicato della relatività dei valori giuridici, sembra assumere un più profondo significato: gli ordinamenti non sono tanti, perché ciascun gruppo sociale può qualificare fatti, situazioni, comportamenti secondo valutazioni e quindi prescrizioni diverse e spesso contrastanti tra di loro, ma perché fatti situazioni comportamenti ricevono, secondo i casi in cui concretamente si presentano, qualificazioni e prescrizioni diverse suggerite o imposte dalla natura e dalla varietà degli interessi che, tenendo conto dei mezzi disponibili e degli strumenti adeguati, si intendono soddisfare o degli scopi che si intendono perseguire”.

¹⁹⁹ H. Keller, *Corporate codes of conduct and their implementation: the question of legitimacy*, cit., p. 36.

²⁰⁰ G. De Minico, *Regole, comando e consenso*, cit., p. 127.

²⁰¹ A. R. Popoli, *Codici di condotta e certificazioni*, cit., p. 368.

sono in rapporto costante con l'interesse generale; in altri termini, non coincidono con questo, né si contrappongono a questo, ma concorrono con questo»²⁰².

Una riformulazione dei rapporti improntata alla sussidiarietà normativa²⁰³ e caratterizzata dalla retrocessione dell'intervento statale in favore “delle forze dell'autonomia e della deontologia”²⁰⁴. La tradizionale gerarchia delle fonti si è trasformata da piramide kelsensiana a rete capillare di regole “non sempre giuridiche, [ma] idonee comunque a indirizzare il comportamento umano”²⁰⁵.

In questo contesto l'autoregolamentazione si è configurata quindi come un sistema normativo che si affianca ed integra i sistemi normativi tradizionali²⁰⁶, sussidiario e complementare a quello pubblico, ma connotato essenziale della positività dell'ordinamento giuridico “in quanto è lo stesso ordinamento che consente la creazione di norme giuridiche al di fuori delle fonti istituzionali”²⁰⁷.

L'emergere dell'autopoiesi ha comportato per il sistema giuridico uno spostamento dinamico delle funzioni da meccanismi legali esterni a meccanismi interni: *«more precisely, a central shift from “external” society mechanisms of evolution to “internal” legal mechanisms is involved, in the sense that external mechanisms can only have a “modulating” effect on legal developments while the evolutionary primacy passes over to internal structural determination»*²⁰⁸.

²⁰² G. Alpa, *Diritto privato “e” diritto pubblico. Una questione aperta*, cit., p. 30.

²⁰³ S. Sileoni, *Autori delle proprie regole. I codici di condotta per il trattamento dei dati personali e il sistema delle fonti*, cit., p. 39.

²⁰⁴ G. Alpa, *Diritto privato “e” diritto pubblico. Una questione aperta*, cit., p. 27.

²⁰⁵ S. Sileoni, *Autori delle proprie regole. I codici di condotta per il trattamento dei dati personali e il sistema delle fonti*, cit., p. 34. Sulle potenzialità di questo tipo di approccio cfr. E. F. Carasco, J. B. Singh, *The Content and Focus of the Codes of Ethics of the World's Largest Transnational Corporations*, in *Business and Society Review*, fasc. n. 108/1/2003, p. 92: “*Transnational corporate codes of ethics, in establishing global ethics, have the potential to succeed where intergovernmental organizations have failed*”.

²⁰⁶ S. Rodotà, *Intervento alla riunione interistituzionale sulla legislazione*, Palazzo Montecitorio, 21 giugno 1999, Res. Sten., p. 25. Il testo è disponibile al seguente link: [http://leg13.camera.it/files/pdf/organi parlamentari/comitato per la legislazione/iniziative/Atto21.6.99.pdf](http://leg13.camera.it/files/pdf/organi_parlamentari/comitato_per_la_legislazione/iniziative/Atto21.6.99.pdf).

²⁰⁷ G. Alpa, *Diritto privato “e” diritto pubblico. Una questione aperta*, cit., p. 53.

²⁰⁸ G. Teubner, *Evolution of autopoietic Law*, in G. Teubner (a cura di), *Autopoietic Law: a new approach to law and society*, 1988, Berlino, p. 122.

Da qui il propagarsi di fenomeni di “redistribuzione dei poteri normativi”²⁰⁹ e di formazione negoziale del diritto²¹⁰ ovvero di “modelli e formule organizzatori della società civile che concorrono a definire il quadro di riferimento normativo dei soggetti di diritto, unitamente alle regole di fonte pubblicistica”²¹¹.

Lo Stato si è quindi aperto ad un nuovo policentrismo normativo²¹², in cui non è più l’unico autore della regola giuridica, ma anche coautore e mediatore di altre istanze: il ricorso a strumenti regolatori atipici, difficilmente inquadrabili nel sistema tradizionale delle fonti, si è reso infatti necessario per tentare di disciplinare contesti in continua evoluzione, refrattari a qualsiasi centro di controllo. L’inquadramento sistemico della questione in definitiva sfugge, e “da queste tensioni tra pubblico e privato, o locale, nazionale e globale, sono emersi frammenti di un diritto comune, offuscando le categorie che separavano l’universalismo dal relativismo”²¹³. In questo senso l’autoregolamentazione assume, cioè, un carattere “fluttuante”²¹⁴, diverso a seconda del suo diverso configurarsi.

2. ... e sull’autoregolamentazione in politica – Il fenomeno ha quindi assunto un carattere pervasivo in tutti gli ambiti e a maggior ragione in quello politico e, segnatamente, in quello partitico caratterizzato dall’assenza di regolazione statale per molto tempo. I partiti politici infatti nell’esercizio della loro sfera di discrezionalità organizzativa privata hanno spesso deciso di dotarsi – in un’ottica di complementarità rispetto agli statuti – di codici etici o di condotta interni all’associazione.

Rispetto alle prime episodiche esperienze di autoregolamentazione²¹⁵, però, il quadro appare oggi molto più complicato. Non è possibile infatti procedere ad un’analisi di tali

²⁰⁹ S. Rodotà, *Intervento alla riunione interistituzionale sulla legislazione*, cit., p. 25.

²¹⁰ G. Alpa, *Diritto privato “e” diritto pubblico. Una questione aperta*, cit., p. 52: “La formazione negoziale del diritto (privato) è divenuta fattore unificante delle regole che le aggregazioni si danno parallelamente a quelle stabilite dal diritto pubblico”.

²¹¹ V. Ricciuto, *I codici deontologici nelle comunicazioni*, in G. Alpa, A. Zatti (a cura di), *Codici deontologici e autonomia privata*, Milano, 2006, p. 171.

²¹² U. Prefetti, *Codice deontologico forense e natura delle norme deontologiche*, in G. Alpa, A. Zatti (a cura di), *Codici deontologici e autonomia privata*, Milano, 2006, p. 23.

²¹³ M. Delmas-Marty, *Ordering pluralism: a conceptual framework for understanding the transnational legal world*, Oxford, 2009 come citato da G. Teubneur, *Nuovi conflitti costituzionali*, cit., p. 37.

²¹⁴ G. De Minico, *L’esperienza di autoregolazione nel Regno Unito*, in *Pol. dir.*, 4, 2002, p. 1.

²¹⁵ Il primo partito politico italiano a dotarsi di un codice etico è stato il Partito Democratico nel 2008.

strumenti auto-regolatori senza operare una preliminare suddivisione tra quelli di “origine spontanea” (codici etici/di condotta adottati dai partiti; codici di condotta delle assemblee elettive) e quelli adottati in ottemperanza di un obbligo di legge (statuti dei partiti; statuti dei gruppi parlamentari). Si tratta ovviamente di regolamentazioni profondamente intersecate – spesso anche in virtù di espliciti rimandi –, ma che devono in ogni caso essere tenute distinte per le loro diverse implicazioni giuridiche che in questa sede si cercherà di indagare.

Di queste due diverse esperienze si darà conto in entrambi gli ambiti in cui viene esercitato il mandato elettivo, sia quello privato dei partiti, sia quello pubblico delle assemblee elettive nella convinzione che costituiscano entrambe esperienze rilevanti di autoregolamentazione politica.

Gli statuti da adottare in conformità a quanto previsto dall’art. 3 del Decreto legge n. 149 del 2013 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 13 del 2014 sono soggetti ad un controllo formale di legittimità da parte della “Commissione di Garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici”²¹⁶. Il controllo effettuato dalla Commissione verifica la sussistenza dei requisiti minimi di democraticità negli statuti dei partiti e della correttezza dei rendiconti, elementi necessari per l’accesso ai benefici previsti dalla legge (agevolazioni fiscali per le contribuzioni volontarie e del cd. due per mille). La Commissione ha anche il potere di emanare significative sanzioni²¹⁷ motivazioni sufficienti a convincere i partiti ad ottemperare alla normativa.

Lo stesso vale per gli Statuti dei gruppi parlamentari della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica adottati in conformità rispettivamente delle disposizioni di cui

²¹⁶ La “Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici”, istituita dalla legge 6 luglio 2012, n. 96 ha il compito di effettuare il controllo di regolarità e di conformità alla legge dei rendiconti dei partiti. Con il D.L. 28 dicembre 2013, n. 149 “Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore”, convertito con modificazioni dalla l. 21 febbraio 2014, n. 13, è stata attribuita alla Commissione la funzione di verificare la presenza nello statuto degli elementi richiesti dalla stessa legge e di procedere all’iscrizione nel registro solo all’esito positivo di tale verifica.

²¹⁷ Alla Commissione sono riconosciuti poteri sanzionatori in caso di mancato rispetto degli obblighi di legge; le sanzioni consistono nella decurtazione delle somme del due per mille e dei contributi pubblici diretti spettanti al partito politico e, in caso di mancata presentazione del rendiconto, alla cancellazione del partito dal registro nazionale per l’anno di imposta successivo (art. 8 del D.L. 149/2013, conv. con L. 13/2014,) e alla decurtazione per l’intero importo dei contributi pubblici spettanti per l’anno in corso.

all'art. 15, comma 2-*bis* del Regolamento della Camera e di quelle all'art. 15, comma 3-*bis* del Regolamento del Senato.

Diverse e di varia natura sono invece le motivazioni che hanno spinto i partiti e la Camera dei deputati²¹⁸ a dotarsi di codici etici e/o di condotta, anche se la matrice comune sembra essere quella dell'opportunità politica. *In primis* in termini di controllo sugli iscritti individuando comportamenti incompatibili sia con l'esercizio del mandato di rappresentanza sia con la semplice conservazione dell'iscrizione al partito; *in secundis* in relazione al rapporto con l'elettorato. Le iniziative disciplinanti *standard* etici e di condotta da rispettare, incoraggiate da svariati osservatori nazionali e non²¹⁹, mirano infatti ad attenuare quel sentimento di sfiducia diffusa tra i cittadini²²⁰ nei confronti dell'operato della classe politica e a far sì che essa possa recuperare la sua legittimazione sostanziale²²¹ anche da parte di coloro che “vedendo la politica come solo dominio del potere e della violenza e come tradimento degli ideali, pensa[no] utopisticamente una società che risolva tutto all'interno delle regole morali”²²².

Tali regole, com'è noto, intervengono infatti in un momento di grande sfiducia istituzionale e di crisi della vocazione di fondo dei partiti incapaci di “conciliare quelle funzioni di rappresentanza e di mediazione tra il pluralismo sociale e l'autorità statale”²²³. I partiti appaiono depotenziati sia nella loro capacità di incidere concretamente nelle

²¹⁸ Riguardo l'esperienza *sui generis* del codice di condotta della Camera dei deputati cfr. *infra* cap. II, sez. II.

²¹⁹ Basti pensare al ciclo di valutazioni condotte sul tema dal G.R.E.C.O. (*Group of States against corruption*) compiuti negli anni l'ultimo dei quali (*Fourth Evaluation Round* – pubblicato in data 19/01/2017) insiste molto sulla necessità della politica di ricorrere ai codici di condotta così da introdurre *standard* di comportamento predeterminati (le valutazioni del G.R.E.C.O. sull'Italia sono consultabili al seguente link: <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/italy>). Sul punto fondamentale anche: Commissione di Venezia, *Guidelines on political party regulation, by OSCE/ODIHR and Venice Commission*, cit., che detta i principi e le linee guida in materia di autoregolamentazione dei partiti.

²²⁰ Sul rapporto tra fiducia, legittimità e partiti cfr. S. Lieto, *La crisi dei partiti politici nella duplicità paradigmatica globale e locale*, in *RivistaAic.it*, fasc. n. 4/2012, p. 7.

²²¹ A. Ruggeri, *I malati gravi (e incurabili?) degli Stati costituzionali: i partiti politici*, in *Federalismi.it*, fasc. n. 22/2017, p. 3, in cui l'autore sottolinea che di fronte alle alte percentuali di astensionismo dal voto caratterizzanti la storia politica recente del nostro Paese non si possa che parlare di assenza di “legittimazione sostanziale” dei principali partiti politici italiani. Sullo stesso tema cfr. anche F. Tuccari, *Ritorno al futuro? La crisi dei partiti politici*, in *Storia del pensiero politico*, Bologna, fasc. n. 1/2014.

²²² N. Bobbio, *I vincoli della democrazia*, in V. Dini e L. Marconi (a cura di), *La politica possibile*, Napoli, 1983, p. 58, come citato da G. Aprile, *Il rapporto tra etica e politica nel pensiero di Norberto Bobbio*, in *Intersezioni*, Bologna, fasc. n. 3/2011, p. 406.

²²³ L. Elia, *L'attuazione della costituzione in materia di rapporti tra partiti e istituzioni (1966)*, in Id., *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, 2009, p. 131.

decisioni istituzionali sempre più governative e meno assembleari e sempre più sovranazionali, sia nella loro capacità di rappresentanza dei cittadini; un momento dunque in cui seppur “non scomparsi, [i partiti] sono diventati macchine per la costruzione e il mantenimento del potere del *leader* e dei suoi agenti, fuori da ogni controllo da parte dei militanti”²²⁴. L’evoluzione in senso maggioritario del sistema elettorale – arrestata solo recentemente dalla L. 3 novembre 2017 n. 165 – ha costituito un ulteriore elemento di disgregazione avendo imposto al corpo elettorale un sacrificio in termini di minore rappresentatività²²⁵.

Siamo infatti dinanzi ad una pervasiva crisi dell’indirizzo politico dovuta a svariate ragioni che non è il caso di riepilogare in questa sede. Basti solo ricordare, a titolo di esempio, il contesto di endemica emergenza che riduce il campo di azione e di prospettiva dell’azione politica; l’incapacità della stessa di intercettare le domande sociali che si spostano così sempre di più dalle sedi istituzionalmente preposte alla direzione politica a sedi diverse, specialmente quelle in cui si amministra la giustizia²²⁶, e più in generale la diffusa incapacità della rappresentanza di interpretare la realtà, di farsi portatrice di una qualche conoscenza del vero: «ciò che [le] viene rimproverato non è di essere “una macchina per fabbricare una passione collettiva”, ma semmai di non essere più tale»²²⁷. Forse, quindi, in un contesto in cui persiste “lo svuotamento progressivo della autorevolezza politica (intesa come capacità effettiva di mediazione) dei partiti; la persistenza di abusi etici (e non solo) all’interno dei partiti; (...) il trasformismo delle formazioni politiche (che continua a delineare un sistema di multipartitismo esasperato) e la tentazione di rafforzare la figura del leader, fino a rendere quasi irrilevanti le funzioni degli altri organi espressivi del pluralismo interno alle singole formazioni politiche”²²⁸, è

²²⁴ N. Urbinati, *Democrazia in diretta. Le nuove sfide della rappresentanza*, Milano, 2013, p. 168, così come citato da D. Palano, *La macchina per fabbricare passioni. Il concetto di partito nell’era della crisi dei partiti*, in *Filosofia politica*, Bologna, fasc. n. 1/2015, p. 112.

²²⁵ S. Curreri, *Democrazia e rappresentanza politica: dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze, 2004, p. 13.

²²⁶ A. Ruggeri, *I malati gravi (e incurabili?) degli Stati costituzionali: i partiti politici*, cit., p. 4.

²²⁷ D. Palano, *La macchina per fabbricare passioni. Il concetto di partito nell’era della crisi dei partiti*, cit., p. 106.

²²⁸ P. Marsocci, *La possibile disciplina (legislativa) dei partiti politici e il suo collegamento con il loro finanziamento*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. n. 1/2017, p. 69.

diventata più impellente la necessità di recuperare spazi di rappresentatività e di democraticità proprio a partire dalla struttura organizzativa interna dei partiti²²⁹.

Sia gli statuti che i codici rivestono quindi un ruolo decisivo nel determinare la vita associativa dei partiti. Il loro rapporto è di solito di *genus a species*; gli statuti richiamano, infatti, nel loro *corpus* le disposizioni dei codici etici. Queste di conseguenza, oltre a costituire un vincolo all'azione degli iscritti, assurgono spesso anche a parametro di giudizio per gli organi deliberanti interni (i collegi dei *probiviri* ad esempio) e per l'autorità giurisdizionale. Si tratta quindi di disposizioni che incidono sia sulla vita interna al partito sia su quella esterna e che ci spingono a “riflettere sulla genesi democratica del diritto e a prendere atto che esso non è più solo il prodotto di una sovranità popolare istituzionalizzata ma è anche il risultato di una sovranità popolare sempre più non istituzionalizzata”²³⁰.

La regolamentazione è ovviamente il frutto di libere valutazioni che i partiti portano avanti nell'alveo della loro autonomia organizzativa tutelata dagli articoli 18 e 49 della Costituzione. Ma fin dove può spingersi tale autonomia? È davvero legittima anche nei casi di potenziale contrasto con disposizioni di rango costituzionale o primario? Solo per fare alcuni esempi, la disciplina in tema di obblighi di dimissioni nei casi di condanna non definitiva per determinati reati (come nel caso del codice del Partito Democratico)²³¹ è potenzialmente confliggente con il principio di presunzione di non colpevolezza ex art. 27 Cost. Mentre eventuali disposizioni sanzionanti il mancato rispetto del vincolo di mandato per l'eletto (come quelle introdotte dal codice etico del Movimento 5 stelle²³²)

²²⁹ F. Scuto, *Democrazia rappresentativa e partiti politici: la rilevanza dell'organizzazione interna e il suo impatto sulla rappresentanza politica*, in *Federalismi.it*, numero speciale 1/2017, p. 8.

²³⁰ R. Bifulco, *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa*, Relazione al Convegno “*La democrazia partecipativa in Italia e in Europa: esperienze e prospettive*”, Firenze 2-3 aprile 2009, in *Astrid-online*, p. 9.

²³¹ Codice etico del Partito Democratico, art. 5, c. 5: “Ove sopravvengano le condizioni di cui ai commi precedenti, gli eletti, i titolari di incarichi all'interno del partito, ovvero il personale di nomina politica, rassegnano le dimissioni dal relativo incarico”. Il testo integrale del codice è consultabile al seguente link: <https://www.partitodemocratico.it/codice-etico-del-partito-democratico/>

²³² Codice etico del Movimento 5 stelle, art. 5: “(...) In considerazione del fatto che, ad eccezione del contributo di cui al terzo comma del presente articolo, gli oneri per l'attività politica e le campagne elettorali sono integralmente a carico del MoVimento 5 Stelle, ciascun parlamentare, in caso di: espulsione dal Gruppo Parlamentare del MoVimento 5 Stelle e/o dal MoVimento 5 Stelle; abbandono del Gruppo Parlamentare del MoVimento 5 Stelle e/o iscrizione ad altro Gruppo Parlamentare; dimissioni anticipate dalla carica non determinate da gravi ragioni personali e/o di salute ma da motivi di dissenso politico; sarà obbligato pagare al MoVimento 5 Stelle, entro dieci giorni dalla data di accadimento di uno degli eventi sopra indicati, a titolo di penale, la somma di € 100.000,00 quale indennizzo per gli oneri sopra indicati per l'elezione del parlamentare stesso”.

sono sicuramente in contrasto con l'art. 67 Cost. che impone ai deputati di rappresentare la Nazione nella sua unitarietà. Per quanto riguarda le norme ordinarie invece basti pensare al complesso normativo in tema di ineleggibilità e incandidabilità e i requisiti decisamente più stringenti che in alcune occasioni devono soddisfare i candidati dei partiti.

Si tratta quindi di discipline che incidono su diritti e profili giuridici primari, ma in virtù di quale legittimazione? In virtù di quale rango gerarchico e di quali potenzialità giuridiche sono in grado di travolgere addirittura il dettato costituzionale?

Tali disposizioni sono nate generalmente come reazione ad un eccesso di irresponsabilità degli eletti nei confronti degli elettori. Una reazione che è stata concausa di numerose iniziative nazionali tra le quali anche l'adozione del codice di condotta della Camera dei deputati e la riforma del regolamento del Senato²³³. Ma seppur comprensibili nell'intento, come emergerà nel seguito della trattazione, tali strumenti rischiano di presentare profili di illegittimità nel metodo e nel contenuto.

²³³ Il nuovo articolo 14, come modificato in data 20 dicembre 2017, reca al quarto comma disposizioni atte a disincentivare la formazione di nuovi e diversi gruppi parlamentari non presenti al momento delle precedenti elezioni: "Ciascun Gruppo dev'essere composto da almeno dieci Senatori e deve rappresentare un partito o movimento politico, anche risultante dall'aggregazione di più partiti o movimenti politici, che abbia presentato alle elezioni del Senato propri candidati con lo stesso contrassegno, conseguendo l'elezione di Senatori. Ove più partiti o movimenti politici abbiano presentato alle elezioni congiuntamente liste di candidati con il medesimo contrassegno, con riferimento a tali liste, può essere costituito un solo Gruppo, che rappresenta complessivamente tutti i medesimi partiti o movimenti politici. È ammessa la costituzione di Gruppi autonomi, composti da almeno dieci Senatori, purché corrispondenti a singoli partiti o movimenti politici che si siano presentati alle elezioni uniti o collegati. I Senatori che non abbiano dichiarato di voler appartenere ad un Gruppo formano il Gruppo misto".

SEZIONE I

L'AUTOREGOLAMENTAZIONE DEI PARTITI POLITICI

SOMMARIO: *1. Prime considerazioni sulla natura giuridica di Statuti e Codici etici; 1.1. Gli statuti dei partiti politici; 1.2. I codici etici dei partiti politici; 2. I limiti costituzionali all'autonomia privata: il metodo democratico negli statuti; 3. I tratti distintivi di uno "statuto democratico" e le scelte dei principali partiti italiani; 3.1. Status di iscritto; 3.2. Procedimenti disciplinari e decadenza dallo status di iscritto; 3.3. Composizione degli organi; 3.4. Tutela delle minoranze; 3.5. La selezione delle candidature; 3.6. Il controllo sull'attività di partito.*

1. Prime considerazioni sulla natura giuridica di Statuti e Codici etici – Le due fonti principali di cui si servono i partiti politici per regolare la loro vita associativa interna sono, quindi, gli statuti e i codici; insieme creano un “sistema complesso che (...) costruendo intorno al singolo una serie di posizioni giuridiche attive e passive, finisce per determinare un universo deontico [che dovrebbe essere] funzionalizzato alla protezione di interessi pubblici”²³⁴.

Statuti e codici sono infatti adottati dalla maggior parte dei partiti che concorrono a determinare la politica nazionale, ma il quadro complessivo rimane disomogeneo poiché non tutti gli Statuti con cui i partiti determinano la loro vita associativa sono adottati in ossequio al dettato legislativo lasciando quest'ultimo anche la possibilità – per quei partiti che non intendano concorrere al finanziamento pubblico indiretto – di non registrarsi.

L'unico obbligo, inserito dall'ultima legge elettorale approvata (L. 3 novembre 2017, n. 165) è infatti quello di deposito di una “dichiarazione di trasparenza” in sostituzione dello statuto per i partiti non registrati intenzionati a concorrere alle elezioni. In virtù di questa disposizione il MoVimento 5 Stelle, ad esempio – unico partito tra quelli

²³⁴ G. Colavitti, *La libertà sindacale e il diritto di sciopero*, in R. Nania, P. Ridola (a cura di), *I diritti costituzionali, II*, Torino, 2001, p. 750.

maggiormente rappresentativi a non essersi registrato nel “registro dei partiti” – è stato costretto a depositare la dichiarazione di trasparenza²³⁵ presso la sezione “elezioni trasparenti” del portale *online* del Ministero dell’Interno per poter concorrere alle elezioni politiche tenutesi il 4 marzo 2018.

I tentativi di inquadramento delle fonti di autoregolamentazione in questa materia sono perciò depotenziati dal disomogeneo sviluppo di una prassi in cui si sono diffusi alternativamente diversi strumenti con diversa legittimazione giuridica e con diverse finalità: statuti adottati ai sensi del D.L. n. 149/2013, statuti di partiti non registrati e codici etici. Statuti e codici, seppur profondamente interconnessi, sembrano avere diverse aspirazioni: i primi quella di concepire una disciplina di base generale e applicabile *erga omnes* a tutti gli iscritti; i secondi quella di elaborare regole di natura deontologica stringenti, soprattutto per un numero più ristretto di destinatari, complementari rispetto a quelle prettamente giuridiche²³⁶. I codici etici sembrano, infatti, indirizzarsi prevalentemente a coloro che rivestono un incarico di rappresentanza all’interno o all’esterno del partito.

1.1. *Gli statuti dei partiti politici* – Gli statuti adottati dai partiti politici in ossequio al D.L. n. 149/2013 sono sottoposti al vaglio della Commissione di Garanzia prima della loro iscrizione nel registro pubblico. La Commissione in particolare verifica che il contenuto degli statuti sia conforme alle disposizioni legislative che ne prescrivono il contenuto minimo: similmente a quanto avviene in altri ambiti²³⁷, questa commistione tra discrezionalità privata e regolamentazione pubblica configura un’autoregolamentazione *dal carattere normativo* poiché il contenuto della norma privata è prescritto in parte dall’ordinamento statale²³⁸. Si tratta infatti di un’autoregolamentazione legittimata e prescritta da una fonte statale in cui “l’intervento del livello superiore generale [si configura] come necessario a abilitare, e con ciò a definire, la produzione normativa di

²³⁵ Dichiarazione di Trasparenza del MoVimento 5 stelle del 18 gennaio 2018, depositata presso il Ministero dell’Interno ai sensi dell’art. 1, comma 6, lett. b) della l. 3 novembre 2017, n. 165, pubblicata nella sezione online del sito del Ministero dell’Interno “Elezioni Trasparenti” e consultabile al seguente link: http://dait.interno.gov.it/documenti/trasparenza/Doc/4/4_Dic_Trasparenza.pdf

²³⁶ F. Cafaggi, *Crisi della statualità pluralismo e modelli di autoregolamentazione*, cit., p. 552.

²³⁷ Basti pensare ai codici di condotta prescritti dal Regolamento UE n. 679 del 2016, sul punto cfr. F. Pizzetti (a cura di), *Intelligenza artificiale, protezione dati personali e regolazione*, Torino, 2018, pp. 142-156.

²³⁸ U. Prefetti, *Codice deontologico forense e natura delle norme deontologiche*, cit., p. 27.

livello inferiore”²³⁹.

Una forma di autoregolamentazione che viene in essere “in esecuzione di un obbligo previsto dalla legge [dando vita a] una scissione tra la fonte di legittimazione, la legge, e quella di produzione, l’autonomia privata, che produce effetti rilevanti sulla natura delle norme e sul rapporto con l’ordinamento generale”²⁴⁰. Lo statuto assume quindi con la nuova disciplina il valore di “fonte delegata dei diritti e dei doveri del socio di partito in modo molto più articolato e dettagliato di quanto non sia stato possibile fare nel corso della maggior parte della storia repubblicana”²⁴¹. Il livello superiore è costituito in questo caso dall’art. 3 del D.L. n. 149/2013 che come anticipato è stato introdotto nel nostro ordinamento con l’intenzione di vincolare i partiti – che intendano concorrere alla competizione elettorale, beneficiare degli sgravi fiscali e del finanziamento indiretto del c.d. due per mille – all’adozione di uno statuto democratico²⁴².

Le disposizioni previste dal legislatore “sono certamente meno generiche delle precedenti ma, al tempo stesso, non si può dire che abbiano introdotto una vera disciplina pubblicistica della democrazia nei partiti”²⁴³. La normativa statale ha, però, inciso per la prima volta sulla disciplina interna dell’organizzazione dei partiti – fino ad allora affidata unicamente a quella delle associazioni non riconosciute di cui all’art. 36 c.c. – coinvolgendo non solo la legittimazione ad essere ammessi al regime di finanziamento, “bensì anche la stessa validità del negozio costitutivo di partito (...) un’associazione che non rispetta quelle regole potrà certamente costituirsi sulla base dell’esercizio della libertà associativa, ma non potrà costituire le legittimazioni proprie dell’associazione-partito”²⁴⁴.

Gli Statuti quindi, al pari dei codici di autoregolamentazione, tendono ad uscire dall’area della pura autodisciplina di categoria “per assumere una funzione di strumenti certificati, rispetto ai quali, cioè, vi sono interventi di autorità che ne certificano, nei

²³⁹ F. Modugno, *È possibile ancora parlare di un sistema delle fonti?*, cit., p. 46. Sul punto cfr. anche E. Cheli, *Potere regolamentare e struttura costituzionale*, Milano, 1967, p. 83 ess.

²⁴⁰ F. Cafaggi, *Crisi della statualità, pluralismo e modelli di autoregolamentazione*, cit., p. 564.

²⁴¹ G. Vecchio, *I partiti*, Napoli, 2016, p.121.

²⁴² La legge consente in alternativa di poter depositare una dichiarazione sostitutiva di trasparenza, strada percorsa dal Movimento 5 stelle in occasione delle elezioni politiche tenutesi il 4 marzo 2018.

²⁴³ F. Scuto, *Democrazia rappresentativa e partiti politici: la rilevanza dell’organizzazione interna e il suo impatto sulla rappresentanza politica*, cit., p. 11.

²⁴⁴ G. Vecchio, *I partiti*, cit., p. 122.

confronti degli interessati (...) una plusvalenza rispetto alla pura autodisciplina”²⁴⁵. Nonostante non sia possibile definire tali strumenti come atti propriamente normativi, essendo gli stessi solo quelli espressamente previsti da norme sulla normazione dell’ordinamento statale, ne è però riconoscibile il valore di norme interne giuridiche come tutte quelle “espresse da ogni atto che presenti la specie di un atto normativo, ma che non sia possibile inquadrare in una delle categorie formali note”²⁴⁶.

Investita del controllo degli Statuti, infatti, la Commissione di Garanzia²⁴⁷ realizza sia un ruolo di indirizzo nella fase di redazione tramite le linee guida (adottate con deliberazione n. 1 del 12 febbraio 2018) sia un vaglio formale per l’ammissione degli statuti al registro dei partiti politici²⁴⁸.

L’esame della Commissione si pone a garanzia di “un minimo di legalità ad atti di autonomia privata che altrimenti non potrebbero divenire atti normativi integrativi dell’ordinament[o] giuridic[o] nazional[e]”²⁴⁹. Le linee guida che hanno dettato i requisiti da rispettare e che sono state poste a fondamento di alcune deliberazioni di diniego di iscrizione specificano inoltre il disposto legislativo: “l’introduzione a livello pubblicistico di linee di indirizzo concorre a rendere effettiva, secondo i principi sanciti dall’art. 49 della Costituzione, l’osservanza del metodo democratico nei suoi riflessi non solo esterni, ma anche interni, con specifico riguardo ai diritti di partecipazione degli iscritti”²⁵⁰.

Il contenuto formale dello statuto dovrà dunque rispettare i principi di eguaglianza, trasparenza, proporzionalità, ragionevolezza, non discriminazione, nonché i diritti fondamentali della persona sanciti dalla Costituzione e dall’ordinamento comunitario.

²⁴⁵ S. Rodotà, *Intervento alla riunione interistituzionale sulla legislazione*, cit., p. 25.

²⁴⁶ M. S. Giannini, *Diritto amministrativo, II*, Milano, 1988, p. 887.

²⁴⁷ La stessa Commissione ha una peculiare estrazione tutta giurisdizionale, essendo per legge composta di tre magistrati della Corte dei Conti, un magistrato della Corte di cassazione e un magistrato del Consiglio di Stato.

²⁴⁸ Tutte le deliberazioni della Commissione di garanzia sono consultabili al seguente link: <http://www.parlamento.it/1063>

²⁴⁹ S. Sileoni, *Autori delle proprie regole. I codici di condotta per il trattamento dei dati personali e il sistema delle fonti*, cit., p. 257.

²⁵⁰ “Linee guida per la redazione degli statuti dei partiti e dei movimenti politici” adottate dalla Commissione di garanzia con deliberazione n. 1 del 12 febbraio 2018. Il testo integrale è consultabile al seguente link:

http://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/file/Linee_GuidaDelibera_per_publicazione_2018.pdf

Non sembra però possibile ipotizzare, alla luce dei poteri attribuiti alla Commissione di garanzia e del tenore del dettato legislativo, un diniego di iscrizione a un partito basato su tali rilievi poiché, stante il quadro attuale, rischierebbe di esorbitare dalle attribuzioni dell'organo in questione²⁵¹.

L'evoluzione normativa futura potrebbe, però, se implementata, configurare un sistema simile a quello in vigore per l'adozione dei codici degli ordini professionali²⁵²: legittimati e prescritti da una fonte di rango primario e controllati da un'autorità esterna (normalmente autorità indipendenti, in questo caso tale funzione potrebbe essere attribuita alla Commissione di garanzia, anche se con le dovute distinzioni²⁵³).

Grazie a tale incontro tra pubblico e privato, si potrebbe vincolare i partiti all'assunzione in via di autoregolazione di una serie di precetti, il rispetto dei quali potrebbe essere garantito da un organo terzo in grado di tutelare anche gli interessi generali²⁵⁴.

1.2. I codici etici dei partiti politici – I codici etici si presentano spesso come forme di regolamentazione complementare agli statuti e dagli stessi spesso legittimati. La loro adozione non è prescritta né vincolata dall'ordinamento, ma rimessa esclusivamente alla

²⁵¹ Di opposta visione R. De Nictolis, *La giurisdizione esclusiva sul finanziamento dei partiti politici: un nuovo guazzabuglio normativo*, in *Federalismi.it*, fasc. n. 6/2014, p. 7: “Il diniego di iscrizione potrà fondarsi non solo sulla mancanza di contenuti formali, ma anche sulla inidoneità degli stessi a soddisfare il metodo democratico e gli altri parametri di confronto desumibili da Costituzione e ordinamento comunitario”.

²⁵² Nel caso degli ordini la violazione del codice espone a sanzioni di carattere ablativo (sospensione, cancellazione dall'albo, radiazione) incidenti su diritti di rango costituzionale (artt. 4 e 35 Cost sul diritto al lavoro) ed indirettamente sulla sfera giuridica di terzi, potendo riflettersi ad esempio, sullo stesso rapporto professionale.

²⁵³ La Commissione di garanzia non può però essere accostata per conformazione alle autorità amministrative indipendenti. Sul punto cfr. G. Grasso, *Partiti politici europei e disciplina costituzionale nazionale*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, fasc. n. 1/2017, p. 11: “Anche solo per limitarsi a profili meramente organizzativi, la designazione da parte dei supremi organi giurisdizionali non è certo una caratteristica propria delle autorità indipendenti, a differenza del modello francese delle *autorités administratives indépendantes*. Soprattutto, poi, come ben evidenziato in dottrina, la circostanza che la Commissione abbia sede presso la Camera dei deputati, che non abbia una sua separata dotazione finanziaria e che ai suoi membri non sia corrisposto alcun compenso, mina concretamente lo spazio della sua indipendenza”.

²⁵⁴ F. Capriglione, *I codici deontologici nel settore bancario e finanziario*, in G. Alpa, A. Zatti (a cura di), *Codici deontologici e autonomia privata*, Milano, 2006, p. 105.

discrezionalità dei partiti e deliberata dagli associati²⁵⁵.

Non presentano generalmente precetti giuridici, ma solo etici²⁵⁶ relativi a *standard* di comportamento; la loro formulazione si esprime attraverso “prescrizioni comportamentali di volta in volta qualificate come obblighi, impegni, raccomandazioni, doveri; le regole spesso sono qualificate alla stregua delle regole di diritto, e quindi identificano una fattispecie, di carattere generale e astratto, e spesso contengono clausole generali, quali la correttezza, la professionalità, la probità, che rinviano a valori condivisi della coscienza sociale e in particolare degli appartenenti alla categoria; l’introduzione di clausole generali consente a coloro che sono investiti del potere di applicare le regole e di irrogare le sanzioni di adattare le regole alle varie innumerevoli circostanze che si possono porre (...) e che non potrebbero essere tutte previste e tutte organizzate in fattispecie disciplinate”²⁵⁷.

I codici etici dei partiti costituiscono la sperimentazione nell’ambito della rappresentanza di regole di condotta già ampiamente in uso in molte altre realtà. Di un codice etico si sono infatti già da anni dotate le aziende private – sia spontaneamente²⁵⁸ sia perché vincolate dalle disposizioni del D.lgs. 8 giugno 2001 n. 231 secondo le quali il codice etico deve costituire parte integrante del Modello di Organizzazione e Gestione – , le Università e gli enti pubblici alla ricerca di una legittimazione morale o di un rientro di immagine²⁵⁹.

Non si tratta pertanto di strumenti inediti per il nostro ordinamento e soprattutto per la pubblica amministrazione. Già dei primi anni novanta, infatti, sono le prime leggi che introducono principi di buon comportamento (cfr. l. 241/1990) e regole di condotta (cfr. decreto Ministro Funzione Pubblica, 31/03/1994 “Norme generali sull’ordinamento del

²⁵⁵ G. Alpa, *Diritto privato “e” diritto pubblico. Una questione aperta*, cit., p. 54.

²⁵⁶ F. Cafaggi, *Crisi della statualità, pluralismo e modelli di autoregolamentazione*, cit., p. 552.

²⁵⁷ G. Alpa, *Diritto privato “e” diritto pubblico. Una questione aperta*, cit., p. 54.

²⁵⁸ B. Bortolotti, D. Siniscalco, *Le forme private di regolazione*, in G. De Caprariis, G. Vespertini (a cura di), *L’Italia da semplificare, II: Le regole e le procedure*, Bologna, 1998, p. 211: “L’onestà ha un prezzo: il premio che alcune imprese si guadagnano accumulando nel tempo una reputazione di affidabilità”.

²⁵⁹ S. Sileoni, *Autori delle proprie regole. I codici di condotta per il trattamento dei dati personali e il sistema delle fonti*, cit., p. 50.

lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”) per il personale statale di carriera²⁶⁰.

La legislazione sul tema è cospicua: decreti *ad hoc*²⁶¹ e leggi generali²⁶² sono stati nel tempo adottati con la finalità di ricostruire la credibilità del sistema pubblico-istituzionale, a fronte della notoria crisi in cui versa, e a rinvigorire la fiducia dei consociati nei confronti di chi “agisce esercitando (o collaborando all’esercizio di) un pubblico potere od ufficio sottoponendosi, in questo modo, in ogni suo relativo comportamento ai doveri di disciplina e onore prescritti dall’art. 54 della Costituzione”²⁶³.

Si è fatta spazio cioè, a fronte del diffondersi di fenomeni di malcostume, una rinnovata lettura del disposto dell’art. 54 Cost.²⁶⁴ volta a garantire “che la condotta di coloro che sono investiti di funzioni pubbliche, si ispiri a regole di decoro adeguate alla fiducia in essi riposta, che vanno oltre l’ossequio formale ed esteriore alle leggi”²⁶⁵.

I principi di tali codici sono di solito riconducibili a valori condivisi e spesso sovrapponibili concettualmente a doveri già alla base del nostro ordinamento e riconosciuti dall’ordito costituzionale quali quello dell’imparzialità (art. 97), del servizio della Nazione (art. 98), della responsabilità (art. 28), della disciplina e onore (art. 54), “ma anche da quelli riferiti alle imprese, quale il limite dell’utilità sociale (art. 41) e ai

²⁶⁰ Per una completa ricostruzione della vicenda cfr. B. G. Mattarella, *Le Regole dell’onestà*, cit.

²⁶¹ Cfr ad es: *Codici di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni*, Decreto del Ministro della funzione pubblica, 28 novembre 2000.

²⁶² Cfr ad es: *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione*, L. 6 novembre 2012 n. 190 ai sensi della quale è stata emanato il D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, *Regolamento recante Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell’articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*.

²⁶³ P. Marsocci, *L’etica politica nella disciplina interna dei partiti*, cit., p. 6.

²⁶⁴ G. Sirianni, *I profili costituzionali. Una nuova lettura degli articoli 54, 97 e 98 della Costituzione*, in F. Merloni, L. Vandelli (a cura di), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, Firenze, 2010, p. 4. Sul valore giuridico dell’art. 54 Cost: “Alla ricerca di punti fermi, si può in primo luogo ritenere superata la questione relativa alla natura giuridica o meno del dovere di disciplina ed onore. Esclusa la possibilità di considerarlo come una mera ridondanza del testo costituzionale (...) in realtà tra l’art. 54 c. 2 e i precetti rivolti ora agli uffici, ora ai funzionari, dagli artt. 28, 97, 98 Cost., esiste una indubbia continuità, nel senso che ciascuno di essi presuppone ed implica l’esistenza degli altri (il pubblico impiegato non può essere all’esclusivo servizio della nazione se non esercita le sue funzioni con disciplina ed onore e se l’ufficio in cui opera non è ordinato in modo da assicurare buon andamento ed imparzialità). La disciplina evocata dall’art. 54 c. 2., non può dunque essere appiattita nella sola responsabilità disciplinare interna”.

²⁶⁵ G. Sirianni, *I profili costituzionali. Una nuova lettura degli articoli 54, 97 e 98 della Costituzione*, cit. p. 3.

singoli cittadini, quali la fedeltà alla Repubblica (art. 54) e la solidarietà politica, economica e sociale (art. 2)»²⁶⁶.

Normalmente la funzione del modello “codice di condotta”²⁶⁷ nella pubblica amministrazione è triplice: definire il quadro deontologico nel quale si deve esercitare il pubblico impiego, determinare le regole di comportamento che i pubblici dipendenti debbono rispettare ed informare il pubblico del comportamento che deve aspettarsi da parte del personale statale con cui entra in contatto. Il Codice si colloca sul piano della prevenzione, rafforza le disposizioni della legislazione penale – che serve da base – insistendo “su quelle aree grigie che, ancorché non illegali, si configurano come situazioni moralmente inaccettabili e potenzialmente idonee a trasmodare in pratiche corruttive”²⁶⁸. Si occupa quindi di definire regole in grado di andare al di là della legge: “nel catalogo degli obblighi etici rientreranno quei comportamenti verificati e sanzionati dagli organismi di garanzia interni, ritenuti discutibili o riprovevoli dal punto di vista dell’onere e dell’integrità individuali e capaci di determinare discredito per l’organizzazione”²⁶⁹ in sostanza circoscrivendo l’identità di una categoria e lo spirito di appartenenza di un certo gruppo professionale²⁷⁰.

I codici etici dei partiti sembrano assolvere alle stesse funzioni all’interno della loro vita associativa con la differenza, rilevante, che si collocano esclusivamente nel solco

²⁶⁶ P. Marsocci, *L’etica politica nella disciplina interna ai partiti*, cit., p. 2.

²⁶⁷ Nel caso dei codici adottati dai partiti i termini codice di condotta e codice etico sembrano utilizzati indifferentemente, ma in dottrina se ne è teorizzata una distinzione. Sul punto cfr. G. Pasquino, R. Pelizzo, *Parlamenti democratici*, Bologna, 2006, p. 200: “I codici di condotta assomigliano per certi aspetti ai codici etici, ma queste somiglianze non devono essere sopravvalutate. Allo stesso modo dei codici etici, i codici di condotta intendono promuovere un comportamento moralmente accettabile da parte degli individui che essi intendono regolare, ma le somiglianze si fermano qui. (...) I codici etici sono dichiarazioni di principi e valori generali (bisogna essere integri, trasparenti, onesti, ecc.), mentre i codici di condotta contengono indicazioni dettagliate sul comportamento che si deve tenere in determinate circostanze (non si possono ricevere compensi per le attività svolte in parlamento oltre alla normale indennità parlamentare, bisogna dichiarare e bisogna registrare i propri interessi personali, ecc.)”. E anche: *La corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione - Rapporto della Commissione per lo studio e l’elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione*, 2012, p. 50: “Diversamente, il Codice etico è fondato su un approccio *values-based* all’*integrity management*: si concentra su valori generali piuttosto che su specifiche linee guida di comportamento, affidandosi maggiormente alle capacità dei membri dell’organizzazione per lo sviluppo di un *independent moral reasoning*”.

²⁶⁸ *La corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione - Rapporto della Commissione per lo studio e l’elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione*, 2012, p. 47.

²⁶⁹ P. Marsocci, *L’etica politica nella disciplina interna ai partiti*, cit., p. 6.

²⁷⁰ Così B. G. Mattarella durante il Seminario parlamentare, *Codice di condotta per i parlamentari e prevenzione della corruzione*, Camera dei deputati, 1 luglio 2014.

dell'autoregolamentazione: si configurano quindi come regole endoassociative non produttive di effetti per l'ordinamento giuridico generale in quanto da questo non espressamente richiamate²⁷¹ e non conosciute salvo il caso diventino oggetto di impugnazione di fronte all'autorità giudiziaria.

Si espongono quindi, così come gli Statuti dei partiti non registrati, ad un controllo pubblico solo *eventuale, asistemico e successivo*, nel caso ovvero l'autorità giudiziaria sia chiamata a verificarne i contenuti e l'applicazione conforme alle norme dell'ordinamento interno e del sistema²⁷². Si configurano quindi come nicchie di regolazione che sfuggono anche al giudizio preventivo della Commissione di Garanzia.

Riguardo alla loro legittimazione giuridica, in base ad una concezione formale delle fonti del diritto questa dovrebbe essere senz'altro esclusa non potendo rinvenirsi in nessuna fonte dell'ordinamento. Di più: "Il rinvio della competenza ad adottare regolamenti disciplinari, codici deontologici o altri strumenti secondari rispetto allo statuto in materia di tutela della posizione associativa del singolo ad organi diversi da quelli richiesti per la modifica dello statuto viola la previsione legislativa che sembra orientata in primo luogo, alla tutela dell'integrità del patto associativo (...). La previsione di specifici accorgimenti formali, forse più rigidi di quelli del regime delle società, svolge una funzione di tutela di democraticità interna e di trasparenza delle condizioni di partecipazione che non può essere esclusa con il semplice inserimento in statuto di una norma di rinvio ad atto che non presenta le stesse caratteristiche di conoscibilità del primo"²⁷³.

Dal punto di vista formale quindi i codici sono privi di efficacia diffusa²⁷⁴, potendosi applicare esclusivamente a coloro che ne hanno sottoscritto i contenuti direttamente o tramite l'iscrizione ad un partito, ma sono invece caratterizzati da generalità e astrattezza

²⁷¹ G. Pino, *I codici di deontologia nella normativa sul trattamento dei dati personali*, in *Danno e Responsabilità*, Milano, fasc. n. 4/2002, p. 366.

²⁷² M. Manetti, *I regolamenti delle autorità indipendenti*, in M. Siclari (a cura di), *Il pluralismo delle fonti previste dalla Costituzione e gli strumenti per la loro ricomposizione*, Napoli, 2012, p. 290.

²⁷³ G. Vecchio, *I partiti*, cit., p. 168.

²⁷⁴ F. Cafaggi, *Crisi della statualità, pluralismo e modelli di autoregolamentazione*, cit., p. 566: "Se si ritenesse che l'attributo della giuridicità ed in particolare quello della normatività sia correlato alla produzione di effetti giuridici *erga omnes*, ma che la definizione degli *omnes* possa effettuarsi anche sulla base di parametri diversi da quello della cittadinanza, per esempio in relazione allo svolgimento di una certa attività od alla intersezione tra un'attività ed un sistema di appartenenze soggettive o *status*, si potrebbe arrivare a definire fonte del diritto anche un atto che, pur producendo effetti nei confronti di una limitata cerchia di destinatari, si dirige, in ragione del parametro selezionato, verso la generalità dei destinatari".

proprio per la loro finalità principale di definire aprioristicamente quali circostanze possono comportarne una infrazione.

Seppur mancando dei requisiti formali tipici della normatività²⁷⁵, essi devono essere valutati per la loro efficacia sostanziale e in particolare per “l’idoneità potenziale a che tale efficacia sussista ancorché finisca nella realtà per incidere su un numero limitato di condotte”²⁷⁶. La loro applicazione può, infatti, comportare effetti giuridici rilevanti²⁷⁷ (per esempio in caso di obbligo alle dimissioni da una carica o al pagamento di una sanzione).

In virtù degli effetti pratici e di lesioni di posizioni giuridiche soggettive che tali codici comportano, non è quindi possibile escluderne la giuridicità solo a fronte di una loro valutazione formale e di contenuto etico, o morale²⁷⁸ poiché “un conto è il contenuto, altra la natura, non servendo il primo a qualificare la seconda. Del resto l’art. 88 c.p.c., norma sicuramente giuridica veicola un canone sicuramente etico (lealtà e probità); e così gli artt. 1175, 1337, 1375 c.c. norme indiscutibilmente giuridiche, pongono l’imperativo di un comportamento eticamente improntato al principio solidaristico”²⁷⁹. In base infatti ad una impostazione materiale delle fonti del diritto solo una valutazione a posteriori della loro efficacia giuridica ne può rivelare la natura sostanzialmente giuridica²⁸⁰.

In entrambi i casi, sia degli statuti che dei codici, l’efficacia è infatti rimessa all’operatività degli organi interni. Non è quindi prevedibile aprioristicamente, ma deve

²⁷⁵ Cfr. sul tema F. Modugno, *Norma Giuridica (teoria generale)*, in *Enc. Dir. XXVIII*, Milano, 1978.

²⁷⁶ F. Cafaggi, *Crisi della statualità, pluralismo e modelli di autoregolamentazione*, cit., p. 566.

²⁷⁷ Sulla nozione di norma giuridica cfr. F. Modugno, *Norma Giuridica (teoria generale)*, cit. p.: «La norma di condotta o di azione è per ciò stesso “norma giuridica”»

²⁷⁸ F. Modugno, “*Fonti del diritto e sistema normativo*”, Relazione tenuta al Seminario metodologico sulle fonti del diritto, Università degli studi di Ferrara, 25 giugno 2009, p. 68: «La natura normativa generale dei codici deontologici dei gruppi professionali è stata riconosciuta sia dalla Cassazione (Cass. sez un., sent. n. 5164 del 2004) che dalla giurisprudenza comunitaria quali “misure” suscettibili di valutazione ai sensi dell’art. 30 Tr. CE (Corte giust. CE, 15 dicembre 1993 causa 292/92, in *Foro it.*, 1994, IV, 329 ss.; 18 maggio 1989, cause riunite 266-267/87, in *Racc. giur. C. giust.*, 1989, 1295 ss.) assumendo rilievo come elemento costitutivo dello statuto dell’attività correlato alla competenza dell’ordinamento nazionale».

²⁷⁹ U. Prefetti, *Codice deontologico forense e natura delle norme deontologiche*, cit., p. 14.

²⁸⁰ F. Modugno, *Norma Giuridica (teoria generale)*, cit., “Il fatto normativo, in teoria generale, è il fatto che produce la norma. Ma quando è che un fatto è produttivo di norme? Non essendo possibile risalire ad una norma presupposta che qualifichi il fatto come normativo, se non per modo di dire e dal punto di vista di un ordinamento determinato, è necessario verificare se dal fatto in questione siano state o non prodotte norme. (...) La norma giuridica di un ordinamento non è norma soltanto perché valida (ossia oggettivamente riconducibile al sistema di cui è parte), ma anche perché efficace (ossia effettivamente presente nel sistema complessivo), e l’efficacia della norma è la prima condizione della sua stessa validità”.

essere valutata in relazione alla prassi applicativa²⁸¹ ad essi conferita sia dall'eventuale apparato di *enforcement* dedicato²⁸² presente all'interno dell'associazione e dalle sue caratteristiche di terzietà imparzialità (elemento non sempre rinvenibile poiché destinatari delle regole e garanti spesso coincidono), sia dal confronto eventuale con l'autorità giurisdizionale. Anche se l'analisi della prassi dimostra che le motivazioni che possono incidere sull'efficacia dell'autoregolamentazione sono varie e non solo legate all'operatività degli organi interni²⁸³.

Gli organi interni hanno però il compito di dettagliare e rendere coercibile il principio enunciato nella norma di condotta secondo la tecnica della clausola generale: la sanzione opera quindi non a livello normativo, ma applicativo. Il precetto generale deontologico non è, quindi, quasi mai sufficiente per porsi come canone esclusivo in base al quale irrogare una sanzione, ponendosi piuttosto come indicazione e supporto all'attività degli organi decidenti: il precetto generale diventa così canone ermeneutico veicolato e supportato dalle norme dello statuto²⁸⁴. Da qui la conclusione che la fonte normativa del codice etico – seppur evadendo le disposizioni della l. 13/2014 che prevedono la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale per le regole fondative del partito – è posta nello statuto che la legittima. Tanto che il mancato rispetto della normativa deontologica, in

²⁸¹ Sulla giuridicità della prassi cfr. tra gli altri A. Falzea, *La prassi nella realtà del diritto*, in *Studi in onore di Pietro Rescigno. I. Teoria generale e storia del diritto*, Milano, 1998, p. 355, in base al quale il pregiudizio secondo cui la prassi sarebbe estranea “alla sfera della giuridicità perché fattore di contaminazione della purezza del diritto e comunque al di fuori della dimensione normativa della giuridicità, è contrastato dalla constatazione che proprio la conformazione normativa del sistema culturale del diritto esige la permanente operatività di un nesso di interdipendenza tra diritto e vita sociale, rientrando totalmente il tempo e lo spazio dell'uno nel tempo e nello spazio dell'altra. E poiché la vita è esperienza e l'esperienza è vissuta nella prassi, consegue che la prassi giuridica costituisce parte integrante del diritto. Ove si rifletta che il diritto è positivo perché le sue norme sono realizzabili e si realizzano in concreto, viene agevole constatare come soltanto nella prassi è possibile sperimentare la sua capacità di realizzazione e con essa la sua positività. È all'interno della prassi che si svolge il confronto conclusivo tra la tensione del diritto verso la propria realizzazione e la sua realizzazione effettiva”.

²⁸² F. Cafaggi, *Crisi della statualità, pluralismo e modelli di autoregolamentazione*, cit., p.545.

²⁸³ H. Keller, *Corporate codes of conduct and their implementation: the question of legitimacy*, cit., p. 40: «*First, an actor may comply with a rule out of fear of a threatened sanction, i.e. rule enforcement through coercive action; second, rule compliance may be guided by a rational calculus in pursuit of self-interest; finally, rule compliance may be elicited by the power of truth or validity inherent in a norm, that is: by virtue of a normative belief of rectitude on the part of the actor concerned that a rule ought to be obeyed. In short, this latter steering mode operates by means of the norm's perceived “legitimacy”. From the preceding, thus, the three keywords for motivating an actor to obey a norm may be seen as: coercion, selfinterest, and legitimacy*».

²⁸⁴ Sulla natura delle regole deontologiche nell'ambito degli ordinamenti professionali cfr. U. Prefetti, *Codice deontologico forense e natura delle norme deontologiche*, cit., p. 34.

quanto collegato ad una previsione statutaria, può ripercuotersi anche sullo *status* di iscritto o incidere sulla titolarità di un incarico di rappresentanza.

Si tratta in definitiva di strumenti dalle significative potenzialità il cui obiettivo è quello di accrescere e stimolare il rapporto tra iscritti ai partiti che rivestono posizioni di vertice e/o rappresentative rispetto a coloro che rappresentano. I codici sembrano in particolare orientati a incentivare un'azione partitica maggiormente orientata a perseguire politiche per il “Bene Comune” svincolate da interessi particolaristici di singoli portatori di interessi. Essi promuovono trasparenza e partecipazione come alternativa all'utilizzo dispotico del potere e in generale veicolano regole dirette a funzionalizzare l'attività del rappresentante al perseguimento dell'interesse generale.

L'aspirazione di tali strumenti è, quindi, quella di rinforzare la responsabilità personalistica del singolo nei confronti dello Stato prima – e del suo sistema giuridico e istituzionale – e del popolo poi valorizzando, quindi, quel rapporto inscindibile tra coscienza individuale e collettiva. La soggezione cui si sottopongono i rappresentanti non è nei confronti di un'autorità esterna, ma piuttosto nei confronti dell'interesse collettivo; una valorizzazione di quel *pactum societatis* che i partiti intendono veicolare.

In questo senso devono, quindi, interpretarsi anche le limitazioni che alcuni codici enucleano: come bilanciamento tra i diritti e i doveri che, in virtù del ruolo che ricoprono, i rappresentanti sono tenuti a onorare, in ossequio anche a un più accentuato principio solidaristico già alla base del nostro ordinamento²⁸⁵.

Si tratta quindi di un tentativo di giuridificazione di una nuova etica che riconosce la rettitudine e la diligenza come elementi imprescindibili per il perseguimento dell'interesse pubblico e che dall'altro lato, non ammette che il rapporto di fiducia dei cittadini verso le istituzioni possa essere incrinato a causa di eventuali responsabilità personali gravanti sulle persone attraverso le quali l'istituzione opera. Si tratta quindi di una rielaborazione dell'art. 54 Cost.: la fedeltà in questo caso va prestata al metodo, alle regole poiché solo queste consentono il libero esercizio dei propri e degli altrui diritti. A

²⁸⁵ Corte cost., sent. n. 75 del 28 febbraio 1992, in *Giurcost.org*: “Principio di solidarietà sociale, per il quale la persona è chiamata ad agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un'autorità, ma per libera e spontanea espressione della profonda socialità che caratterizza la persona stessa, Si tratta di un principio che, comportando l'originaria connotazione dell'uomo *uti socius*, è posto dalla Costituzione tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, tanto da essere solennemente riconosciuto e garantito, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, dall'art. 2 della Carta costituzionale come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente”.

ben vedere, quindi, nello scostamento di tali regole da altri precetti costituzionali risiede il paradosso più significativo: le regole che intendono vincolare le condotte degli iscritti ai partiti per renderle rispettose del dettato costituzionale sono talvolta le prime a concepire come cedevoli i diritti dei singoli rispetto all'interesse associativo. Circostanza aggravata dal fatto che tali strumenti si collocano in una dimensione esclusivamente privatistica e, perciò, svincolata da qualsiasi controllo esterno.

2. I limiti costituzionali all'autonomia privata: il metodo democratico negli statuti

– Al di là del loro inquadramento formale, gli strumenti di autoregolamentazione interni ai partiti, riguardo i contenuti e a prescindere dalla loro registrazione, devono considerarsi vincolati al dettato dell'art. 49 Cost. e alla disciplina legislativa che ne discende e, conseguentemente, al rispetto del c.d. *metodo democratico* e a ciò che esso comporta come sopra ricordato²⁸⁶.

In presenza quindi del parametro costituzionale dell'art. 49 la libertà di organizzazione del partito si arresta (*rectius*: si dovrebbe arrestare) di fronte al limite invalicabile dell'adesione a procedure democratiche minime.

La democraticità dovrebbe in particolare esprimersi in una duplice dimensione: interna rispetto alle modalità organizzative; esterna, sia rispetto all'attività esplicata nei confronti del pubblico sia in riferimento al rapporto tra partiti. Si tratta in entrambi i casi di aspetti indispensabili per il corretto esercizio delle funzioni di interesse generale dei partiti: il metodo democratico infatti non può limitarsi a esprimersi nel “determinare le regole del gioco esterno tra i partiti [ma deve anche] tendere a divenire strumento di inclusione sociale”²⁸⁷.

Il rapporto con gli iscritti e il riconoscimento dei loro diritti rappresenta infatti “lo strumento attraverso il quale i partiti riescono ad esprimere una piena legittimazione democratica. Essa non è data solo dai voti conseguiti nelle elezioni, ma altresì dai circuiti democratici che li legano alla base degli iscritti”²⁸⁸.

²⁸⁶ Cfr. *supra* cap. I, par. 2.3.

²⁸⁷ A. Poggi, *La democrazia nei partiti*, in *RivistaAic.it*, fasc. n. 4/2015, p. 20 e di nuovo sul tema A. Poggi, *È ancora attuale il dibattito sul metodo democratico interno ai partiti?*, cit., p. 5.

²⁸⁸ A. Barbera, *La democrazia “dei” e “nei” partiti, tra rappresentanza e governabilità*, in S. Merlini (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, 2009, p. 249.

Il metodo democratico è quindi sempre stato inteso come intrinsecamente connesso all'esercizio del ruolo costituzionale dei partiti, ma sul *come* si potesse e dovesse tradurre da direttiva teorica a realtà pratica si è a lungo dibattuto²⁸⁹. Dal punto di vista teorico sono state avanzate svariate proposte, ma nel timore che i limiti organizzativi potessero incidere in senso restrittivo anche sull'attività politica di partito²⁹⁰, per molti anni ci si è astenuti da qualsiasi forma regolatoria interna. Il metodo democratico è stato così relegato per molto tempo allo stadio di principio, da intendere come valore costituzionale privo di una specifica declinazione prescrittiva e di un contenuto regolativo²⁹¹ in grado di imporre trasparenza e verificabilità dei procedimenti decisionali dei partiti e di delimitare la loro assoluta libertà organizzativa.

La disciplina legislativa intervenuta sul tema (L. 21 febbraio 2014 n. 13) all'art. 2, comma 2 costituisce, quindi, un'inversione di tendenza stabilendo che: "l'osservanza del metodo democratico, ai sensi dell'articolo 49 della Costituzione, è assicurata anche attraverso il rispetto delle disposizioni del presente decreto". Essa si applica in maniera generalizzata ai partiti politici e alle associazioni che svolgono azioni politiche rilevanti nei vari ambiti della cittadinanza attiva. Più in particolare si applica alle fondazioni e alle associazioni la composizione dei cui organi direttivi sia determinata, in tutto o in parte, da deliberazioni di partiti o movimenti politici, nonché alle fondazioni e alle associazioni che erogano somme a titolo di liberalità o contribuiscano al finanziamento delle iniziative o servizi a titolo gratuito in favore di partiti, movimenti politici o loro articolazioni interne o di parlamentari o consiglieri regionali in misura superiore al dieci per cento dei proventi di esercizio dell'anno precedente.

I partiti si sono, quindi, dovuti adeguare al dettato legislativo definendo regole di iscrizione e di partecipazione e stabilendo con quali forme "garantire la libertà di partecipazione alla politica tutelando, contemporaneamente, la libertà di

²⁸⁹ Per una ricostruzione del tema nel pensiero di H. Kelsen e M. Weber cfr. C. Pinelli, *Discipline e controlli sulla "democrazia interna ai partiti"*, Padova, 1984.

²⁹⁰ Cfr., in questo senso, G. U. Rescigno, *Partiti politici, articolazioni interne dei partiti politici, diritto dello Stato*, cit., p.1426; Id., *Alcune considerazioni sul rapporto partiti Stato cittadini*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, Milano, 1978, III, p. 955, ss., come ricordato da 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. Atti del XXIII convegno AIC svoltosi ad Alessandria*, cit.

²⁹¹ G. Vecchio, *Partiti, autonomia privata*, cit., p. 11.

autoregolamentazione del gruppo e i diritti dei singoli associati”²⁹². Si è trattato di uno sforzo di equilibrio significativo: da una parte presidiare i singoli interessi specifici del partito, dall’altra tutelare i diritti fondamentali dei cittadini non potendo gli stessi godere all’interno dell’associazione partito di diritti in meno rispetto a quelli di cui sono titolari in altre associazioni.

I partiti politici svolgono infatti un ruolo primario nell’architettura costituzionale del nostro ordinamento. Sono depositari di responsabilità di primo piano che devono esercitare nel pieno rispetto delle libertà fondamentali configurando un sistema associativo equilibrato, in grado di veicolare decisioni consapevoli dei propri iscritti. Né la libertà di associazione né quella di opinione possono essere infatti ammesse senza limiti e le regole statutarie devono porsi a presidio di tale equilibrio poiché “lo spostamento dei limiti in un senso o in un altro determina il grado di democraticità di un sistema. Là dove i limiti aumentano il sistema democratico è alterato, dove le due libertà sono soppresse la democrazia cessa di esistere”²⁹³.

L’art. 3, comma 2 del D.L. n. 149/2013²⁹⁴, ma anche le “Linee guida per la redazione degli statuti dei partiti e dei movimenti politici”²⁹⁵ adottate dalla Commissione di

²⁹² G. Vecchio, *Partiti, autonomia privata*, cit., p. 2.

²⁹³ N. Bobbio, *I vincoli della democrazia*, cit., p. 49, come citato da G. Aprile, *Il rapporto tra etica e politica nel pensiero di Norberto Bobbio*, cit., p. 403.

²⁹⁴ D.L. n. 149/2013, art. 3, c. 2: “Lo statuto, nel rispetto della Costituzione dell’ordinamento dell’Unione europea, indica: 0a) l’indirizzo della sede legale nel territorio dello Stato; a) 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; b) la cadenza delle assemblee congressuali nazionali o generali; c) le procedure richieste per l’approvazione degli atti che impegnano il partito; d) i diritti e i doveri degli iscritti e i relativi organi di garanzia; le modalità di partecipazione degli iscritti all’attività del partito; e) i criteri con i quali è promossa la presenza delle minoranze, ove presenti, negli organi collegiali non esecutivi; f) le modalità per promuovere, attraverso azioni positive, l’obiettivo della parità tra i sessi negli organismi collegiali e per le cariche elettive, in attuazione dell’art. 51 della Costituzione; g) le procedure relative ai casi di scioglimento, chiusura, sospensione e commissariamento delle eventuali articolazioni territoriali del partito; h) i criteri con i quali sono assicurate le risorse alle eventuali articolazioni territoriali; i) 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; l) le modalità di selezione delle candidature per le elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all’Italia, del Parlamento nazionale, dei consigli delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano e dei consigli comunali, nonché per le cariche di sindaco e di presidente di regione e di provincia autonoma; m) le procedure per modificare lo statuto, il simbolo e la denominazione del partito; n) l’organo responsabile della gestione economico-finanziaria e patrimoniale e della fissazione dei relativi criteri; o) l’organo competente ad approvare il rendiconto di esercizio; o-bis) le regole che assicurano la trasparenza, con particolare riferimento alla gestione economico-finanziaria, nonché il rispetto della vita privata e la protezione dei dati personali”.

²⁹⁵ “Linee guida per la redazione degli statuti dei partiti e dei movimenti politici”, cit.

Garanzia perseguono, quindi, l'obiettivo di garantire almeno la predisposizione di regole di democrazia procedurale all'interno dei partiti.

Le linee guida, in particolare, specificano quanto già previsto dal dettato legislativo fornendo indicazioni su: gli organi deliberativi (esecutivi e di gestione finanziaria, garanti dei diritti e dei doveri degli iscritti e in particolare della tutela delle minoranze e della parità tra i sessi); la cadenza delle assemblee congressuali nazionali o generali; la chiara indicazione delle modalità di selezione delle candidature; la predisposizione di procedure per modificare lo statuto; l'indicazione delle regole sulla trasparenza. La Commissione può invitare il partito, tramite il legale rappresentante, ad apportare le modifiche che ritenga necessarie e a depositarle entro un termine non prorogabile tra i trenta e i sessanta giorni. Nel caso in cui non siano rispettate tali prescrizioni (le modifiche apportate non siano ritenute conformi alle disposizioni di legge o il termine non sia rispettato), la Commissione nega, con provvedimento motivato, l'iscrizione al registro dei partiti. Contro il provvedimento di diniego è ammesso ricorso al giudice amministrativo nel termine di sessanta giorni dalla notificazione del provvedimento.

La disciplina nazionale ha, quindi, devoluto alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo la competenza sul tema; difficilmente quindi al singolo cittadino, che rilevi delle difformità tra il contenuto degli statuti pubblicati nel Registro e le norme di legge in materia, potrà essere riconosciuta la legittimazione a ricorrere e l'interesse concreto attuale e personale ad agire in giudizio per ottenere l'annullamento della delibera di iscrizione della Commissione²⁹⁶. Dalla cognizione del giudice amministrativo rimangono, invece, esclusi tutti i contenziosi tra iscritti e partito politico, ivi compresi quelli inerenti eventuali sanzioni disciplinari irrogate agli iscritti²⁹⁷.

²⁹⁶ M. R. Allegri, *Statuti dei partiti politici e trasparenza delle fonti di finanziamento, fra regole inefficaci, correttivi e proposte di attuazione*, cit., p. 9.

²⁹⁷ R. De Nictolis, *La giurisdizione esclusiva sul finanziamento dei partiti politici: un nuovo guazzabuglio normativo*, cit., p. 9.

La Commissione²⁹⁸ svolge quindi una funzione di rilievo: valutando la conformità delle disposizioni statutarie al dettato legislativo (soprattutto in riferimento agli aspetti economici) può limitare l'agibilità amministrativa di un partito e di riflesso anche la sua agibilità politica.

Le singole cause di nullità e annullabilità civilistiche dello statuto – non sindacabili dalla Commissione né dal giudice amministrativo – rimangono invece di competenza del giudice civile e possono di fronte a questo essere dedotte in un contenzioso tra iscritti al partito o tra partito e singolo iscritto.

La funzione di “controllo successivo” del rispetto del dettato statutario nella prassi non è stata invece formalizzata: né affidata alla Commissione di garanzia, né ad un ulteriore organismo terzo²⁹⁹. Mancanza, questa, che sembra depotenziare significativamente la garanzia dell'effettività della normativa³⁰⁰. D'altronde un tale organo non è mai stato concepito nel nostro Paese per il timore di non poterne garantire l'imparzialità rispetto alle maggioranze parlamentari e di governo.

Il mancato rispetto, nella prassi, di disposizioni statutarie legittime e la loro interpretazione illegittima o contraria a Costituzione può quindi essere sindacata solo dal giudice comune. La censura può investire svariati ambiti: l'esercizio delle procedure sanzionatorie, la nomina degli organismi di vertice, la garanzia di un'effettiva partecipazione alla vita di partito o la selezione delle candidature a “livello centrale (...)

²⁹⁸ Riguardo invece la natura dell'organo non è chiara, cfr. sul punto M. Gorlani, *Ruolo e funzione costituzionale del partito politico*, Bari, 2017, p. 122: “la posizione costituzionale della Commissione dovrà essere precisata dalla prassi e dalla portata concreta dei poteri che eserciterà: ma fin da subito deve ritenersi che essa non sia un organo interno alle Camere (...) ma semmai un organo accostabile ad una autorità amministrativa indipendente con peculiarità del tutto originali”.

²⁹⁹ In senso critico rispetto a questa impostazione cfr. R. De Nictolis, *La giurisdizione esclusiva sul finanziamento dei partiti politici: un nuovo guazzabuglio normativo*, cit., p. 5-6: “Sotto tale profilo, il controllo di legalità degli statuti ben avrebbe potuto essere affidato direttamente alle Camere ovvero alla stessa Corte costituzionale. Potrebbe essere considerata non del tutto opportuna la scelta legislativa di aver affidato il controllo ad una Commissione di garanzia composta di cinque magistrati, e poi aver affidato al giudice amministrativo il sindacato sull'operato di detta Commissione”.

³⁰⁰ Sul punto cfr. L. Gori, *La “reazione” degli statuti dei partiti dopo la nuova disciplina in tema di finanziamento pubblico*, in G. T. Barbieri, F. Biondi (a cura di), *Il finanziamento della politica*, cit., p. 147, in cui sottolineando come “la prassi della vita interna dei partiti politici si discosti significativamente rispetto ai reali assetti di organizzazione e funzionamento delineati dagli statuti”, arrivi a definire gli stessi come una “variabile, nella vita del partito, destinata a venire in rilievo solo nei momenti di crisi irreversibile allorquando gli ordinari strumenti della politica non risultino più sufficienti, da soli, a fronteggiare gli eventi ed occorra affidarsi all'intervento del giudice e degli organi arbitrali interni”.

in violazione del combinato disposto degli art. 5 e 114, 49 e 51 Cost”³⁰¹.

In altre esperienze europee, invece, i giudizi riguardanti il rispetto del metodo democratico sono state affidate alla Corte costituzionale³⁰². Nel 2012 il rapporto sui partiti politici italiani del Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO)³⁰³ già rilevava proprio nel sistema dei controlli e delle sanzioni i punti più deboli del nostro contesto politico. In particolare metteva in evidenza come le sanzioni risultassero difficilmente intelleggibili perché collocate in diverse fonti dell’ordinamento e i controlli, in mancanza di poter ispettivi, si esaurissero in meri riscontri formali concentrati quasi esclusivamente nell’ambito della legittimità dei finanziamenti³⁰⁴.

3. I tratti distintivi di uno “statuto democratico” e le scelte dei principali partiti italiani – Il parametro di democraticità si è dunque trasformato negli ultimi anni, da mero principio costituzionale a dettato legislativo per la determinazione della vita associativa interna ai partiti. L’analisi che segue si concentrerà proprio sull’individuazione delle caratteristiche principali della “disciplina democratica” al fine di verificare se, almeno a livello teorico, l’autoregolamentazione dei principali partiti vi si conforma. Gli statuti e i codici oggetto della trattazione saranno quelli di Lega Nord per l’Indipendenza della Padania, MoVimento 5 Stelle, Partito Democratico, Movimento Politico Forza Italia, ovvero gli strumenti regolatori di quelle forze che, avendo superato la soglia del 10% dei consensi³⁰⁵, sono risultate maggiormente rappresentative alle elezioni politiche del 2018.

³⁰¹ A. Lanzafame, *Sui livelli essenziali di democrazia nei partiti*, in *RivistaAic.it*, fasc. n. 1/2017, p. 20.

³⁰² S. Merlini, *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, cit., p. 105: “Gli esempi della RFT e della Spagna ci offrono, da questo punto di vista, la possibilità di meditare su diversi modelli. Il primo, che è più vicino alle proposte di Mortati e di Calamandrei alla Costituente prevede di affidare i giudizi e le sanzioni che riguardano le violazioni delle norme di legge sul metodo democratico alla Corte costituzionale (...). Il secondo modello, che è quello spagnolo, affida, invece, in base alla legge ordinaria, ad un organo speciale dell’ordine giudiziario (nel caso spagnolo una sezione speciale del Tribunale Supremo) la competenza a dichiarare lo scioglimento giudiziario di un partito”.

³⁰³ Group of States against corruption, *Evolution report on Italy transparency of Party funding*, 2012, consultabile al seguente link: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c6956>

³⁰⁴ O. Massari, P. Caporossi, *Per una legge sui partiti in attuazione dell’art. 49 Cost. Democrazia interna e controlli*, in *Astrid-online.it*, 2017, p. 7-8.

³⁰⁵ I dati ufficiali della tornata elettorale del 4 marzo 2018 sono disponibili sul sito ufficiale del Ministero dell’Interno e consultabili al seguente link: <http://elezionistorico.interno.gov.it/index.php>

L'analisi verterà su alcune linee direttrici caratterizzanti la vita associativa dei partiti: l'acquisizione dello *status* di iscritto, la sua perdita e i procedimenti disciplinari ad essa connessi, la struttura degli organi associativi, il procedimento di selezione delle candidature e il controllo interno al partito. L'indagine sarà però in questa sede limitata ad una mera verifica di legittimità del contenuto degli strumenti regolatori rispetto ai principi costituzionali e alle disposizioni legislative vigenti sul tema, riservando al proseguo della trattazione l'esame di alcuni significativi episodi giurisprudenziali per poter verificare, seppur parzialmente, come tali disposizioni trovano applicazione nella quotidianità associativa dei menzionati partiti.

3.1. *Status di iscritto* – Le prime regole identitarie della vita associativa di un partito riguardano la possibilità di decidere le categorie di soggetti che possono farne parte. Essendo un partito politico un'associazione privata, esso può liberamente disporre del diritto di ammettere nuovi soci e, in particolare, “del diritto di stabilire condizioni di ammissibilità più restrittive di quelle disciplinate dalla legge”³⁰⁶. Il partito ha infatti il legittimo interesse alla salvaguardia della propria identità e della propria caratterizzazione ideologica alla cui accettazione è subordinata la possibilità di iscrizione di nuovi associati³⁰⁷.

³⁰⁶ G. Vecchio, *I partiti*, cit., p. 148. Sul punto cfr. anche G. Amato, *Nota su una legge sui partiti in l'attuazione dell'art. 49 della Costituzione*, cit., p. 11: “Non si può pretendere dai partiti che assicurino l'iscrizione a chiunque. L'iscrizione deve essere garantita, e devono esserci rimedi in caso di diniego, ma sempre sulla base dei requisiti statutariamente richiesti”.

³⁰⁷ E. Rossi, *I partiti politici*, cit., p. 43.

Le limitazioni possono riguardare i requisiti di cittadinanza³⁰⁸, capacità giuridica, titolarità di pieni diritti civili e politici, requisiti di onorabilità (al pari di quelli già richiesti da tempo nel mondo bancario e delle società quotate)³⁰⁹.

La discrezionalità sul tema non può spingersi, però, fino al punto di lasciare tale regolamentazione all'assoluta libertà dell'autodisciplina statutaria dovendo la stessa rispettare il generale divieto di atti discriminatori e svilupparsi nel rispetto di una lettura costituzionalmente orientata del diritto di associarsi in formazione politiche. Principio che permane anche una volta stabiliti i criteri di adesione al partito: l'eventuale diniego all'ammissione deve essere sempre motivato richiamando le procedure di ammissione e i relativi criteri e, in caso di loro violazione, i partiti si espongono ad azioni di rivalsa giurisdizionale da parte degli esclusi.

La giurisprudenza ha, infatti, da molti anni superato gli orientamenti che prevedano l'insindacabilità dei provvedimenti di espulsione dei partiti politici sancendo la salvaguardia dei diritti dei singoli e la verifica delle delibere degli organi statuari e di giustizia interna. L'autorità giudiziaria si è così spesso ritrovata a verificare la corretta applicazione della norma statutaria legittimante l'esclusione dell'iscritto, la conformità

³⁰⁸ Il dibattito sulla legittimità di disposizioni volte a introdurre limitazioni d'iscrizione a un partito per un cittadino straniero ha origini risalenti. Sul punto cfr. S. Clinca, *L'iscrizione ai partiti politici, diritti e doveri degli iscritti, l'esclusione dal partito*, cit., p. 43: "Alcuni Autori optano per una soluzione restrittiva facendo perno sull'afferenza dei diritti disciplinati dal titolo 'Rapporti Politici' ai soli cittadini, stando all'interpretazione letterale delle disposizioni; altri invece preferiscono un'interpretazione estensiva e sostengono che la legge, non risolvendo il problema lo deleghi all'autonomia statutaria; altri ancora hanno soffermato la loro attenzione non tanto sul momento dell'ammissione, quanto sulla possibilità di espellere lo straniero qualora questi dovesse, tramite l'azione del partito, sostenere l'adozione da parte dello Stato di provvedimenti a lui favorevoli, ma pregiudizievoli per la Nazione (...) La differenza fondamentale tra la situazione del cittadino e quello dello straniero in merito all'ammissione al partito si sostanzia nel fatto che mentre il diritto di associazione partitica del cittadino è garantito costituzionalmente, quello dello straniero non è altro che *una mera libertà di fatto* che può essere legittimamente compressa tanto dall'intervento del legislatore ordinario quanto dall'autonomia statutaria dei partiti". Sul punto cfr. anche S. Bartole, *Partiti politici*, cit., p. 710: "Con le prevedibili innovazioni susseguenti al trattato sull'Unione Europea l'enfatizzazione della sfera della limiti azione della sfera dei destinatari ai soli cittadini dovrebbe – almeno in parte – perdere di credibilità, quella limitazione essendo destinata a convertirsi in una clausola sulla soglia minima di appartenenza della libertà di cui trattasi (...) In sostanza l'allargamento ai cittadini degli altri Stati comunitari della libertà di associazione politica discenderebbe dall'attuazione delle disposizioni di Maastricht sulle consultazioni elettorali locali e per il Parlamento europeo".

³⁰⁹ E. Rossi, *I partiti politici*, cit., p. 43: «In altri termini, la facoltà per i cittadini di concorrere alla determinazione della politica nazionale (garantita dall'art. 49 Cost.) è destinata a rimanere sulla carta se non si ha a possibilità di fare parte di uno dei partiti inseriti nel sistema: di converso se, se un sistema pluripartitico "oligopolistico" i cittadini non avessero alcun diritto a essere ammessi nei partiti, questi ultimi potrebbero controllare di fatto la partecipazione dei cittadini stessi alla vita politica senza potere essere, a loro volta, controllati né condizionati».

della stessa al precetto legislativo di cui all'art. 24, comma 3, del codice civile³¹⁰, la legittimità dell'espulsione e la possibilità di reintegro nell'associazione³¹¹.

Tali valutazioni rientrano, però, spesso nell'alveo dell'opportunità politica complicando il compito del giudice che non può mai arrivare "a sindacare l'opportunità del provvedimento stesso, anche se talune ipotesi che lo legittimano, come quella, sovente prevista dagli statuti, dell'indegnità politica e morale, rendono assai difficile non entrare nel merito"³¹².

Il movimento politico **Forza Italia** sul punto stabilisce – all'art. 2 dello Statuto³¹³ – che possono divenire soci tutti "i cittadini italiani di età maggiore di 14 anni" ferma restando la possibilità per il Comitato di Presidenza di decidere "sulla compatibilità tra l'adesione a Forza Italia e l'appartenenza a organizzazioni che svolgono attività politiche di rilievo" (art. 2 comma 3). La possibilità di iscrizione può anche essere negata a coloro che hanno perso la qualifica di socio a seguito di un provvedimento probivirale o per il semplice mancato rinnovo. In questo caso Forza Italia si riserva, infatti, la possibilità di decidere o la limitazione dell'elettorato attivo e passivo del socio nella prima votazione successiva alla re-iscrizione o l'espulsione nel caso di mancata segnalazione di tale circostanza al momento dell'iscrizione.

Lo statuto del **Partito Democratico**³¹⁴ in merito alle possibilità di partecipazione alla vita di partito opera una suddivisione tra iscritti e elettori: ricomprende nella prima categoria i cittadini non solo italiani e europei, ma anche di altri Paesi purché in possesso del permesso di soggiorno e nella seconda i soggetti, anche non iscritti al Partito Democratico, che dichiarino di riconoscersi nella proposta politica del partito e di

³¹⁰ Art. 24, c. 3, c.c.: "L'esclusione d'un associato non può essere deliberata dall'assemblea che per gravi motivi; l'associato può ricorrere all'autorità giudiziaria entro sei mesi dal giorno in cui gli è stata notificata la deliberazione".

³¹¹ La giurisprudenza è adesso prevalentemente orientata a legittimare il ricorso al giudice solo una volta esperite tutte le vie di giustizia interna (tra le altre cfr. Pret. Bari-Noci, 14 gennaio 1991, in *Foro.it*, 1991 I, c. 2937).

³¹² E. Rossi, *La democrazia interna nei partiti politici*, in *RivistaAic.it*, fasc. n. 1/2011, p. 9.

³¹³ Statuto di Forza Italia, cit.

³¹⁴ Statuto del Partito Democratico, cit.

sostenerlo alle elezioni. Si tratta quindi di una platea di potenziali soci piuttosto ampia³¹⁵, ristretta solo dal comma 9 dell'art. 2 dello statuto che stabilisce il divieto di iscrizione all'anagrafe degli iscritti e all'albo degli elettori del PD coloro che siano già iscritti ad altri partiti politici.

L'art. 20 dello statuto stabilisce inoltre che “non possono aderire al Partito Democratico come elettori o come iscritti, non possono essere candidate a cariche interne del Partito o essere candidate dal Partito a cariche istituzionali le persone che risultino escluse sulla base del Codice etico”. Il codice etico assume quindi un ruolo preclusivo significativo enucleando requisiti ulteriori, rispetto a quelli contenuti nello statuto, da soddisfare per l'iscrizione al PD; circostanza che sembra porsi in contrasto con lo spirito della normativa di cui al D.L. n. 149/2013 poiché il semplice rimando al codice ad opera del disposto dell'art. 20 dello Statuto non sembra sufficiente a garantire la stessa conoscibilità assicurata dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale per gli statuti registrati.

Nel caso della **Lega Nord per l'Indipendenza della Padania** è necessaria una iniziale premessa di fatto prima di poter procedere all'esame delle disposizioni di diritto. Nel registro dei partiti politici sono, infatti, al momento registrati due statuti, riferiti a due partiti distinti: quello della “Lega Nord per l'Indipendenza della Padania” pubblicato sulla G.U. n. 294 del 18 dicembre 2015 e quello della “Lega per Salvini Premier” pubblicata sulla G.U. n. 291 del 14 dicembre 2017. I due statuti presentano alcune differenze in riferimento alla struttura degli organi, la più significativa in riferimento alla scomparsa del “Presidente Nazionale” (art. 11 dello Statuto per la Lega Nord per l'Indipendenza della Padania) carica a lungo ricoperta dal fondatore del partito Umberto Bossi. Ma le differenze principali attengono le finalità definite dall'art. 1 e alla struttura organizzativa di cui all'art. 2.

³¹⁵ S. Clinca, *L'iscrizione ai partiti politici, diritti e doveri degli iscritti, l'esclusione dal partito*, cit., p. 37: «Questa particolare opzione si giustifica con la necessità di allargare il più possibile le forme di partecipazione alla vita del partito, ma parte della dottrina facendo perno su di essa ha classificato il PD come un “partito elettorale”, fondamentalmente *vote-seeking*, ed ha rilevato anche la difficoltà di ritenere effettivamente l'elettore come “soggetto interno alla vita democratica”, essendo questi un semplice votante di un partito, che andrebbe distinto da chi, scegliendo di iscriversi ad un elenco, diviene propriamente un sostenitore».

Riguardo alle finalità la Lega Nord si definisce come “un movimento politico confederale costituito in forma di associazione non riconosciuta che ha per finalità il conseguimento dell’indipendenza della Padania attraverso metodi democratici e il suo riconoscimento internazionale quale Repubblica Federale indipendente e sovrana”. Mentre la Lega per Salvini Premier invece si descrive come “un movimento politico confederale costituito in forma di associazione non riconosciuta che ha per finalità la pacifica trasformazione dello Stato italiano in un moderno Stato federale attraverso metodi democratici ed elettorali. Lega per Salvini Premier promuove e sostiene la libertà e la sovranità dei popoli a livello europeo”. Come evidente si tratta di due orientamenti sostanzialmente opposti e difficilmente raccordabili, promuovendo il primo l’emancipazione di una singola regione geografica e incentrandosi il secondo sul rafforzamento della sovranità dell’intero Stato italiano.

Ulteriore distanza è segnata anche dall’art. 2 di entrambi gli statuti in riferimento alla struttura organizzativa di partito: nella Lega Nord, a differenza della Lega per Salvini Premier, l’articolazione territoriale da statuto può svilupparsi solo in tredici regioni³¹⁶. Una disposizione che riflette la natura politica di un partito per lungo tempo radicato territorialmente esclusivamente nel nord Italia e convertitosi in un partito a vocazione nazionale solamente in epoca recente.

Seppur riferiti alla stessa entità politica i due statuti non presentano nessuna esplicita connessione – neanche ad opera delle norme transitorie e finali – fatta eccezione per l’art. 3, comma 7 dello statuto della Lega per Salvini Premier: “tutti i simboli usati nel tempo da Lega per Salvini Premier o dai movimenti (incluse le articolazioni territoriali regionali) in essa confluiti, *o che in essa confluiranno*, anche se non più utilizzati, o modificati, o sostituiti, sono di proprietà esclusiva della Lega per Salvini Premier, fatta eccezione per

³¹⁶ Statuto della Lega Nord per l’Indipendenza della Padania, cit., art. 2 (*Struttura organizzativa della Lega Nord*): “Lega Nord è una confederazione composta dalle seguenti Nazioni costituite a livello regionale in forma di associazioni non riconosciute: 1. Alto Adige - Südtirol; 2. Emilia; 3. Friuli – Venezia Giulia; 4. Liguria; 5. Lombardia; 6. Marche; 7. Piemonte; 8. Romagna; 9. Toscana; 10. Trentino; 11. Umbria; 12. Valle d’Aosta-Vallée d’Aoste; 13. Veneto”. Si tratta, com’è noto, di un partito articolato solo su base territoriale, *amplius* su tale fenomeno A. Cossiri, *Il territorio nell’autoregolamentazione dei partiti politici*, cit.; R. Bifulco, *Partiti politici ed autonomie territoriali*, in *Partiti politici e società civile a sessant’anni dall’entrata in vigore della Costituzione*, Atti del XXIII convegno AIC svoltosi ad Alessandria, 17 e 18 ottobre 2008, Napoli, 2009.

quelli su cui verte un titolo di proprietà altrui”. Tale disposizione sembrerebbe sottendere un rapporto di successione tra lo storico partito e il neonato partito, anche riguardo alla titolarità dei simboli, ma solo in riferimento al futuro, dato che al momento i due partiti sembrano coesistere – tra l’altro sotto la guida dello stesso segretario, il senatore Matteo Salvini – poiché titolari di due diversi codici per l’erogazione del contributo indiretto del due per mille³¹⁷.

Sul sito ufficiale *Leganord.org* figurano tracce di entrambi i partiti: se da una parte nella sezione “statuto” è pubblicato lo statuto del 2015 della Lega Nord per l’Indipendenza della Padania, dall’altra figura ovunque il nuovo simbolo depositato in occasioni delle consultazioni elettorali del 4 marzo 2018 e che non corrisponde né a quello descritto nello statuto della Lega Nord per l’Indipendenza della Padania, né a quello depositato con lo statuto della Lega per Salvini Premier nel dicembre del 2017³¹⁸.

Inoltre nella sezione “Tesseramento online” per l’anno 2018 sembra sussistere la possibilità di iscrizione a due partiti diversi a seconda della residenza. Sul sito ufficiale *Leganord.org* è infatti possibile il tesseramento per i residenti nelle seguenti regioni: Emilia Romagna; Friuli Venezia Giulia; Liguria, Lombardia; Marche; Piemonte; Toscana; Trentino Alto Adige; Valle d’Aosta; Veneto; Umbria³¹⁹. Mentre il tesseramento a “Lega per Salvini Premier” è aperto a tutte le persone residenti o domiciliate nelle regioni: Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna³²⁰.

In mancanza di dati certi (e della necessaria chiarezza che dovrebbe assistere la condotta di un partito depositario di milioni di consensi) l’analisi si limiterà quindi allo

³¹⁷ Sul sito dell’agenzia delle entrate è stato infatti pubblicato l’elenco dei partiti ammessi al beneficio della destinazione volontaria del due per mille dell’IRPEF in cui figurano sia la Lega Nord per l’Indipendenza della Padania (con il codice D13) sia la Lega per Salvini Premier (con il codice D43). L’elenco è consultabile al seguente link:

https://www.agenziaentrate.gov.it/wps/file/Nsilib/Nsi/Schede/Dichiarazioni/Scelte+8+5+2+permille+Irpef+2018/Mod+e+Istruzioni+8+5+2+permille+2018/Tabella+partiti+politici+730+2018/730_partiti_politici.pdf

³¹⁸ Per una ricostruzione della normativa sui simboli elettorali cfr. G. Maestri, *I simboli della discordia: normativa e decisioni sui contrassegni dei partiti*, Milano, 2012.

³¹⁹ La sezione citata è consultabile al seguente link: <https://www.leganord.org/tesseramento-on-line>

³²⁰ La sezione citata – in cui si rimanda per le regioni escluse al sito della Lega Nord – è consultabile al seguente link: <https://tesseramento.legapersalvinipremier.it>

statuto della Lega Nord per l'Indipendenza della Padania essendo quest'ultimo formalmente il partito investito del 17,4% dei consensi nell'ultima tornata elettorale.

Sotto il profilo in esame quindi – la disciplina dello *status* di iscritto – la Lega Nord per l'Indipendenza della Padania statuisce la possibilità di iscrizione al partito all'art. 32 dello Statuto³²¹ stabilendo che: “tutti i maggiorenni che si impegnino all'osservanza dei doveri derivanti dal presente statuto possono liberamente iscriversi alla Lega Nord, conseguendo la qualifica di associato”. La limitazione ai soli maggiorenni non appare, però, effettiva poiché al successivo comma 4 lo stesso articolo 32 prevede la possibilità di iscrizione anche per i minorenni purché ciò avvenga “nel rispetto delle prescrizioni di legge”.

Lo statuto distingue tra “associati ordinari militanti” e “associati sostenitori”. Gli associati sostenitori non vantano diritti di elettorato attivo e passivo all'interno del partito né hanno il dovere di partecipare alla vita attiva di questo. Gli associati ordinari militanti, invece, hanno il dovere di partecipare attivamente alla vita e di rispettare il codice comportamentale approvato dal Consiglio federale. Lo statuto stabilisce inoltre l'incompatibilità tra la qualifica di associato ordinario militante e l'iscrizione o l'adesione a qualsiasi altro partito o movimento politico, associazione segreta, occulta o massonica, a liste civiche non autorizzati dall'organo competente o ad enti *no profit* ricompresi tra quelli preclusi (la violazione di tali prescrizioni comporta l'espulsione immediata).

Le modalità di acquisizione della qualifica di socio ordinario militante non sono però precisate, ma demandate dall'art. 32 dello Statuto ad un Regolamento esterno. Si riscontra quindi sul punto la prima importante deroga al principio di conoscibilità e trasparenza delle regole fondative del partito.

³²¹ Statuto della Lega per Salvini Premier depositato nel Registro nazionale dei partiti politici e pubblicato sulla G.U. n. 291 del 14 dicembre 2017, consultabile al seguente link: http://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/attachments/statuto_partito/statutos/000/000/045/Lega_per_Salvini_Premier_Pubbl_Statuto_GU__291_del_14_12_2017.pdf

Riguardo al **MoVimento 5 Stelle** invece lo statuto ufficiale³²² non è stato depositato nel registro nazionale (come anticipato solo in occasione delle elezioni politiche del 2018 è stata depositata presso il Ministero dell'Interno la dichiarazione di trasparenza in cui figurano gli organi societari del movimento). Lo statuto pubblicato sul sito del Movimento stabilisce che, oltre alla clausola generale in base alla quale è concessa l'iscrizione soltanto i cittadini italiani maggiorenni non iscritti ad altri partiti e associazioni “aventi oggetto o finalità in contrasto con quelli dell'Associazione”, è preclusa la partecipazione a coloro che siano stati espulsi o abbiano subito provvedimenti disciplinari e a coloro che “abbiano in corso procedimenti giudiziari con qualsivoglia realtà associativa che agisca od abbia agito sotto il simbolo MoVimento 5 Stelle”.

3.2. Procedimenti disciplinari e decadenza dallo status di iscritto – Le modalità di perdita dello *status* di iscritto³²³ dovrebbe essere precisate con chiarezza e puntualità all'interno degli statuti. Al di fuori dai casi di recesso volontario infatti, i procedimenti disciplinari dovrebbero caratterizzarsi per una certa prevedibilità e conoscibilità da acquisirsi, preferibilmente, tramite la consultazione di un'unica fonte. Al contrario sul punto si registra una commistione tra disposizioni contenute negli statuti e disposizioni contenute nei codici etici³²⁴.

Le misure disciplinari dovrebbero, inoltre, essere sempre elaborate in ossequio al principio di proporzionalità non potendosi considerare democratiche quelle clausole statutarie che prevedano “l'esclusione *ad nutum* sulla base di una decisione della maggioranza (anche assembleare) (...) [e quelle che prevedono] misure sanzionatorie manifestamente sproporzionate nel rapporto con l'infrazione”³²⁵.

³²² Il nuovo Statuto e il nuovo codice etico sono stati pubblicati il 30 dicembre 2017 sul sito *ilblogdellestelle.it* e sono consultabili al seguente link:
https://www.ilblogdellestelle.it/2017/12/e_ora_di_pensar.html

³²³ Nel caso invece di clausole statutarie che prevedano sanzioni in caso di recesso da un'associazione secondo A. Pace, *art. 18*, cit., p. 226, si tratta di clausole legittime a meno che il recesso abbia una giustificazione “o perché rientrante tra le ipotesi statutariamente previste o perché conseguente a mutamento di opinioni politiche religiose”.

³²⁴ In senso critico rispetto all'attribuzione di tali compiti a fonti diverse dello statuto: G. Vecchio, *I partiti*, cit., p. 167: “Il rinvio a fonti diverse dallo statuto può essere considerato lecito solo se la fonte specifica riveste le stesse caratteristiche sostanziali e formali dello statuto e, in particolare, è adottata con atto pubblico e sottoposta al medesimo regime di pubblicazione sulla G.U.”.

³²⁵ G. Vecchio, *I partiti*, cit., p. 173.

Il procedimento interno sanzionatorio e la successiva espulsione³²⁶ dovrebbero, quindi, aderire alle garanzie minime dettate dal nostro ordinamento in tema di giusto processo (art. 111 Cost.) valide per qualsiasi procedura negoziale (quali la terzietà e imparzialità dell'organo giudicante e criteri di incompatibilità con la carica di componente degli organi di garanzia a sua tutela) ed essere subordinate ai c.d. "gravi motivi" espressamente stabiliti dall'art 24 c.c.³²⁷, non potendosi consentire "una sorta di autonomia politica privata, sostanzialmente esonerata dal rispetto di specifici principi di ordine pubblico e di meritevolezza delle scelte"³²⁸.

La risoluzione di conflitti di natura ideologica più che giuridica è, però, difficilmente operabile tramite la disciplina associativa tradizionale che finora non sembra aver consentito "una piena garanzia di aspetti pur collegati all'interesse generale, quali la salvaguardia dei diritti dei singoli e delle minoranze dei partiti, la trasparenza sulla provenienza e l'impiego delle risorse, i rapporti tra la sfera dell'economia e della finanza e quella della politica partitica"³²⁹.

Il D.L. n. 149/2013 introduce sul punto alcuni parametri richiedendo che lo statuto fissi almeno le regole assembleari (in tema di convocazione, riunione, discussione, deliberazione e verbalizzazione) e a tutela delle minoranze³³⁰. Non prevede al contrario alcunché sui *quorum* da rispettare per la validità delle delibere: "lo stesso codice civile è più preciso in relazione alle regole per la validità delle deliberazioni delle assemblee delle associazioni non riconosciute richiedendo all'art. 21 la maggioranza dei voti e la presenza di almeno la metà degli associati (...) l'assenza di specifiche disposizione di legge sul punto impedisce di avere garanzie sul rispetto dei requisiti di democraticità nel processo decisionale degli organi assembleari e nei processi di revisione degli statuti"³³¹.

³²⁶ Sulla natura del provvedimento di espulsione, classificabile come "forma di autotutela privata" cfr. M. A. Urcioli, *La tutela del singolo nei partiti politici*, Napoli, 1990, p. 157.

³²⁷ Art. 24, 3 comma, c.c.: "L'esclusione d'un associato non può essere deliberata dall'assemblea che per gravi motivi; l'associato può ricorrere all'autorità giudiziaria entro sei mesi dal giorno in cui gli è stata notificata la deliberazione".

³²⁸ G. Vecchio, *I partiti*, cit., p. 186.

³²⁹ R. Calvano, *Dalla crisi dei partiti alla loro riforma, senza fermarsi ... voyage au bout de la nuit?*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. n. 3/2015, p. 172.

³³⁰ G. Negri, *Gli statuti dei partiti ed i nuovi orientamenti della vita politica italiana*, in M. D'Antonio, G. Negri (a cura di), *Il partito politico di fronte allo Stato di fronte a se stesso*, Milano, 1983, p. 46: "Il principio di maggioranza salva l'efficienza del partito e preserva la sostanziale democrazia interna".

³³¹ F. Scuto, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, cit., p. 147.

Dall'analisi delle regolamentazioni emerge poi una certa difficoltà nella “ricerca di un equilibrio tra necessità che al singolo iscritto – alla luce, *in primis* dell'art. 2 Cost. – siano garantite forme di tutela a fronte di espulsioni arbitrarie ed il diritto del partito di tutelare la sua identità nel caso sia minacciata dall'interno da parte degli associati che tentino di snaturare o alterare nel profondo l'impianto politico-ideologico del partito”³³².

La disciplina prevista sul tema da **Forza Italia** è costituita dal combinato disposto degli articoli 5 (*Perdita della qualità di socio*), 55 (*Procedimento disciplinare*) e 56 (*Misure disciplinari*) dello statuto. In base a tale disciplina la qualità di socio si perde nel caso di dimissioni, mancato rinnovo ed espulsione. Il procedimento disciplinare che conduce all'espulsione può essere promosso da qualsiasi socio, sono garantiti il rispetto del contraddittorio, del diritto di difesa e la possibilità di impugnazione del provvedimento entro dieci giorni dalla sua pubblicazione.

Il principio di pubblicità non è allo stesso modo garantito per le sedute degli organi giudicanti che l'art. 55 dello statuto definisce “non pubbliche”. Inoltre le modalità di valutazione dei comportamenti in base ai quali emanare le misure disciplinari (richiamo, sospensione, espulsione, revoca dell'affiliazione alle associazioni collegate a Forza Italia) si caratterizzano per una sostanziale vaghezza consegnando sostanzialmente all'arbitrarietà dell'azione politica tale fondamentale funzione.

Il richiamo viene inflitto nel caso di responsabilità per “fatti di lieve entità”, la sospensione “per gravi mancanze”, l'espulsione è invece inflitta “per infrazioni gravi alla disciplina del movimento o per indegnità morale o politica”. Come è evidente si tratta quindi di parametri piuttosto incerti e non idonei ad assicurare la prevedibilità delle sanzioni. Nessuna tipizzazione di comportamenti potenzialmente lesivi dell'attività del partito è infatti enucleata dallo statuto; in senso positivo solo l'art. 4 prescrive

³³² F. Scuto, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, cit., p. 163. Sul punto cfr. anche S. Clinca, *L'iscrizione ai partiti politici, diritti e doveri degli iscritti, l'esclusione dal partito*, cit., p. 53: “L'assenza del meccanismo di espulsione priverebbe i partiti del diritto di tutelare la propria identità, che sarebbe snaturata dalla presenza di soggetti che perseguono finalità differenti rispetto a quelle programmaticamente indicate o che addirittura le ostacolano. Questo tuttavia anche nel rispetto dell'importanza costituzionalmente attribuita ai partiti, non può tradursi nell'illimitata disponibilità da parte dei redattori degli statuti”.

genericamente il dovere di ogni socio ad impegnarsi con “massima lealtà nei confronti di Forza Italia e a tenere comportamenti ispirati al rispetto della dignità degli altri soci”.

In mancanza, inoltre, di un’identificazione anche minima delle condotte potenzialmente censurabili l’organo preposto alla comminazione delle sanzioni è quindi depositario di una pressoché totale discrezionalità di giudizio. In mancanza di un codice etico in grado di identificare almeno i comportamenti da stigmatizzare come “indegnità morale” sembra residuare un margine di discrezionalità nel giudizio degli organi probivirali significativo e al di sotto di qualsiasi standard minimo di garanzia prescritto a livello costituzionale e vigente, ad esempio, anche nelle essenziali procedure negoziali alternative di risoluzione delle controversie.

Competente a giudicare su tali questioni è il collegio dei probiviri sia a livello regionale che nazionale. I soci sono tenuti a ricorrervi preventivamente nel caso di controversie riguardanti l’attività del movimento e l’applicazione dello statuto vincolati da una sorta di “giurisdizione esclusiva pattizia”³³³ peraltro in linea con la giurisprudenza sul tema³³⁴.

Il **Partito Democratico** detta invece una più complessa disciplina in merito alle procedure disciplinari. Le procedure interne, con gli artt. 40-*bis* e 40-*ter*, dettagliano le modalità di presentazione del ricorso e le garanzie da prestare al destinatario del procedimento. In particolare entro una settimana dall’apertura di un procedimento il destinatario deve essere informato dei fatti che gli vengono addebitati; viene garantito il principio del contraddittorio in ogni fase e grado del procedimento; la possibilità di ricorrere agli organi di Garanzia del livello superiore (nel limite massimo di due gradi di

³³³ Art. 50 (*Giurisdizione esclusiva*) dello statuto di Forza Italia: “I soci del movimento politico, i rappresentanti dei club Forza Italia e delle altre associazioni riconosciute dal Movimento ai sensi degli articoli 71 e 72, sono tenuti a ricorrere preventivamente ai collegi dei probiviri in caso di controversie riguardanti l’attività del Movimento, l’applicazione dello statuto, i rapporti del Movimento con i club e con le associazioni riconosciute, nonché i rapporti tra questi ultimi”.

³³⁴ La giurisprudenza si è più volte espressa sull’ammissibilità del ricorso al giudice civile sola una volta esperiti tutti i rimedi interni ai partiti. In questo senso cfr. tra le altre: Pret. Bari-Noci, 14 gennaio 1991, in *Foro.it*, Pret. Molfetta, 20 gennaio 1989, in *Foro.it*.

giudizio) e la necessità di garantire tempi adeguati per la difesa personale e l'attivazione del ricorso.

Ma anche nel caso del PD lo statuto non prevede quali condotte possono comportare sanzioni disciplinari, sia di lieve entità che più gravi come la cancellazione dall'albo. Il comma 3 dell'art. 40-*quater* dello statuto in tema di sanzioni disciplinari stabilisce infatti che “le modalità in cui le sanzioni vengono comminate sono disciplinate dal Regolamento nazionale delle Commissioni di Garanzia approvato dalla Direzione nazionale con la maggioranza assoluta dei suoi componenti”. Si demanda quindi un punto chiave della visita associativa del partito ad una fonte diversa priva della stessa legittimazione e conoscibilità che caratterizza lo statuto. È, infatti, il Regolamento nazionale delle Commissioni di Garanzia³³⁵ a enucleare sanzioni anche gravi come la cancellazione di un socio dall'anagrafe degli iscritti. Inoltre, altre sanzioni sono previste dal codice etico a cui alcune disposizioni statutarie rimandano. Ne è un esempio l'art. 10, comma 4 che prevede la cancellazione per un periodo di cinque anni nel caso di sentenza definitiva di condanna per alcuni reati definiti dal comma 2 dell'art. 5 del codice etico³³⁶.

Le ulteriori cause di perdita dello *status* di iscritto sono previste dai successivi articoli dello statuto: art. 11, rubricato “*Cancellazione dall'Anagrafe degli iscritti e dall'Albo*”

³³⁵ Regolamento nazionale delle Commissioni di Garanzia approvato dalla Direzione Nazionale del 23/3/2010 consultabile al seguente link: <https://www.partitodemocratico.it/gCloud-dispatcher/a0177f23-940b-4c4c-8783-704626271652>

³³⁶ Art. 5, comma 2, del codice etico del Partito Democratico: “Le donne e gli uomini del Partito Democratico si impegnano a non candidare, ad ogni tipo di elezione anche di carattere interno al partito, coloro nei cui confronti, alla data di pubblicazione della convocazione dei comizi elettorali, ricorra una delle seguenti condizioni: a) sia stata emessa sentenza di condanna, ancorché non definitiva ovvero a seguito di patteggiamento, per delitti di corruzione nelle diverse forme previste e di concussione; b) sia stata emessa sentenza di condanna definitiva, anche a seguito di patteggiamento, per reati inerenti a fatti che presentino per modalità di esecuzione o conseguenze, carattere di particolare gravità ; c) sia stata disposta l'applicazione di misure di prevenzione personali o patrimoniali, ancorché non definitive, previste dalla legge antimafia, ovvero siano stati imposti divieti, sospensioni e decadenze ai sensi della medesima normativa”.

degli elettori”³³⁷, che descrive puntualmente le situazioni di incompatibilità con il mantenimento di tale posizione; art. 13, che prevede la cancellazione per gli iscritti o elettori che si rendano responsabili di grave danno all’immagine del partito e per coloro che abusano della loro autorità o carica istituzionale o “adottano una gestione oligarchica e clientelare del potere”. Infine la cancellazione è anche prevista dall’art. 14 per i responsabili del mancato versamento della quota di iscrizione.

Quindi se da una parte la regolamentazione del PD si sforza di precisare le condotte che conducono ad un provvedimento di espulsione (denominato nello statuto “cancellazione dall’albo degli iscritti”), dall’altra l’operazione risulta piuttosto disorganica poiché le varie disposizioni sono contenute in fonti diverse e adottate in virtù di diversi procedimenti: il codice etico approvato dall’Assemblea Costituente il 16 febbraio 2008 e il Regolamento della Commissione nazionale di Garanzia approvato all’unanimità dalla Direzione nazionale il 23 settembre 2010. Lo scostamento, quindi, in questo caso rispetto al parametro legislativo di attuazione costituzionale è, quindi, prevalentemente formale, vigendo al contrario disposizioni di questo sostanzialmente rispettose.

³³⁷ Art. 11, statuto del PD: “1. Non è consentito il rilascio della tessera a persone appartenenti ad altri movimenti politici o iscritte ad altri partiti politici o aderenti, all’interno di assemblee elettive, a gruppi consiliari diversi da quello del Partito democratico, ai sensi dell’Articolo 2 comma 9 dello Statuto. (...) 2. Gli iscritti che al termine delle procedure per la selezione delle candidature si sono candidati in liste alternative a quelle del PD, o in ogni modo non autorizzate dall’organo del PD territorialmente competente, a norma dell’Articolo 2 comma 9 dello Statuto sono esclusi e non più registrabili per l’anno in corso e per quello successivo nell’Anagrafe degli iscritti. Il provvedimento di cancellazione è adottato, con efficacia immediata, dalla Commissione competente su segnalazione dell’organismo dirigente del territorio di cui l’iscritto fa parte. Avverso tale decisione è consentito presentare ricorso, senza che questo sospenda il provvedimento. Il provvedimento può essere revocato con motivata sentenza dalla Commissione competente a giudicare. 3. Il rifiuto della tessera è ammesso, per comprovata appartenenza a movimenti e associazioni antitetici al PD, per comprovata attività illecita, illegale o violenta, ovvero in presenza di elementi di incompatibilità con il Codice Etico del PD, ovvero in osservanza della legge 25 gennaio 1982 in materia di associazioni segrete (...). Avverso il rifiuto della tessera è consentito presentare ricorso alla Commissione dell’Unione provinciale di garanzia, nei tempi e nei modi previsti negli articoli precedenti. 4. Qualora la Commissione di Garanzia territorialmente competente venga comunque a conoscenza di appartenenze ad Associazioni, di cui al comma precedente, invita l’iscritto/a a produrre lo Statuto dell’Associazione nonché gli atti comprovanti la trasparenza e la non interferenza nella Pubblica Amministrazione. Nelle more del procedimento di verifica da parte della Commissione di Garanzia, l’iscritto/a è sospeso dall’attività di partito (...). 5. L’elettore/trice candidato in liste alternative o comunque non autorizzate dal PD o aderente, all’interno di assemblee elettive, a gruppi consiliari diversi da quello del Partito democratico, viene cancellato dall’Albo degli elettori”.

Lo statuto della **Lega Nord** dispone le modalità di perdita della qualità di socio con gli articoli 34 e 36, rispettivamente rubricati “*Decadenza degli associati*” e “*Il controllo sugli associati della Lega Nord e delle Nazioni e i provvedimenti sanzionatori*”. Lo statuto prevede in particolare che, oltre che per dimissioni e per mancato versamento della quota di iscrizione, si perda la qualifica di socio nel caso di espulsione a causa di indegnità o di ripetuti comportamenti gravemente lesivi della dignità di altri soci o a causa di altre ragioni che ostacolano o pregiudichino l’attività della Lega Nord e delle Nazioni. Lo statuto non definisce però le condotte sanzionabili limitandosi all’art. 36 a identificare “l’indegnità” con “il venir meno dei requisiti morali necessari per essere associato della Lega Nord e della Nazione offrendone un’immagine consona ai relativi principi ispiratori” e le “gravi ragioni” con “qualsiasi comportamento che, con atti, fatti, dichiarazioni o atteggiamenti anche omissivi, danneggi oggettivamente l’azione politica della Lega Nord o delle Nazioni, ovvero cerchi di comprometterne l’unità o il patrimonio ideale”.

Un’ulteriore causa di perdita della qualifica di associato è poi costituita dall’adesione ad un gruppo diverso da quelli indicato dal partito da parte di associati eletti alla carica di Parlamentare, di Europarlamentare e di Consigliere, Presidente di Provincia e Sindaco.

Per quanto riguarda il procedimento, il richiamo scritto e la sospensione nei confronti di associati ordinari militanti con un’anzianità di militanza inferiore a dieci anni sono di competenza, rispettivamente, dei Consigli Provinciali e Nazionali. Organo d’appello in entrambi i casi è il Collegio Nazionale dei Probiviri. Il Consiglio Federale e il Comitato Disciplinare e di Garanzia possono in ogni caso deliberare autonomamente in relazione ai fatti di cui vengano direttamente a conoscenza.

Nel caso in cui la richiesta di espulsione investa gli associati ordinari militanti con un’anzianità di militanza inferiore a dieci anni, il Consiglio Provinciale trasmette la segnalazione al Consiglio Nazionale, organo competente a decidere in merito, e contro i cui provvedimenti di espulsione adottati è ammesso il ricorso al Comitato Disciplinare e di Garanzia. Tali disposizioni configurano quindi una sorta di doppio grado di giudizio che ben si sposa con lo spirito della nuova normativa.

Diversa procedura si segue nel caso in cui la richiesta di provvedimento riguardi associati con un'anzianità di militanza uguale o superiore a dieci anni consecutivi (oppure riguardi i Padri Fondatori, i Sindaci dei Comuni capoluoghi di Provincia o delle Aree Metropolitane, i Presidenti di Provincia, i Parlamentari, gli Europarlamentari, i Consiglieri Regionali). In questo caso infatti la richiesta di provvedimento dovrà essere inviata dalla delegazione territoriale competente al Consiglio Nazionale che, nel caso in cui la ritenga fondata, provvede a trasmetterla al Comitato Disciplinare e di Garanzia. La richiesta di adozione del provvedimento può essere però presentata anche in autonomia dal Consiglio Nazionale. Al Consiglio Federale e al Comitato Disciplinare e di Garanzia rimane in ogni caso la possibilità di deliberare per i fatti di cui vengono direttamente a conoscenza. È prevista, infine, la possibilità di audizione dell'associato da parte dell'organo giudicante per l'accertamento dei fatti di cui è accusato.

Il procedimento risulta, in definitiva, piuttosto complesso; l'assenza di notizi certe e documenti consultabili riferiti ad eventuali procedimenti disciplinari impedisce una più articolata analisi delle criticità che l'intervento di questa pluralità di soggetti può originare.

Il **MoVimento 5 Stelle** nell'ultima versione pubblicata dello statuto all'art. 11, lett. *m*) tipizza un catalogo di condotte potenzialmente determinanti l'espulsione dell'iscritto³³⁸.

Il procedimento da seguire per l'irrogazione di sanzioni disciplinari è previsto dall'art. 11, che scandisce i tempi per l'attivazione del procedimento, i tempi di replica con

³³⁸ All'art. 11, lett. *m*) dello statuto del MoVimento 5 stelle vengono elencate le cause di perdita dello status: violazioni dello Statuto e del Codice Etico; reiterate ed ingiustificate assenze dai lavori dell'assemblea elettiva di riferimento e del Gruppo; reiterate violazioni dello Statuto del gruppo; mancato rispetto delle decisioni assunte dall'assemblea degli iscritti con le votazioni in rete, nonché le decisioni assunte dagli altri organi del movimento; mancata contribuzione; comportamenti suscettibili di pregiudicare l'immagine o l'azione politica del movimento; comportamenti connotati da slealtà e scorrettezza nei confronti degli altri iscritti e portavoce; mancata cooperazione e coordinamento con gli altri iscritti, esponenti e portavoce, anche in diverse assemblee elettive, per la realizzazione delle iniziative e dei programmi del MoVimento 5 Stelle, nonché per il perseguimento dell'azione politica del MoVimento 5 Stelle; adesione ad altro Gruppo parlamentare e/o consiliare e/o al Gruppo misto.

memorie per il soggetto investito dallo stesso e la possibilità di proporre reclamo presso il Comitato di Garanzia.

Se da una parte quindi tale statuto sembra introdurre elementi di giurisdizionalità, dall'altra – anche rimanendo sul piano dell'analisi normativa – non può non rilevarsi come le disposizioni adottate con questa finalità siano in sostanza depotenziate dalle lettere successive dello stesso art. 11. Alla lett. e) si stabilisce infatti che al termine del procedimento “entro il termine di 5 (cinque) giorni dalla comunicazione della decisione del Comitato di Garanzia *il Garante può indire una consultazione in Rete per sottoporre agli iscritti la proposta di annullamento o riforma della decisione*” e alla lett. i) che è riservata comunque in ogni circostanza al Garante la possibilità di *revocare l'espulsione*. Il combinato disposto di queste due previsioni rende alterabile e non prevedibile il risultato del procedimento disciplinare vanificando, di fatto, lo sforzo profuso dallo statuto nella catalogazione delle condotte sanzionabili e nella chiara identificazione di un procedimento disciplinare interno. Non si tratta infatti di un'ordinaria ipotesi di appello o revisione della decisione, ma al contrario una fattispecie decisamente *sui generis* in cui è rimessa ad un soggetto titolare di una carica non contendibile la possibilità di decidere arbitrariamente se sconfessare la decisione autonomamente o per il tramite della votazione *online* sulla piattaforma Rousseau (strumento sulla cui affidabilità e sicurezza è lecito sollevare più di una perplessità).

Il combinato disposto delle norme statutarie non sembra quindi assecondare i principi di democrazia interna ricavabili dall'art. 49 Cost. e adesso enucleati dal D.L. n. 149/2013. Ma come già puntualizzato la legge citata non può applicarsi al caso in esame essendo rimessa alla discrezionalità delle formazioni politiche l'adesione ai suoi principi nella redazione degli statuti. Tale circostanza costituisce la più significativa debolezza genetica della normativa: la non applicabilità *erga omnes* ne inficia, infatti, la portata e le potenzialità attuative dell'art. 49 Cost.

3.3. Composizione degli organi – La normativa statale sul tema organi interni al partito impone di individuare nello statuto il numero, la composizione e le attribuzioni degli organi deliberativi, esecutivi e di controllo; le modalità della loro elezione, la durata dei relativi incarichi nonché della rappresentanza legale. Le competenze possono poi

essere ripartite discrezionalmente tra i vari organi. I partiti possono, quindi, decidere in autonomia la cadenza con cui rinnovare gli organi esecutivi a tutti i livelli e le modalità di selezione delle cariche interne. Essi dovrebbero, però, in ogni caso garantire la piena rappresentatività e l'equilibrio generazionale e di genere nella composizione degli organismi dirigenti e degli eletti. Gli organi di partito dovrebbero, inoltre, fungere da raccordo costante tra iscritti e organo centrale rappresentativo, motivo per cui la catena di delega andrebbe convocata con cadenza periodica³³⁹.

Ad ogni iscritto il partito dovrebbe poi assicurare il diritto di partecipare alle votazioni all'interno del partito con voto libero e uguale sia per decidere i candidati alle cariche pubbliche e gli organi dirigenti di partito, che per la deliberazione della modifica di nome, simbolo, statuto.

Per quanto riguarda il **MoVimento 5 stelle**, sul punto, lo statuto individua i seguenti organi: l'Assemblea, il Capo Politico, il Garante, il Comitato di Garanzia, il Collegio dei Proviviri e il Tesoriere. L'attuale organigramma del Movimento è stato pubblicato sul sito *ilblogdellestelle.it* il 30 dicembre 2017 insieme al nuovo statuto, al nuovo codice etico e al nuovo regolamento per la selezione delle candidature³⁴⁰. Sul sito ufficiale del MoVimento manca però una sezione dedicata e di facile consultazione – disponibile invece sui siti ufficiali di Lega, Forza Italia e Pd – in cui poter dare adeguata pubblicità alle regole fondative dell'associazione politica, soprattutto in ragione del fatto che il nuovo assetto degli organi del movimento è l'esito di un travagliato percorso regolatorio. Il Movimento è infatti passato dalla prima scarna autoregolamentazione interna del “Non statuto” adottato nel 2009³⁴¹, allo statuto dell'associazione Movimento 5 stelle (mai reso

³³⁹ O. Massari, P. Caporossi, *Per una legge sui partiti in attuazione dell'art. 49 Cost. Democrazia interna e controlli*, in *Astrid-online.it*, 2017, p. 6. Scettico sull'effettiva capacità dei partiti di dotarsi di strutture non oligarchiche e burocratizzate R. Michels, *La sociologia del partito politico nella democrazia moderna*, Bologna, 1966: “Chi dice organizzazione dice tendenza all'oligarchia. È insito nella natura stessa dell'organizzazione un elemento profondamente aristocratico. Il meccanismo dell'organizzazione, mentre crea una solida struttura, provoca nella massa organizzata mutamenti notevoli, quali il totale capovolgimento del rapporto del dirigente con la massa e la divisione di ogni partito o sindacato in due parti: una minoranza che ha il compito di dirigere ed una maggioranza diretta dalla prima”.

³⁴⁰ Tutti i documenti menzionati sono consultabili al seguente link: https://www.ilblogdellestelle.it/2017/12/e_ora_di_pensar.html

³⁴¹ Il “Non Statuto” è stato pubblicato sul blog [beppegrillo.it/movimentocinquestelle](http://www.beppegrillo.it/movimentocinquestelle) il 10 dicembre del 2009, ma adesso è consultabile solo sul nuovo sito dedicato al movimento, *ilblogdellestelle.it*, al seguente link: <http://www.ilblogdellestelle.it/iniziative/movimentocinquestelle/Regolamento-Movimento-5-Stelle.pdf>

pubblico dai fondatori³⁴²), al regolamento pubblicato sul blog *BeppeGrillo.it* il 23 dicembre 2014³⁴³, fino alla costituzione di una nuova associazione Movimento 5 stelle. Statuto e composizione dell'associazione sono stati resi pubblici soltanto in vista delle consultazioni elettorali del 4 marzo 2018 e in ossequio agli adempimenti per esse previsti dall'art. 1, comma 6, lett. b), della l. 3 novembre 2017, n. 165³⁴⁴.

In base alle disposizioni dello statuto pubblicato il 30 dicembre 2017 l'Assemblea è formata da tutti gli iscritti e ai sensi dell'art. 6 dello statuto detiene svariati compiti tra i quali l'approvazione dei documenti politici proposti dal Capo Politico ovvero da almeno un terzo degli iscritti. Nell'esercitare questa funzione sembra però assumere un ruolo solo formale poiché è lo stesso statuto a specificare che le determinazioni sull'indirizzo politico del Movimento rimangono, in ogni caso, sempre nelle mani del capo politico.

Anche le altre competenze di cui è depositaria – ovvero l'elezione del Tesoriere e la deliberazione delle modifiche ai regolamenti – possono essere esercitate dall'Assemblea solo, rispettivamente, su proposta e su iniziativa del Garante (nel secondo caso anche su iniziativa di almeno un terzo degli iscritti). Infine l'Assemblea ha il compito di approvare

³⁴² L'atto costitutivo e lo statuto dell'associazione del Movimento 5 Stelle non sono mai state resi pubbliche e sono diventati di pubblico dominio solo a causa di indiscrezioni giornalistiche. L'atto costitutivo dell'associazione è stato adottato il 14 dicembre 2012 (con Beppe Grillo presidente) mentre lo statuto nel marzo 2012. Sono entrambi consultabili al seguente link: https://www.huffingtonpost.it/2013/03/12/ecco-statuto-movimento-5stelle_n_2860351.html

³⁴³ Per una ricostruzione dell'evoluzione dell'ordinamento interno del Movimento cfr A. Cossiri, *Il territorio nell'autoregolamentazione dei partiti politici*, cit., p. 379 e ss., ma anche E. Caterina, *Il giudice civile e l'ordinamento interno dei partiti politici: alcune considerazioni sulle recenti ordinanze dei tribunali di Napoli e Roma*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. n. 3/2016, p. 5 e ss.

³⁴⁴ Art. 1, comma 6, lett. b), della l. 3 novembre 2017, n. 165 modificativo dell'art. 14, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957: "I partiti o i gruppi politici organizzati, che intendono presentare liste di candidati nei collegi plurinominali e nei collegi uninominali, debbono depositare presso il Ministero dell'interno il contrassegno col quale dichiarano di voler distinguere le liste medesime nei singoli collegi plurinominali e nei singoli collegi uninominali. All'atto del deposito del contrassegno deve essere indicata la denominazione del partito o del gruppo politico organizzato nonché, ove iscritto nel registro di cui all'articolo 4 del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, deve essere depositato il relativo statuto ovvero, in mancanza, una dichiarazione, con la sottoscrizione del legale rappresentante autenticata dal notaio, che indichi i seguenti elementi minimi di trasparenza: 1) il legale rappresentante del partito o del gruppo politico organizzato, il soggetto che ha la titolarità del contrassegno depositato e la sede legale nel territorio dello Stato; 2) gli organi del partito o del gruppo politico organizzato, la loro composizione nonché le relative attribuzioni".

le proposte di indirizzi vincolanti per l'adozione e/o modifica dei regolamenti di competenza del Comitato di Garanzia.

L'Assemblea è quindi depositaria di funzioni che sembrano, nella sostanza, esaurirsi nella mera registrazione della volontà di altri organi, non potendo efficacemente esercitare effettivi poteri di veto sulle altrui deliberazioni.

Lo statuto prevede che l'Assemblea possa essere convocata sia in luogo fisico che su "piattaforma informatica *online*" almeno una volta all'anno dal Capo Politico. In caso di inerzia può essere convocata anche dal Comitato di Garanzia e, in ogni momento, su richiesta di almeno un terzo dei suoi stessi componenti. L'Assemblea è convocata con avviso contenente gli argomenti oggetto della votazione, le modalità di voto, la data e l'orario iniziale e finale della votazione sul sito internet del MoVimento 5 Stelle. Della convocazione deve essere dato preavviso almeno cinque giorni prima, tre in caso di urgenza, quindici nel caso in cui le votazioni abbiano ad oggetto la modifica dello statuto, lo scioglimento dell'Associazione o la devoluzione del patrimonio.

Le modalità di acquisizione del consenso degli iscritti e dell'Assemblea non sono sottoposti a vincoli formali, solo riguardo alla consultazione *online* lo statuto ne prescrive un tempo minimo di consultazione pari a dieci ore. Lo statuto è modificabile, nel caso di prima votazione, solo a maggioranza assoluta degli iscritti, mentre a partire dalla seconda votazione è sufficiente la maggioranza assoluta dei votanti. La verifica dell'abilitazione al voto ed il conteggio degli stessi sono effettuati in via automatica dal sistema informatico della cd. Piattaforma Rousseau (riconducibile alla S.r.l. "Casaleggio Associati")³⁴⁵ e il controllo sulla regolarità delle votazioni è certificata "dal Comitato di Garanzia" o dal notaio.

³⁴⁵ La piattaforma è di proprietà dell'Associazione Rousseau costituita a Milano ad aprile del 2016 da Davide Casaleggio e Gianroberto Casaleggio. Tra le finalità della società figura quella di: "promuovere lo sviluppo della democrazia digitale nonché di coadiuvare il MoVimento 5 Stelle e i suoi esponenti nell'organizzazione promozione e coordinamento delle attività e dei servizi necessari e utili per l'esercizio dell'azione politica e culturale ed il perseguimento dei suoi obiettivi (...) per la realizzazione del proprio scopo l'Associazione potrà d'intesa con il MoVimento 5 Stelle svolgere ogni attività connessa ritenuta utile e opportuna". La consultazione di tale documentazione è possibile, in realtà, solo grazie a rivelazioni giornalistiche, non essendo stata resa pubblica dai fondatori, ed è consultabile al seguente link: <https://www.ilfoglio.it/politica/2018/01/31/news/m5s-associazione-rousseau-davide-casaleggio-176085/>

Tramite la piattaforma, inoltre, si acquisisce il consenso degli iscritti riguardo alle più disparate questioni: candidati, programmi e posizioni politiche (dopo le consultazioni elettorali del 4 marzo del 2018 le votazioni sul blog sono state utilizzate anche per legittimare il c.d. “Contratto di governo” tra Lega e MoVimento 5 Stelle³⁴⁶). Ma tale strumento ha mostrato più di un limite nel corso delle consultazioni che si sono tenute fino a questo momento³⁴⁷ e, per questa ragione, non sembra costituire uno strumento sufficiente a garantire la corretta partecipazione degli iscritti in Assemblea, né un’adeguata trasparenza delle procedure. La vulnerabilità del sistema inoltre, vittima in più di un’occasione di attacchi informatici, dimostra come esso non sia in grado di garantire la personalità, l’uguaglianza, la libertà e la segretezza del voto³⁴⁸.

Il Capo Politico (art. 7) resta in carica per cinque anni, è il rappresentante legale ed istituzionale del MoVimento 5 Stelle, è eletto mediante consultazione in rete secondo le procedure approvate dal Comitato di Garanzia per un massimo di due mandati e può essere sfiduciato con delibera assunta a maggioranza assoluta dei componenti del Comitato di Garanzia e/o dal Garante, ratificata da una consultazione in rete degli iscritti. Le modalità di elezione costituiscono, quindi, una variazione operativa al metodo plebiscitario di elezione del *leader* di partito delle c.d. primarie diffuse in Italia³⁴⁹.

³⁴⁶ Per una ricostruzione della vicenda cfr. Redazione online, “*Contratto di governo, Di Maio: 5 stelle hanno votato sì al 94%*”, su *Corriere.it*, consultabile al seguente link: https://www.corriere.it/politica/18_maggio_18/contratto-governo-maio-5-stelle-hanno-votato-si-94percento-a8cd09b6-5acb-11e8-be88-f6b7fbf45ecc.shtml.

³⁴⁷ Soprattutto in occasione delle consultazioni primarie per scegliere il candidato premier del MoVimento 5 Stelle dello scorso 21 settembre 2017 e di nuovo per la presentazione delle autocandidature per le c.d. parlamentarie. Per la ricostruzione della vicenda, tra gli altri, G. Martino, “*Sito in tilt e base in rivolta. Il flop della Casaleggio nel giorno delle primarie*”, in *LaStampa.it*, 22 settembre 2017, consultabile al seguente link: <http://www.lastampa.it/2017/09/22/italia/cronache/sito-in-tilt-e-base-in-rivolta-il-flop-della-casaleggio-nel-giorno-delle-primarie-vxIY71yEp9hsPl4rBeI9YO/pagina.html> E ancora: E. Buzzi, “*Sito dei 5 Stelle in tilt: a rischio la presentazione delle candidature. La scadenza prorogata alle 17*”, in *Corriere.it*, 3 gennaio 2018, consultabile al seguente link: <https://www.corriere.it/elezioni-2018/notizie/m5s-codice-etico-sito-5-stelle-tilt-rischio-presentazione-candidature-4ba90e3c-f06e-11e7-b9c8-ca7b03c62ba9.shtml>

³⁴⁸ Dello stesso avviso F. Scuto, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, cit., p. 194.

³⁴⁹ Molto diverse da quelle di stampo statunitense strumento decisivo per dare potere ai partecipanti attraverso un *iter* di grande complessità ed efficacia, non certamente alla portata del controllo ad opera della struttura dei partiti. Sul punto cfr. G. Pasquino, *I partiti e la formazione della classe dirigente parlamentare*, in *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, cit., p. 64.

L'attuale capo politico in carica, Luigi Di Maio, è stato eletto tramite una consultazione *online* a cui hanno partecipato 37.442 votanti indetta sul sito *ilblogdellestelle.it* il 21 settembre 2017³⁵⁰ quindi tre mesi prima dell'emanazione del nuovo statuto che, come anticipato, è stato adottato solo il 30 dicembre 2017.

Le modalità di selezione del Capo politico sono state pubblicate in data 15 settembre 2017³⁵¹ in applicazione dell'art. 4 del vecchio "Non statuto". Il vincitore ha ricevuto 30.936 voti, la restante esigua quota di voti è divisa piuttosto equamente tra i sette candidati che hanno sfidato il leader designato³⁵². Dopo l'approvazione del nuovo statuto il Movimento non ha, però, rinnovato la procedura di rielezione del Capo Politico grazie al disposto della lett. a) dell'art. 15 (*Norme transitorie e finali*) del nuovo statuto: "Il primo mandato di Capo Politico è ricoperto dall'iscritto, designato quale capo della forza politica, ai fini della presentazione delle liste contraddistinte dal simbolo del MoVimento 5 Stelle per la partecipazione alle elezioni politiche che verranno indette alla scadenza (naturale od anticipata) della XVII Legislatura". Tale disposizione ha cristallizzato, quindi, la procedura già occorsa per la designazione del *leader*.

Ma al di là della legittimazione formale di tale *iter*, le procedure di investitura destano più di una perplessità sotto il profilo della legittimità sostanziale e della democraticità di tale procedimento di selezione. *In primis* la mancanza di un *quorum* nella procedura ha consentito ad un esiguo numero di iscritti di eleggere il capo politico votato da oltre dieci milioni di elettori appena pochi mesi dopo in occasione delle consultazioni politiche del 4 marzo 2018³⁵³. Secondariamente l'esposizione mediatica dell'on. Di Maio ottenuta anche grazie alle posizioni istituzionali ricoperte nel corso della XVII legislatura (durante

³⁵⁰ È stata data pubblicità della votazione e dei candidati sul sito *ilblogdellestelle.it* al seguente link: http://www.ilblogdellestelle.it/2017/09/il_candidato_premier_del_movimento_5_stelle_il_voto.html

³⁵¹ Le modalità utilizzate per la selezione del Capo politico sono consultabili al seguente link: http://www.ilblogdellestelle.it/2017/09/il_candidato_premier_del_movimento_5_stelle_le_regole.html

³⁵² Elena Fattori con 3.596 voti, Domenico Ispirato 102 voti, Andrea Davide Frallicciardi 268 voti, Vincenzo Cicchetti 274 voti, Marco Zordan 373 voti, Gianmarco Novi 543 voti e Nadia Piseddu 1410 voti.

³⁵³ I dati ufficiali della tornata elettorale del 4 marzo sono consultabili sul portale online del Ministero dell'Interno al seguente link:

<http://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=C&dtel=04/03/2018&tpa=I&tpe=A&lev0=0&levsut0=0&es0=S&ms=S>

la quale ha ricoperto l'incarico di vicepresidente della Camera dei deputati) non ha reso sostanzialmente paritaria la competizione con candidati sfidanti di fatto sconosciuti.

Lo statuto istituzionalizza poi la figura del c.d. Garante definito dall'art. 8 come "il custode dei valori fondamentali dell'azione politica dell'Associazione". Al Garante è attribuito il potere di interpretazione autentica, *non sindacabile*, delle norme dello statuto. È eletto mediante consultazione "in Rete" e resta in carica a tempo *indeterminato*. È scelto all'interno di una rosa di candidati non inferiore a tre che il Comitato di Garanzia propone tra figure che si siano distinte per "il determinante contributo alla storia ed all'azione politica del MoVimento 5 Stelle" e dunque per la loro rappresentatività e statura morale. Può essere revocato, in ogni tempo, su proposta deliberata dal Comitato di Garanzia a maggioranza assoluta dei propri componenti e ratificata da una consultazione in rete, purché prenda parte alla votazione la maggioranza assoluta degli iscritti.

Anche in questo caso, però, le norme transitorie dello statuto hanno sospeso l'efficacia di tale procedura; l'art. 15, lett. *b*) stabilisce: "Tutti gli organi del MoVimento 5 Stelle sono nominati per la prima volta in sede di costituzione dell'associazione e successivamente con le modalità previste dal presente Statuto". Motivo per il quale non è stata indetta nessuna votazione *online* per l'elezione del Garante.

In generale la configurazione di tale organo sembra rispondere più che altro alla doppia esigenza di legittimare e tradurre giuridicamente la *leadership* politica di Beppe Grillo che infatti al momento ricopre la carica e conserva nei confronti di tutta la struttura associativa penetranti poteri decisionali. La carica non risulta, inoltre, facilmente contendibile per la complicata procedura finalizzata a sfiduciare l'attuale garante in carica.

Il Comitato di Garanzia (art. 9) sovrintende alla corretta applicazione delle disposizioni dello Statuto³⁵⁴ ed è composto da tre membri eletti mediante consultazione in rete, all'interno di una rosa di almeno sei nominativi proposti dal Garante “nel rispetto dei principi di tutela delle minoranze e della rappresentatività di genere”. L'incarico di componente del Comitato di Garanzia dura quattro anni e non è rinnovabile. Il potere di proposta dei componenti di un organo con poteri così decisivi è quindi affidato ad una sola persona con mandato a tempo indeterminato (salvo sfiducia secondo le modalità sopra descritte). È evidente quindi che esso potrà esercitare su tale organo un significativo potere di influenza ponendosi i membri del Comitato in una posizione di sostanziale subalternità.

I componenti del Comitato di Garanzia al momento sono Vito Crimi, Giovanni Cancellieri e Roberta Lombardi. Anche in questo caso – grazie alla disposizione di cui all'art. 15 lett. b) dello statuto già menzionata – non risultano eletti secondo la procedura della consultazione in rete né sono state rese pubbliche le modalità della loro elezione. Il loro incarico risulta dalla dichiarazione di trasparenza datata 18 gennaio 2018 depositata presso il Ministero dell'Interno³⁵⁵.

Il Collegio dei Probiviri, previsto all'art. 10 dello statuto, infine vigila sul rispetto dei doveri degli iscritti ed a tal fine irroga le sanzioni disciplinari; è formato da tre membri eletti mediante consultazione in rete all'interno di una rosa di almeno cinque nominativi proposti dal Garante formata da iscritti che si siano distinti “per imparzialità, saggezza e rettitudine morale, nel rispetto dei principi di tutela delle minoranze e della

³⁵⁴ A tal fine, il Comitato di Garanzia: decide in primo grado in ordine alla sussistenza o perdita dei requisiti per l'iscrizione al MoVimento 5 Stelle; su richiesta del Capo Politico, esprime il parere sulla compatibilità con i valori e le politiche del MoVimento 5 Stelle delle candidature a cariche elettive; è organo in grado d'appello nei procedimenti disciplinari; nomina l'organismo per la certificazione della regolarità di funzionamento del sistema informatico relativo alle consultazioni in rete degli iscritti ed alle votazioni in rete dell'Assemblea; allorché previsto dallo Statuto o, comunque, su richiesta del Garante esprime parere sull'interpretazione ed applicazione delle disposizioni dello statuto; adotta o modifica il Codice Etico su proposta del Capo Politico e salvo ratifica da parte degli iscritti mediante consultazione in rete; esercita ogni altra funzione attribuitagli dallo statuto; esamina ed eventualmente approva i Regolamenti esecutivi necessari per l'attività dell'associazione; delibera a maggioranza assoluta dei componenti la sfiducia al Capo Politico.

³⁵⁵ Dichiarazione di Trasparenza del MoVimento 5 stelle del 18 gennaio 2018, cit., p. 2.

rappresentatività di genere”. L’incarico, non rinnovabile, dura quattro anni ed è incompatibile con l’assunzione di altri incarichi associativi.

I componenti attualmente in carica (Nunzia Catalfo, Paola Carinelli, Riccardo Fraccaro) sono stati eletti secondo una diversa procedura adottata in ossequio al precedente Regolamento che prevedeva per gli iscritti solo la possibilità di esprimersi a favore o contro le personalità proposte per la carica dal Garante. L’esito della consultazione – avvenuta in data 25 novembre 2016 – ha registrato anche in questo caso un’affluenza piuttosto bassa³⁵⁶. Ai sensi delle nuove disposizioni statutarie essi sono adesso revocabili mediante consultazione *online* su proposta del Garante, previo parere conforme del Comitato di Garanzia. La procedura a fronte della scarsa partecipazione e dei rischi di manipolazione a cui si espone³⁵⁷ sembra quindi sottendere profonde contraddizioni. Se infatti l’obiettivo dichiarato è quello di sottrarre tali decisioni ai vertici di partito, l’esito raggiunto è in ogni caso quello di averle concentrate nella disponibilità di una ridotta cerchia di soggetti e per il tramite di procedure scarsamente trasparenti.

Lo statuto prevede infine all’art. 12 il ruolo di Tesoriere che è il rappresentante legale del MoVimento 5 Stelle in tutte le attività economico finanziarie, ha la responsabilità della gestione amministrativa e della politica finanziaria del movimento, apre e gestisce i conti correnti bancari e postali, predispone il bilancio consuntivo e le relazioni sull’andamento politico-finanziario. Il Tesoriere, al momento Luigi Di Maio anche capo politico del movimento, è eletto per tre anni dall’Assemblea su proposta del Garante ed è rieleggibile per non più di due mandati consecutivi.

³⁵⁶ Risultati pubblicati sul sito *ilblogdellestelle.it*: Nunzia Catalfo, votanti 18.603 - SI 16.563, NO 2.040; Paola Carinelli, votanti 18.480 - SI 16.459, NO 2.021; Riccardo Fraccaro, votanti 19.094 - SI 17.600, NO 1.494. I risultati sono consultabili al seguente link:

http://www.ilblogdellestelle.it/2016/11/votazione_per_il_collegio_dei_probiviri.html

³⁵⁷ Sul punto si veda M. Manetti, *Costituzione, partecipazione democratica, populismo*, cit., p. 17: “Dubbia appare, al riguardo, la pretesa, avanzata da partiti o movimenti, di fondare sulla partecipazione *on line* le proprie decisioni fondamentali, quali la stesura del programma, la selezione dei candidati alle elezioni, o la linea da seguire nel dibattito parlamentare. (...) Al di là del vincolo di mandato che si vorrebbe con ciò imporre agli eletti (tornando alle deleghe dell’*ancien régime*), e al di là della ristrettezza della platea effettivamente partecipante (assurta al rango di vera e propria aristocrazia internettiana), depone in senso negativo la manipolabilità di processi del genere non solo da parte di soggetti esterni (come gli *hacker*), ma soprattutto da parte di leader capaci di suscitare l’entusiastica approvazione dei propri *follower*, sfruttando i riflessi conformistici che l’uso della Rete, specie se assunta ad unico mezzo di comunicazione, induce”.

La struttura degli organi societari del movimento sembra quindi fortemente sbilanciata verso la figura del Garante e del Capo Politico ai quali sono delegati la maggior parte dei poteri potendo gli stessi esercitare un controllo rilevante anche sugli altri organi di garanzia. La presentazione del nuovo statuto e la sua attuale configurazione non possono che essere considerati per il momento un'operazione cosmetica poiché la maggior parte e le più significative disposizioni statutarie risultano sostanzialmente inattuata in ragione del regime transitorio previsto dallo statuto.

Per quanto riguarda la **Lega Nord** l'organizzazione societaria è piuttosto complessa e articolata. Lo statuto all'art. 2 definisce la struttura organizzativa della Lega Nord come una confederazione composta da tredici "nazioni costituite a livello regionale sotto forma di associazioni non riconosciute". A livello "federale" gli organi societari sono: il congresso federale; il consiglio federale; il presidente federale, il segretario federale; il comitato amministrativo federale; l'organo federale di controllo sull'amministrazione; il comitato disciplinare e di garanzia; il responsabile federale organizzativo e del territorio; la commissione statuto e regolamenti; il responsabile del regolamento e dei tesseramenti; il responsabile del trattamento dei dati personali; il coordinamento federale del movimento Giovani Padani.

A norma dell'art 9 il Congresso federale è l'organo rappresentativo di tutti gli associati competente ad operare modifiche sullo statuto che ha il compito di stabilire la linea politica e programmatica del partito e valutare le attività svolte dalle Nazioni. La funzione di controllo, all'apparenza decisiva, sembra però significativamente depotenziata dalla circostanza che la convocazione in via ordinaria dell'organo da parte del Segretario generale è stabilita dallo stesso articolo con cadenza triennale. In via straordinaria lo statuto consente, però, di deliberare la convocazione del Congresso federale alla maggioranza dei suoi membri o su richiesta del Segretario Federale.

Il Congresso federale elegge il Segretario federale, al momento Matteo Salvini, tra coloro che hanno maturato almeno dieci anni consecutivi di militanza come associati ordinari militanti (art. 10).

Il Consiglio federale (art. 12) determina l'azione generale della Lega Nord in attuazione della linea politica e programmatica stabilita dal Congresso federale. Dura in

carica tre anni ed è composto da: il Presidente Federale; il Segretario federale; l'Amministratore federale; il responsabile federale organizzativo e del territorio; i segretari di ciascuna Nazione con almeno cinquanta soci ordinari militanti; tredici membri eletti dal Congresso federale assegnati alle Nazioni³⁵⁸.

L'art. 13 elenca i compiti su cui è chiamato a intervenire e su cui delibera a maggioranza dei presenti (art. 12)³⁵⁹. Il Consiglio federale è anche l'organo d'appello per gli associati ordinari militanti colpiti da provvedimenti disciplinari.

Di tali compiti sul sito ufficiale del partito c'è traccia soltanto parziale soprattutto dei regolamenti attuativi a cui demandano le disposizioni statutarie. Non è quindi chiaro se si tratti di disposizioni inattuuate o di atti ai quali non è stata data pubblicità. Riguardo invece i regolamenti regionali e provinciali l'apposita sezione del sito ufficiale³⁶⁰ riporta quelli approvati: tutti durante l'anno 2015 e adottati in ottemperanza al regolamento della "Lega Nord per l'Indipendenza della Padania" e quindi riferiti alle sole regioni del nord e del centro Italia.

In occasione delle consultazioni elettorali politiche, europee e regionali, infine, il Consiglio federale delibera la composizione delle liste, sentito il parere dei Segretari nazionali e dei relativi Consigli nazionali e delibera, altresì, gli eventuali accordi elettorali con altri movimenti politici. Tali deliberazioni non sono, però, rintracciabili in riferimento alle consultazioni politiche avvenute in data 4 marzo 2018. Sul sito del partito,

³⁵⁸ Lo stesso articolo 12 stabilisce la formula proporzionale in base alla quale attribuire i membri: "N° 13 membri elettivi del Consiglio Federale: Totale Voti = X : Voti Nazione, ovvero la proporzione tra il numero dei Consiglieri Federali (13), il totale dei voti conseguiti dalla Lega Nord nelle ultime elezioni Politiche o Europee precedenti al Congresso ed il numero totale dei voti ottenuti dalla Lega Nord nelle singole Nazioni di cui all'art. 2".

³⁵⁹ I compiti di cui tale organo si deve occupare sono: deliberare su tutte le questioni di maggiore importanza; approvare il rendiconto predisposto dal Comitato amministrativo federale; nominare il Coordinatore federale del movimento Giovani Padani; rilasciare un parere sulle proposte di modifica degli statuti delle Nazioni ad esso sottoposte dalla Commissione statuto e regolamenti; stabilire l'importo delle quote associative; nominare i membri del Comitato disciplinare e di garanzia; nominare il responsabile del trattamento dei dati personali; approvare i regolamenti della Lega Nord predisposti dalla Commissione statuto e regolamenti; vigilare sul comportamento politico delle Nazioni.

³⁶⁰ Regolamenti della Lega Nord, consultabili al seguente link: <https://www.leganord.org/il-movimento/regolamenti>

infatti, è disponibile solo la composizione dell'organo con i membri in carica riferiti al partito Lega Nord³⁶¹.

Il Consiglio federale può delegare i propri poteri e le proprie attribuzioni ad altri organi o strutture della Lega Nord, in particolare, può nominare tra i propri membri un comitato esecutivo i cui poteri sono disciplinati con delibera dello stesso Consiglio federale. Una sorta di delega che definisce i confini delle attribuzioni ad esso conferite dal Consiglio.

Il Consiglio federale dura in carica tre anni e si riunisce su convocazione del Segretario federale, che lo presiede, almeno una volta ogni tre mesi, oppure ogni qualvolta ne faccia richiesta la maggioranza assoluta dei suoi membri. Si tratta quindi dell'organo centrale e più vitale insieme al Segretario federale della struttura associativa della Lega.

Il Presidente Federale è da statuto il socio Umberto Bossi nominato presidente federale a vita salvo rinuncia. È garante dell'unità della Lega Nord e ha il compito di promuovere "l'identità padana". La sua posizione assume rilevanza poiché - oltre ad essere membro di diritto del Consiglio federale, del Comitato disciplinare e di garanzia e della Segreteria politica federale - in caso di dimissioni contemporanee di almeno la metà dei membri del Consiglio Federale e di impedimento o dimissioni del Segretario Federale - al Presidente sono affidati i poteri e le competenze del Consiglio Federale e il potere di convocazione del Congresso federale straordinario per il rinnovo degli organi elettivi. Tale ruolo è temperato però dal fatto che la sua attività non potrà estendersi al di là degli atti di ordinaria amministrazione. Nonostante il depotenziamento politico della carica presidenziale - che infatti è stata rimossa dall'articolazione organizzativa del partito parallelo "Lega per Salvini Premier" - l'attribuzione della carica "a vita" contraddice lo spirito di contendibilità delle cariche che dovrebbe animare ogni partito e i principi di democrazia interna previsti dal D.L. n. 149/2013 non essendo neanche prevista la possibilità di sfiducia di tale organo.

³⁶¹ Membri del Consiglio Federale del partito Lega Nord pubblicati al seguente link: <https://www.leganord.org/il-movimento/organi-federali/15-il-movimento/consiglio-federale/20-membri-del-consiglio-federale>

Per quanto riguarda il Segretario federale invece, a norma dell'art. 15 dello statuto, ha la rappresentanza del partito di fronte a terzi per le questioni di carattere politico ed elettorale. Ha inoltre il compito di: coordinare le direttive del Congresso federale dando attuazione alla linea politica e programmatica del partito; convocare e presiedere il Consiglio federale; esprimere parere sulle candidature alle cariche elettive. La sua carica ha durata triennale e nel corso del mandato può delegare l'esercizio di alcuni compiti specifici ad altri organi.

La gestione amministrativa ed economico-finanziaria della Lega, invece, spetta da statuto al Comitato amministrativo federale (art. 16). I componenti (uno o tre) sono nominati dal Segretario tra i soci ordinari militanti con un'anzianità minima di militanza di dieci anni. Il Comitato amministrativo federale può essere revocato in ogni momento dal Segretario federale. Disposizione significativa e che potenzialmente inficia l'imparzialità e l'indipendenza dell'organo e delle sue attribuzioni (il Comitato amministrativo federale gestisce infatti l'intero patrimonio economico del partito³⁶²).

L'Organo federale di controllo sull'amministrazione (descritto dall'art. 17 dello statuto) è composto da tre membri effettivi³⁶³ e due supplenti – che non possono rivestire altri compiti all'interno del partito – nominati dal Consiglio federale per tre esercizi, ma rieleggibili. Tra i membri effettivi il Consiglio sceglie il Presidente, incaricato con gli altri membri, di presentare una relazione annuale allegata al rendiconto. Le disposizioni piuttosto laconiche dell'art. 17 non aggiungono nessuna specificazione in merito alle caratteristiche di tale relazione e agli aspetti che la stessa dovrebbe indagare. A giudicare

³⁶² Il Comitato amministrativo, seppur indirizzato dalle linee guida assunte dal Consiglio federale, decide: l'ammontare della spesa per le campagne elettorali; la possibile erogazione di apporti a favore di una o più Nazioni; l'apertura e la gestione di conti correnti e deposito titoli bancari e postali, nonché le richieste di fidejussioni, sul territorio dell'Unione Europea ed investimenti non speculativi; la sottoscrizione di contratti od atti unilaterali in genere; la sottoscrizione di mandati di pagamento; l'assunzione, la gestione, il licenziamento del personale; la stipula di contratti di lavoro o di collaborazione anche temporanea; la riscossione di somme a qualunque titolo spettanti alla Lega Nord, ad esclusione del finanziamento pubblico ai partiti, dei rimborsi elettorali e delle risorse conseguenti alla ripartizione del fondo previsto dalle leggi in materia di contribuzione volontaria ai movimenti o partiti politici, la cui riscossione spetta al Segretario Federale; la gestione della contabilità della Lega Nord, la tenuta dei libri contabili, la redazione del rendiconto e l'adempimento di tutte le formalità conseguenti, in conformità alle leggi vigenti in materia; ogni altro adempimento previsto a suo carico dalla legge.

³⁶³ Al momento sono pubblicati solo i membri effettivi del partito Lega Nord: Maurizio Delfino, Andrea Donnini, Valentina Zanetto. Come le precedenti, anche queste nomine sono consultabili sul sito ufficiale del partito al seguente link: <https://www.leganord.org/il-movimento/organi-federali>

dall'unica relazione pubblicata relativa al bilancio del 2016 riferita al partito Lega Nord³⁶⁴ l'organo si occupa di verificare il rispetto delle norme di legge e dello statuto, l'adeguatezza dell'assetto organizzativo della società e il controllo della corretta revisione contabile anche tramite l'affidamento a società esterne. La relazione menzionata si conclude con alcune raccomandazioni esclusivamente finalizzate ad un miglioramento della gestione amministrativa/contabile. Si tratta però di uno strumento interessante che, forse, meriterebbe di vedere ampliate le sue potenzialità.

Gli ulteriori organi statutari della Lega sono: il Comitato disciplinare di Garanzia (art. 18), il responsabile federale organizzativo e del territorio (art. 19), la segreteria politica federale (art. 20), l'ufficio legislativo federale (art. 21), la commissione statuto e regolamenti (art. 22), il responsabile dei regolamenti e del tesseramento (art. 23), il responsabile del trattamento dei dati personali (art. 24), il coordinamento federale del movimento giovani padani (art. 25). Tra questi il Comitato disciplinare di garanzia è l'organo centrale per l'assunzione di provvedimenti nei confronti dei soci.

Riguardo alle modalità con cui il Comitato disciplinare deve deliberare lo statuto prescrive solo il *quorum* della maggioranza dei presenti. Nessun altro dettaglio è prescritto riguardo alle modalità di valutazione e i giudizi emessi dall'organo non risultano reperibili, rendendo impossibile una valutazione sia potenziale che effettiva dell'efficacia della procedura. Il Comitato dura in carica tre anni ed è composto tra gli altri anche dal Segretario federale, circostanza che gli conferisce uno sproporzionato potere di giudizio nei confronti di eventuali iscritti in dissenso rispetto alla linea ufficiale del partito e che in ogni caso non costituisce un elemento di garanzia del rispetto delle minoranze interne. Il giudizio del Comitato disciplinare e di garanzia è, però, sempre appellabile al Consiglio federale come organo di ultima istanza.

Nonostante la complessità della struttura associativa i poteri decisivi del partito risultano saldamente incardinati in capo alla figura del Segretario nazionale, mancano infatti significativi contrappesi al suo potere decisionale.

³⁶⁴ Bilancio Lega Nord 2016 pubblicato sul sito *Leganord.org* e consultabile al seguente link: <https://www.leganord.org/lo-statuto-della-lega-nord/category/253-bilancio-lega-nord-2016>

Per quanto riguarda invece la struttura organizzativa di **Forza Italia** essa si compone di: il Congresso Nazionale; il Presidente; il Consiglio Nazionale; il Comitato Di Presidenza; la Conferenza Dei Coordinatori Regionali; l'Amministratore Nazionale; il Collegio Nazionale dei Probiviri.

Ai sensi dell'art. 15 il Congresso Nazionale definisce ed indirizza la linea politica di Forza Italia. Elege il Presidente, sei membri del Comitato di Presidenza, cinquanta membri del Consiglio Nazionale e ha il compito di modificare lo statuto. Si riunisce in via ordinaria ogni tre anni ed è convocato dal Presidente su delibera del Comitato di Presidenza che ne stabilisce il luogo, la data e l'ordine del giorno. Tali disposizioni ordinarie non sembrano volte a garantire una gestione collegiale dell'indirizzo politico all'interno del partito considerata la sua ordinaria riunione a cadenza triennale, difficilmente compatibile con il compito ad esso assegnato.

Al Congresso Nazionale partecipano con diritto di voto: i delegati eletti nei congressi provinciali e di grande città; i delegati rappresentanti dei soci residenti all'estero con un massimo di cento delegati; i soci del partito³⁶⁵.

Il Presidente a norma dell'art. 19 è eletto dal Congresso Nazionale per tre anni secondo le modalità previste da un "apposito regolamento". Tale regolamento non è rintracciabile sul sito ufficiale di Forza Italia dove sono pubblicati invece solo i regolamenti per i congressi comunali e provinciali. Egli dirige il partito e lo rappresenta in tutte le sedi istituzionali e politiche, convoca e presiede il Comitato di Presidenza, il Consiglio Nazionale, e il Congresso Nazionale; nomina sei membri del Comitato di Presidenza, i responsabili Nazionali di settore e i coordinatori regionali.

Il Consiglio Nazionale, invece, promuove e coordina l'azione politica secondo gli indirizzi programmatici dettati dal Congresso Nazionale; elegge ogni tre anni il Collegio

³⁶⁵ Partecipano in particolare solo quei soci che sono: Parlamentari nazionali ed europei; deputati regionali e consiglieri regionali; presidenti o vice presidenti di provincia; capigruppo nei consigli provinciali; sindaci delle città con oltre 15.000 abitanti; capigruppo nei consigli comunali delle città capoluogo di provincia o con popolazione superiore a 50.000 abitanti; coordinatori regionali; coordinatori provinciali; coordinatori cittadini; delegati di circoscrizione delle grandi città; dirigenti nazionali degli uffici clubs e promotori azzurri; responsabili nazionali di Forza Italia Giovani per la Libertà, di Forza Italia Azzurro Donna, di Forza Italia Seniores (art. 15 statuto Forza Italia).

Nazionale dei Probiviri. Viene convocato dal Presidente in via ordinaria almeno due volte all'anno ed ogni qualvolta i suoi componenti lo richiedano. Ad un quarto dei suoi componenti – *quorum* idoneo anche per garantire la promozione delle istanze delle minoranze – è consentito presentare una richiesta di convocazione del Consiglio al Presidente che conseguentemente ha il dovere di fissare la data ed il luogo del Consiglio Nazionale e di provvedere alla convocazione entro sessanta giorni.

Il Comitato di Presidenza³⁶⁶ (art. 23) secondo lo statuto dei Forza Italia invece è l'organo che dà attuazione alle deliberazioni del Congresso Nazionale e del Consiglio Nazionale, coordina le attività del movimento e dei gruppi parlamentari. Delibera inoltre, a maggioranza, l'approvazione del conto preventivo e del rendiconto consuntivo del movimento politico, la nomina dei revisori dei conti per le verifiche contabili e tutte le norme regolamentari necessarie per l'attuazione dello statuto.

La struttura associativa si articola infine in ulteriori tre organi: la Conferenza dei Coordinatori Regionali (art. 24), l'Amministratore Nazionale (art. 25) e il Collegio dei Probiviri (art. 52).

La Conferenza coordina l'attività politica ed organizzativa a livello regionale, provinciale e locale secondo le direttive del Presidente e le indicazioni del responsabile nazionale dell'organizzazione. È presieduta dal Presidente ed è composta dai coordinatori regionali, dall'amministratore nazionale e dai responsabili della struttura nazionale. Il Presidente ha anche il potere di nomina del segretario della conferenza che ne coordina l'attività.

L'Amministratore Nazionale invece ha la legale rappresentanza di fronte ai terzi ed in giudizio per gli atti riferibili agli organi nazionali. È eletto a maggioranza dei presenti

³⁶⁶ Statuto di Forza Italia, art. 23: “Il Comitato di Presidenza è composto da: il presidente del movimento; sei membri eletti dal congresso nazionale; i Capigruppo di Senato, Camera e Parlamento europeo; sei membri nominati dal presidente stesso; l'amministratore nazionale; i responsabili nazionali dei settori di cui all'art. 11; il segretario della conferenza dei coordinatori regionali; i Presidenti o i Vicepresidenti del Senato della Repubblica, della Camera dei deputati e del Parlamento europeo aderenti a Forza Italia; i presidenti delle giunte regionali aderenti a Forza Italia; tre membri della conferenza dei coordinatori regionali, nominati dal presidente”.

dal Consiglio Nazionale, su proposta del Comitato di Presidenza e rimane in carica tre anni.

L'organo competente a giudicare sui procedimenti disciplinari degli iscritti a Forza Italia è il collegio dei Probiviri il cui funzionamento è descritto dagli articoli 52 e 52-*bis* dello statuto. Esso giudica: le infrazioni disciplinari commesse dai soci che ricoprono un incarico sia a livello locale che nazionale; i ricorsi relativi alla conformità allo statuto degli atti adottati dagli organi del movimento regionali e nazionale; i ricorsi aventi ad oggetto conflitti fra organi del partito; i ricorsi contro le operazioni elettorali e la proclamazione degli eletti nel congresso nazionale.

In base al dettato statutario si compone di cinque membri effettivi e quattro supplenti eletti dal Consiglio Nazionale a scrutinio segreto, con il metodo del voto limitato³⁶⁷. I membri devono avere quarant'anni di età, restano in carica tre anni e non possono al contempo fare parte del comitato di Presidenza e della conferenza dei coordinatori regionali. Al momento ai componenti del Collegio è data piena pubblicità tramite la pubblicazione dei nominativi dei membri in carica, sia effettivi che supplenti, su una sezione apposita del sito di Forza Italia³⁶⁸. Il Collegio Nazionale dei probiviri è giudice unico non appellabile, ma esso è organo di appello per i provvedimenti dei collegi regionali dei probiviri.

Il **Partito Democratico** affida l'indirizzo politico del partito al Segretario nazionale (art. 3 dello statuto). Egli rappresenta il Partito, ne esprime l'indirizzo politico sulla base della piattaforma approvata al momento della sua elezione ed è proposto come candidato all'incarico di Presidente del Consiglio dei Ministri. Non può essere rieletto per più di due volte a meno che, allo scadere dell'ultimo mandato, non eserciti la funzione di Presidente del Consiglio dei Ministri per la sua prima legislatura. Il Segretario nazionale è inoltre titolare del simbolo del Partito Democratico e ne gestisce l'utilizzo, anche ai fini

³⁶⁷ Art. 52-*bis* (*Elezione del Collegio nazionale dei probiviri*): "Ciascun membro del consiglio nazionale indica su una scheda quattro nomi per i membri effettivi e tre nomi per i membri supplenti. Le votazioni avvengono con schede separate per i membri effettivi e per i membri supplenti".

³⁶⁸ Collegio dei Probiviri di Forza Italia, pubblicato al seguente link: <http://www.forzaitalia.it/notizie/11765/collegio-dei-provibiri>

dello svolgimento di tutte le attività necessarie alla presentazione delle liste nelle tornate elettorali.

L'Assemblea nazionale è composta da mille persone elette, ne fanno parte con diritto di voto: i segretari regionali del partito; trecento persone elette contestualmente all'elezione delle Assemblee regionali secondo le modalità indicate dagli statuti regionali; cento componenti eletti dai parlamentari nazionali ed europei aderenti al Partito Democratico; un numero variabile di componenti espressione delle candidature alla Segreteria nazionale.

L'Assemblea nazionale e gli organi dirigenti da essa eletti hanno competenza in materia di indirizzo della politica nazionale del Partito, di organizzazione e funzionamento di tutti gli organismi dirigenti nazionali attraverso il voto di mozioni, ordini del giorno, risoluzioni, secondo le modalità previste dai regolamenti, sia attraverso riunioni plenarie, sia attraverso Commissioni permanenti o temporanee, ovvero, in casi di necessità e urgenza, attraverso deliberazioni effettuate per via telematica sulla base di quesiti individuati dall'Ufficio di Presidenza o dalla Direzione nazionale. Il Partito Democratico ha pubblicato tutti i regolamenti di cui si è dotato nel corso degli anni³⁶⁹ tra i quali anche l'ultimo approvato per l'Assemblea nazionale e l'elezione del Segretario³⁷⁰. A seguito della fase congressuale recentemente annunciata sono stati inoltre pubblicati ulteriori regolamenti propedeutici alla sua convocazione³⁷¹. Nonostante la pubblicità, però, la disciplina di partito, in ragione dell'abbondanza di fonti vigenti, rischia di risultare confusa e di non immediata comprensione per il singolo iscritto.

Per quanto riguarda l'Assemblea è convocata ordinariamente dal suo Presidente almeno una volta ogni sei mesi. In via straordinaria deve essere convocata dal suo Presidente se lo richiedano almeno un quinto dei suoi componenti. Tali disposizioni

³⁶⁹ Regolamenti del Partito democratico consultabili al seguente link: <https://www.partitodemocratico.it/tag/regolamenti/>

³⁷⁰ Regolamento per l'elezione del Segretario e dell'Assemblea Nazionale del Partito Democratico, approvato in data 24 febbraio 2017, consultabile al seguente link:

<https://www.partitodemocratico.it/gCloud-dispatcher/018be287-fb6c-11e6-b6f6-90e2ba021740>

³⁷¹ Regolamento quadro per l'elezione dei segretari e delle assemblee regionali, dei segretari e delle assemblee provinciali e dei segretari di circolo, 1 ottobre 2018, approvato in ossequio ad una delibera della Direzione nazionale del 23 luglio 2018 e funzionale allo svolgimento delle fasi congressuali nelle sezioni territoriali del partito.

sembrano più in linea con un'idea partecipata di partito e consentono anche a quote minoritarie di poter eventualmente stimolare una discussione anche al di fuori della convocazione ordinaria.

L'Assemblea nazionale può, su mozione motivata approvata con il voto favorevole della maggioranza assoluta dei suoi componenti, sfiduciare il Segretario. Al ricorrere di tale eventualità si procede a nuove elezioni per l'Assemblea e il Segretario. In questo caso la soglia piuttosto alta del *quorum* da raggiungere per sottoscrivere la mozione propositiva della sfiducia del Segretario sembra giustificata dalle modalità di selezione dello stesso adottata dal partito negli ultimi anni: le c.d. primarie di partito aperte agli iscritti e ai non. Di qui la necessità di affidarsi almeno alla maggioranza assoluta dell'Assemblea per porsi in contrasto con la volontà popolare certificata da tale strumento.

Le primarie sono uno degli strumenti identificativi del PD e sono infatti utilizzate per la selezione del personale politico in diverse occasioni. *In primis* per la selezione delle cariche monocratiche istituzionali (art. 18 dello Statuto): i candidati alla carica di Sindaco, Presidente di Provincia e Presidente di Regione vengono scelti attraverso il ricorso alle primarie di coalizione. Secondariamente per la scelta del segretario di partito. In questo caso però le modalità tramite le quali tale scelta viene effettuata non sono direttamente contenute nello statuto, ma affidate – ai sensi dell'art. 9 dello statuto – ad un ulteriore regolamento adottato dalla Direzione nazionale a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

L'art. 5 dello statuto fissa in quattro anni la durata dei mandati di Segretario nazionale e di componente della Assemblea nazionale. Il Segretario nazionale può, all'atto della proclamazione, proporre all'Assemblea nazionale l'elezione di uno o due Vicesegretari.

La Segreteria nazionale, composta da non più di quindici membri nominati dal Segretario, è l'organo collegiale che collabora con il Segretario ed ha funzioni esecutive. Il Segretario può revocare la nomina dei componenti della Segreteria. Tale revoca deve essere comunicata e motivata in una riunione della Direzione nazionale. La Segreteria è convocata dal Segretario, che è tenuto a dare pubblicità alle decisioni assunte.

La Direzione nazionale – composta da centoventi membri eletti dall’Assemblea nazionale con metodo proporzionale³⁷² – è organo di esecuzione degli indirizzi dell’Assemblea nazionale ed è organo d’indirizzo politico. Esso, ai sensi del proprio Regolamento, approvato con il voto favorevole della maggioranza assoluta dei suoi componenti, assume le proprie determinazioni attraverso il voto di mozioni, ordini del giorno, risoluzioni politiche e svolge la sua funzione di controllo attraverso interpellanze e interrogazioni al Segretario e ai membri della Segreteria.

La Direzione nazionale è presieduta dal Presidente dell’Assemblea nazionale, che la convoca almeno una volta ogni due mesi. In via straordinaria deve essere convocata dal Presidente se lo richiedano il Segretario o almeno un quinto dei suoi componenti.

Tale complessa struttura associativa, concepita in ossequio a principi di equilibrio dei poteri sembra però mortificata dall’elezione diretta del Segretario di partito tramite il metodo delle primarie che, pur avendo il pregio di coinvolgere direttamente gli elettori del PD nella scelta del loro rappresentante massimo, comporta un’investitura plebiscitaria che ne rende, nei fatti, preponderante la figura svilendo l’operato degli altri organi³⁷³.

3.4. Tutela delle minoranze – Gli statuti possono configurarsi in modo tale da predisporre degli strumenti partecipativi che, se attivati, consentano alle minoranze di

³⁷² Sono inoltre membri di diritto della Direzione nazionale: il Segretario; il Presidente dell’Assemblea nazionale; i Vicesegretari; il Tesoriere; il massimo dirigente dell’organizzazione giovanile; i Presidenti dei gruppi parlamentari del Partito Democratico italiani ed europei; i Segretari Regionali.

³⁷³ Sul punto cfr. da ultimo P. Ignazi, *Per finirla con le primarie*, in *Il Mulino*, fasc. n. 3/2018, p. 460: “Il problema più serio è che la devoluzione di potere agli iscritti comporta un appello plebiscitario. Rivolgersi agli iscritti e, a maggior ragione, ai simpatizzanti esclude le strutture intermedie del partito e le élite intermedie (...) La democratizzazione intra-partitica attraverso l’adozione del voto diretto da parte di iscritti, ed eventualmente di simpatizzanti, presenta una serie di contro-effetti. Invece di ridurre le tendenze oligarchiche questa innovazione è ispirata anche dalla possibilità di esercitare una presa più forte sulla vita interna di partito da parte della leadership. In molti casi sono le élite partitiche a controllare il processo di selezione delle cariche e a limitare l’effettiva competitività delle primarie: nella fase di preselezione delle candidature la leadership esercita un’influenza decisiva di volta in volta incoraggiando, scoraggiando o persino bloccando determinati candidati”. Sullo strumento delle primarie in generale nei partiti italiani: F. R. De Martino, *La selezione delle candidature attraverso il metodo delle primarie. Partecipazione politica e rappresentatività dei partiti*, in *Dirittifondamentali.it*, fasc. n. 2/2013; M. Mariotti, *Le elezioni primarie: linee generali, casi, problemi costituzionalistici*, in E. Rossi, L. Gori (a cura di), *Partiti politici e democrazia. Riflessioni di giovani studiosi sul diritto dei e nei partiti*, Pisa, 2011, p. 151 e ss. e nello stesso volume G. Malet, *Primarie e democrazia. La selezione dei candidati in prospettiva comparata*, p. 179 e ss.; A. Floridia, *Primarie e partiti: che tipo di primarie e per quale modello di partito?*, in *Partecipazione e conflitto*, fasc. n. 1/2011, p. 40 e ss.; S. Bolgherini, F. Gelli, *Elezioni primarie: controllo dei partiti o partecipazione popolare? Una introduzione*, in *Partecipazione e conflitto*, fasc. n. 1/2011.

poter contestare la linea della maggioranza o in ogni caso di poter formalizzare il loro punto di vista per esempio consentendo di richiedere, ad una quota minima di iscritti, il voto segreto su qualsiasi oggetto di decisione.

A garanzia del principio di democrazia interna gli statuti possono formalmente assicurare la presenza delle minoranze in tutti gli organi collegiali e negli organi di garanzia secondo un criterio di rappresentatività proporzionale atto a configurare, se non un vero e proprio diritto all'opposizione interna al partito, un diritto dei singoli iscritti a poter contestare entro certi limiti le scelte della direzione. Alle minoranze dovrebbero cioè essere garantite procedure in grado di farle concorrere per diventare maggioranza³⁷⁴, quali ad esempio *quorum* di partecipazione – per la presentazione di mozioni, ordini del giorno e documenti – facili da raggiungere. In un contesto politico sempre più caratterizzato da un accentuato leaderismo dei “capi partito” è fondamentale assicurare la tutela della libera espressione di un democratico dissenso interno, “nel senso che il principio del leader dovrebbe necessariamente bilanciarsi con il diritto costituzionale dei cittadini associati nel partito carismatico a designare (almeno) i leader con metodi davvero democratici; a controllarne l'azione politica; a valutarne i risultati ed a procedere al limite, alla sua revoca”³⁷⁵.

Il D.L. n. 149/2013, sul punto, adotta un “approccio minimalista (...) poiché affida in toto agli statuti il compito di individuare i criteri per dare effettiva tutela alle minoranze interne”³⁷⁶.

Lo statuto dei **5 Stelle** menziona genericamente la tutela delle minoranze in più passaggi dello statuto: a proposito della composizione del comitato di garanzia (art. 9): “il Comitato di Garanzia è composto da 3 (tre) membri eletti mediante consultazione in Rete, all'interno di una rosa di almeno 6 (sei) nominativi proposti dal Garante nel rispetto dei principi di tutela delle minoranze e della rappresentatività di genere” e in riferimento alla composizione del collegio dei probiviri: “Il Collegio dei Probiviri è formato da 3 (tre) membri eletti mediante consultazione in Rete, all'interno di una rosa di almeno 5 (cinque)

³⁷⁴ F. Scuto, *La democrazia interna ai partiti: profili costituzionali di una transizione*, cit., p. 149.

³⁷⁵ A. Poggi, *È ancora attuale il dibattito sul metodo democratico interno ai partiti?*, cit., p. 9.

³⁷⁶ F. Scuto, *La democrazia interna ai partiti: profili costituzionali di una transizione*, cit., p. 149.

nominativi proposti dal Garante formata da iscritti che si siano distinti per imparzialità, saggezza e rettitudine morale, nel rispetto dei principi di tutela delle minoranze e della rappresentatività di genere.” Un terzo degli iscritti ha inoltre ai sensi dell’art. 6 approvare documenti politici anche se sempre suscettibili di modifica da parte del Capo Politico e approvare le proposte di indirizzi vincolanti per l’adozione e/o modifica dei regolamenti di competenza del Comitato di Garanzia. Un terzo dei componenti dell’Assemblea ha infine il potere di convocazione dell’organo.

Nello statuto della **Lega Nord** invece l’unica menzione che viene fatta è all’art. 12: “Lega Nord tutela le minoranze, ove presenti, e, a tal fine, garantisce la presenza con diritto di parola e di voto in seno al Consiglio Federale al candidato alla carica di Segretario Federale che risulti il primo dei non eletti”.

Lo statuto di **Forza Italia** invece pone particolare attenzione al tema delle minoranze soltanto in relazione alle garanzie procedurali delle elezioni interne. In particolare in tale ambito per garantire la democrazia interna, il pluralismo e il rispetto delle minoranze si affida al c.d. “metodo del voto limitato” e al “metodo D’Hondt” entrambi descritti

dall'art. 14-*bis* dello statuto³⁷⁷ alle lett. a) e b). La lett. c) dello stesso articolo prevede, però, la derogabilità di tale normativa stabilendo di poter ricorrere alla votazione per alzata di mano in tutte le elezioni previste dallo statuto, a patto che nessuno vi si opponga e il numero dei candidati proposti ad un organo sia pari o inferiore al numero degli eligendi.

Lo statuto del **Partito Democratico**, invece, prevede un articolo dedicato alla questione (art. 1-*bis*, *Rappresentanza delle minoranze*): “nel rispetto del pluralismo, le modalità di elezione dei Segretari e delle Assemblee incentivano le aggregazioni e favoriscono un esercizio autorevole della guida del partito, assicurando, ad ogni livello territoriale, la rappresentanza delle minoranze con l'adozione di sistemi proporzionali di elezione analoghi a quello fissato per la formazione dell'Assemblea nazionale”. L'articolo stabilisce inoltre che l'elezione degli ulteriori organismi rappresentativi e di controllo interni da parte delle Assemblee è rigorosamente improntata al principio proporzionale.

³⁷⁷ Art. 14-*bis*, statuto Forza Italia: “a) metodo del voto limitato. I candidati non sono raggruppati in liste. Tutti i soci sono eleggibili, a condizione che — ove previsto dai regolamenti — la candidatura sia stata depositata nelle forme e nei termini stabiliti. Ogni votante può indicare sulla scheda i nomi dei soci che desidera votare, in numero non superiore a una percentuale degli eligendi prevista di volta in volta dallo statuto e dai regolamenti. Risultano eletti coloro che hanno ricevuto il maggior numero di voti, fino a completamento del numero degli eligendi. In caso di parità, viene scelto il candidato con maggiore anzianità di adesione a Forza Italia e in caso di ulteriore parità il più anziano d'età. Non è previsto alcun quorum minimo di voti. Qualora nell'organo collegiale così eletto uno dei due sessi risulti rappresentato per una quota inferiore a un terzo del totale, si esclude, fra coloro che risulterebbero eletti, il meno votato fra gli appartenenti al genere più rappresentato, e si sostituisce con il più votato fra i non eletti, appartenente al genere meno rappresentato. Quest'operazione viene ripetuta fino a quando il genere meno rappresentato non abbia superato la soglia di un terzo del totale. Qualora non vi siano, fra coloro che hanno ottenuto voti, appartenenti al genere meno rappresentato in numero sufficiente, si ripete la votazione, limitatamente al numero di seggi che non è stato possibile ricoprire. In questo caso possono essere validamente votati solo appartenenti al genere meno rappresentato; b) metodo D'Hondt. I candidati sono raggruppati in liste. Le liste devono essere depositate in anticipo nelle forme e nei termini previsti dai regolamenti. L'attribuzione dei seggi si effettua dividendo il numero dei voti di ciascuna lista per i successivi divisori interi, fino al numero totale di seggi da attribuire. Si scelgono i quozienti più alti fra quelli così ottenuti, in numero eguale a quello dei seggi da attribuire. Una volta scelti, si dispongono in una graduatoria decrescente. Ciascuna lista, avrà tanti consiglieri quanti sono i quozienti ad essa appartenenti compresi nella graduatoria. In caso di parità di quoziente, viene scelto il candidato con maggiore anzianità di adesione a Forza Italia e in caso di ulteriore parità il più anziano d'età; c) alzata di mano o acclamazione. In tutte le elezioni previste dal presente statuto è sempre possibile procedere per alzata di mano o per acclamazione, qualora non ci siano obiezioni, nel solo caso in cui il numero dei candidati proposti ad un organo sia pari o inferiore al numero degli eligendi”.

3.5. La selezione delle candidature – I partiti nell’esercizio del loro potere di autoregolamentazione disciplinano un’ulteriore rilevante attività vitale per il funzionamento della nostra democrazia rappresentativa: la selezione del personale politico. Già nel 1966 Mortati lamentava, però, come nella selezione delle candidature sia a livello nazionale che locale non era possibile rinvenire “nessuna influenza degli aderenti e degli stessi iscritti sull’azione dei partiti (...) [artefici anche di una] cattiva selezione del personale politico”³⁷⁸.

Ad eccezione di alcune recenti esperienze regionali³⁷⁹, infatti, non sono mai state previste leggi in tema di procedimenti e modalità di selezione del personale politico vincolanti l’autonomia privata delle formazioni politico-partitiche nella fase delle procedure elettorali³⁸⁰.

Lo scenario è negli ultimi anni sensibilmente cambiato con il D.L. n. 149/2013. Essa esplicita l’obbligo per gli statuti di prevedere forme di partecipazione alla determinazione della politica nazionale. Si istituisce quindi per la prima volta “un nesso formale tra i profili di democraticità interni ai partiti e i profili di democraticità come scelta di partecipazione ai procedimenti elettorali pubblici. La democraticità interna si proietta all’esterno in quanto costituisce vincolo procedimentale per la selezione delle candidature alle elezioni pubbliche”³⁸¹.

La scelta delle candidature si configura su due diversi versanti, la scelta del *leader* di partito tramite la disciplina delle primarie e la selezione delle altre candidature per le elezioni a tutti i livelli.

³⁷⁸ C. Mortati, *La crisi del Parlamento (1966)*, in Id., *Raccolta di scritti*, IV, Milano, 1972, p. 166.

³⁷⁹ Legge regionale della Toscana 17 dicembre 2004, n. 70 (*Norme per la selezione dei candidati e delle candidate alle elezioni per il Consiglio regionale e alla carica di Presidente della Giunta regionale* con i relativi regolamenti di attuazione e le successive leggi di modifica. Sul punto cfr. M. Rubechi, *Considerazioni a prima lettura sulla L.R. Toscana n. 70 del 2004 che disciplina l’istituto delle elezioni primarie*, in *Forumcostituzionale.it*. E Legge regionale della Calabria del 17 agosto 2009, n. 25 (*Norme per lo svolgimento di «elezioni primarie» per la selezione di candidati alla elezione di Presidente della Giunta regionale*).

³⁸⁰ P. Marsocci, *Le “primarie”: i partiti italiani alle prese con il metodo democratico*, in *RivistaAic.it*, fasc. n. 2/2011, p. 8. Sul tema delle primarie in Italia e nel contesto europeo cfr. M. Mariotti, *Le elezioni primarie: linee generali, casi problemi costituzionalistici*, in E. Rossi, L. Gori (a cura di), *Partiti politici e democrazia. Riflessioni di giovani studiosi sul diritto dei e nei partiti*, cit. e nello stesso volume G. Malet, *Primarie e democrazia. La selezione dei candidati in prospettiva comparata*.

³⁸¹ G. Vecchio, *I partiti*, cit., p. 228.

Riguardo al secondo aspetto, nell'imporre criteri specifici nella selezione delle candidature i partiti devono evitare eventuali indebite compressioni del diritto d'elettorato passivo sancito dall'art. 51 Cost e più volte consacrato dalla Corte costituzionale come intangibile (Cfr. tra le altre sent. n. 235 del 1988³⁸² e n. 539 del 1990³⁸³). Le eventuali limitazioni e la fissazione dei requisiti di eleggibilità non possono cioè essere discriminatorie e devono essere giustificate da specifiche e comprovate esigenze di interesse pubblico (Corte Cost. sent. n. 141/1996³⁸⁴).

L'autoregolamentazione partitica in materia di diritti di elettorato passivo si muove, quindi, nell'alveo di disposizioni di rango costituzionale, motivo per il quale essa non sembra potersi determinare in piena autonomia "in assenza di una specifica intermediazione legislativa che ne riconosca tale facoltà"³⁸⁵.

Sul punto si sono diffusi però orientamenti contrastanti. In virtù della natura ibrida dei partiti – associazioni ordinarie ma depositarie di finalità costituzionali – si è alternativamente sostenuto che: "lo statuto di un'organizzazione privata come il partito possa legittimamente individuare ipotesi di non candidabilità più rigide di quelle previste dalla legislazione elettorale"³⁸⁶ e che: «può ritenersi immediatamente lesiva della posizione giuridica del singolo iscritto una disposizione regolamentare interna al partito politico che limita il diritto di elettorato passivo secondo criteri (quali sono quelli della

³⁸² Corte cost., sent. n. 235 del 24 febbraio 1988, in *Giurcost.org*: "Il diritto di elettorato passivo è, infatti, un diritto politico fondamentale che l'art. 51 Cost. riconosce e garantisce a ogni cittadino con i caratteri propri dell'inviolabilità (ex art. 2 Cost.). Si tratta, pertanto, di un diritto che, essendo intangibile nel suo contenuto di valore, può essere unicamente disciplinato da leggi generali, che possono limitarlo soltanto al fine di realizzare altri interessi costituzionali altrettanto fondamentali e generali, senza porre discriminazioni sostanziali tra cittadino e cittadino, qualunque sia la regione o il luogo di appartenenza".

³⁸³ Corte cost., sent. n. 539 del 14 dicembre 1990, in *Giurcost.org*: "In conclusione, l'eventuale e non esplicitata esigenza di pubblico interesse, posta a base della norma, non potendo essere considerata né esclusiva né specifica della Regione Siciliana, non è tale da legittimare il legislatore regionale nella previsione di cause di ineleggibilità. Semmai essa potrebbe essere valutata dal legislatore statale nella prospettiva di una disciplina univoca ed omogenea sul Piano nazionale".

³⁸⁴ Corte cost., sent. n. 141 del 23 aprile 1996, in *Giurcost.org*: «Non bisogna dimenticare che "l'eleggibilità è la regola, e l'ineleggibilità l'eccezione": le norme che derogano al principio della generalità del diritto elettorale passivo sono di stretta interpretazione e devono contenersi entro i limiti di quanto è necessario a soddisfare le esigenze di pubblico interesse cui sono preordinate (v. già la sentenza n. 46 del 1969, indi la sentenza n. 166 del 1972, fino alle sentenze nn. 571 del 1989 e 344 del 1993). Considerazioni che questa Corte ha già svolto con riguardo alle cause di ineleggibilità, peraltro sempre rimosse dall'interessato, e, perciò, si richiede che il limite sia effettivamente indispensabile».

³⁸⁵ M. Greco, *Dall'incandidabilità all'impresantabilità alla carica di Parlamentare. Nuovi limiti al diritto di elettorato passivo*, in *Forumcostituzionale.it*, 2013, p. 1.

³⁸⁶ G. Vecchio, *I partiti*, cit., p. 237.

“impresentabilità” previsti nei Codici etici) più restrittivi rispetto a quelli legali introdotti nell’ordinamento dal legislatore statale»³⁸⁷.

Entrambe le visioni condividono, però, il rilievo che non sia concesso ai partiti di introdurre limiti costituzionalmente illegittimi: le regole autopoietiche nella loro formulazione debbono uniformarsi ad una tavola di valori che non si può porre in contrasto con quella che sta alla base dell’ordinamento³⁸⁸ e nella loro traduzione nella prassi non possono veicolare *standard* di condotta che limitino l’esercizio del libero mandato di cui all’art. 67 Cost. o che siano espressione di un’organizzazione interna del partito non democratica e verticistica in contrasto con lo “spirito” dell’art. 49 Cost³⁸⁹.

Com’è noto, però, i partiti non sono gli unici protagonisti della selezione delle candidature: l’esistenza di un evidente rapporto tra forze politiche e liste elettorali “non ne segue l’identificazione tra liste elettorali e partiti” (Corte cost. sent. n. 15/2008³⁹⁰). Le eventuali limitazioni del diritto di elettorato passivo prescritte dai partiti con la configurazione di cause di “indegnità morale” non precludono perciò ad un cittadino di candidarsi in un altro schieramento politico o in una lista civica. Non possono, quindi, considerarsi direttamente lesive del diritto di elettorato passivo.

Tali limitazioni, in ogni caso, allorché configurate in statuti adottati ai sensi del D.L. n. 149/2013 possono ritenersi virtualmente sottoposte al vaglio di legittimità rispetto al dettato subcostizionale³⁹¹.

I partiti, per il tramite del rispetto dei loro statuti, dovrebbero quindi considerarsi vincolati al rispetto del principio di legalità sotteso alle disposizioni costituzionali, non

³⁸⁷ M. Greco, *Dall’incandidabilità all’impresentabilità alla carica di Parlamentare. Nuovi limiti al diritto di elettorato passivo*, cit., p. 5.

³⁸⁸ G. Alpa, *Diritto privato “e” diritto pubblico. Una questione aperta*, cit., p. 53.

³⁸⁹ F. Scuto, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, cit., p. 220.

³⁹⁰ Corte cost, sent. n. 15 del 16 gennaio 2008, in *Giurcost.org*: «A proposito della presunta lesione, da parte del quesito referendario, dell’art. 49 Cost., in quanto lo stesso tenderebbe a costringere i partiti politici a confluire in liste uniche – perdendo così la propria identità tutelata dalla Costituzione, che garantisce agli stessi uguale diritto di partecipare alla determinazione della politica nazionale –, si deve rammentare come questa Corte, nella sentenza n. 429 del 1995, abbia affermato che “la libertà di associarsi in partiti politici, per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale, trova nel momento elettorale, con il quale si costituiscono gli organi di rappresentanza politica, un efficace strumento di partecipazione al governo della cosa pubblica. Ma ammesso il rapporto, che il legislatore può stabilire, tra partiti e liste elettorali, dando alle formazioni politiche la facoltà di presentare proprie liste di candidati, non ne segue l’identificazione tra liste elettorali e partiti”».

³⁹¹ Soprattutto alla luce del fatto che la Corte non ha mai giudicato la materia, non ritenendo l’art. 49 Cost. parametro sufficiente a fondare una decisione di illegittimità costituzionale. Sul punto cfr. G. Demuro, *Legge sui partiti e giustiziabilità delle candidature*, in *Quaderni Costituzionali*, fasc. n. 2/2011, p. 402.

potendo considerarsi completamente liberi nell'assolvere all'importante funzione pubblica di selezione della rappresentanza nazionale³⁹².

Una delle discipline più complesse sotto il profilo della selezione delle candidature è dettata dallo statuto del **Partito Democratico**.

Per quanto riguarda le elezioni locali, l'art. 18 stabilisce che i candidati alla carica Sindaco, Presidente di Provincia e Presidente di Regione vengono scelti attraverso il ricorso alle primarie di coalizione tramite un regolamento comune definito di intesa con le forze politiche alleate e approvato a maggioranza assoluta dalla Direzione territoriale competente. Tale Regolamento stabilisce le norme per l'esercizio del diritto di voto, le modalità e i tempi per la presentazione delle candidature. Alcune regole sono però contenute già a livello statutario, il comma 3 dell'art. 18 stabilisce le modalità con cui presentare la propria candidatura³⁹³.

Il successivo articolo 19, rubricato "scelta delle candidature per le Assemblee rappresentative", prevede un articolato sistema di selezione delle candidature per il livello nazionale. *In primis* al comma 1 si stabilisce il ricorso al metodo delle primarie per la selezione delle candidature³⁹⁴ fissando una serie di principi a cui tale procedura di selezione deve attenersi (democrazia paritaria tra donne e uomini; ineleggibilità in caso di cumulo di diversi mandati elettivi; principio del merito che assicuri la selezione di candidati competenti; pubblicità della procedura di selezione).

³⁹² M. Greco, *Dall'incandidabilità all'impresentabilità alla carica di Parlamentare. Nuovi limiti al diritto di elettorato passivo*, cit., p. 5: "Il partito politico, ancorché associazione non riconosciuta, non è né può essere considerato alla stregua di un circolo ricreativo".

³⁹³ La disciplina prevede che "nel caso di primarie di coalizione, gli iscritti al Partito Democratico possono avanzare la loro candidatura qualora essa sia stata sottoscritta da almeno il trentacinque per cento dei componenti dell'Assemblea del livello territoriale corrispondente, ovvero, da almeno il venti per cento degli iscritti nel relativo ambito territoriale". Nel caso inoltre non si proceda con le primarie di coalizione il comma 4 prescrive comunque la necessità di individuare un candidato tramite le primarie di partito, derogabili solo con l'assenso dei tre quinti dei componenti dell'assemblea territoriale competente.

³⁹⁴ Art. 19, c. 1, statuto PD: "La selezione delle candidature per le assemblee rappresentative avviene ad ogni livello con il metodo delle primarie oppure, anche in relazione al sistema elettorale, con altre forme di ampia consultazione democratica. La scelta degli specifici metodi di consultazione da adottare per la selezione delle candidature a parlamentare nazionale ed europeo è effettuata con un Regolamento approvato di volta in volta dalla Direzione nazionale con il voto favorevole di almeno i tre quinti dei componenti, previo parere della Conferenza dei Segretari regionali".

La disciplina prevede inoltre l'approvazione di un ulteriore regolamento³⁹⁵ propedeutico alla selezione delle candidature che la Direzione nazionale è tenuta ad approvare tre mesi prima del termine di presentazione delle liste. In occasioni delle consultazioni elettorali del 4 marzo 2018 il termine dei tre mesi è stato rispettato (il regolamento è stato pubblicato il 17 gennaio 2018³⁹⁶) e le sue disposizioni hanno investito: modalità di selezione dei candidati, cause ostative alla candidatura, modalità di approvazione delle liste di candidati, funzionamento della Commissione elettorale di garanzia incaricata di giudicare sui ricorsi relativi alla violazione del regolamento.

Rispetto alle disposizioni statutarie esso ha assunto una connotazione meno collegiale e più accentrata sulla figura del Segretario: “Il Segretario nazionale, valutate le proposte pervenute dai Segretari regionali e tenuto conto delle sollecitazioni dei territori e del pluralismo interno, delle posizioni dei Parlamentari uscenti e delle norme statutarie, propone alla Direzione nazionale le liste dei candidati alle elezioni Politiche 2018 per Camera e Senato – collegi uninominali e plurinominali” (art.1, comma 2).

Le modalità di selezione devono in ogni caso tenere conto delle cause di incandidabilità prescritte dal codice etico al quale fa esplicito rimando l'art. 20 dello Statuto: “Non possono aderire al Partito Democratico come elettori o come iscritti, non possono essere candidate a cariche interne del Partito o essere candidate dal Partito a cariche istituzionali le persone che risultino escluse sulla base del Codice etico”. Codice che, all'art. 5 (*Condizioni ostative alla candidatura e obbligo di dimissioni*), detta una

³⁹⁵ Tale Regolamento: individua gli organi responsabili per ricevere le proposte di candidatura e i criteri per selezionarle; determina le modalità con cui le candidature sono sottoposte, con metodo democratico, all'approvazione di iscritti o elettori, in via diretta o attraverso gli organi rappresentativi; nomina una Commissione elettorale di garanzia, i cui componenti non sono candidabili, che esamina i ricorsi relativi alle violazioni del Regolamento e che decide in modo tempestivo e inappellabile.

³⁹⁶ Regolamento per la selezione delle candidature al parlamento per le elezioni politiche 2018, adottato dalla Direzione nazionale del PD, in data 17 gennaio 2018 e consultabile al seguente link: <https://www.partitodemocratico.it/gCloud-dispatcher/397d1ab7-fc3b-11e7-92c2-0010186dd9ec>

lunga serie di casi di incandidabilità³⁹⁷. Ulteriori limitazioni di candidatura sono previste inoltre per le elezioni interne al partito³⁹⁸. A tale combinato disposto si aggiunge quanto previsto dall'art. 21 (*Incandidabilità e incompatibilità*)³⁹⁹.

Lo statuto introduce poi alcuni precisi limiti temporali ai mandati degli iscritti: tre per il parlamento nazionale e europeo, due per i componenti di un organo esecutivo collegiale. Ma tali termini (ai sensi del comma 8 dell'art. 21) possono essere derogati previa deliberazione della maggioranza assoluta dei componenti della Direzione nazionale. La deroga non può riguardare più del dieci per cento degli eletti e può essere concessa “sulla base di una relazione che evidenzi in maniera analitica il contributo fondamentale che, in virtù dall'esperienza politico-istituzionale, delle competenze e della capacità di lavoro, il soggetto per il quale viene richiesta la deroga potrà dare nel successivo mandato all'attività del Partito Democratico attraverso l'esercizio della specifica carica in questione”.

Per quanto riguarda **Forza Italia** invece le incompatibilità sono previste dall'art. 42 dello statuto. In base a tale disposto, il Comitato di presidenza deve emanare un

³⁹⁷ Al comma uno di tale articolo figura infatti l'impegno a non candidare coloro nei cui confronti, alla data di pubblicazione della convocazione dei comizi elettorali, sia stato: emesso decreto che dispone il giudizio; emessa misura cautelare personale non annullata in sede di impugnazione; emessa sentenza di condanna, ancorché non definitiva, ovvero a seguito di patteggiamento; per un reato di mafia, di criminalità organizzata o contro la libertà personale e la personalità individuale; per un delitto per cui sia previsto l'arresto obbligatorio in flagranza; per sfruttamento della prostituzione; per omicidio colposo derivante dall'inosservanza della normativa in materia di sicurezza sul lavoro; sia stata emessa sentenza di condanna, ancorché non definitiva ovvero a seguito di patteggiamento, per delitti di corruzione nelle diverse forme previste e di concussione; sia stata emessa sentenza di condanna definitiva, anche a seguito di patteggiamento, per reati inerenti a fatti che presentino per modalità di esecuzione o conseguenze, carattere di particolare gravità; sia stata disposta l'applicazione di misure di prevenzione personali o patrimoniali, ancorché non definitive, previste dalla legge antimafia, ovvero siano stati imposti divieti, sospensioni e decadenze ai sensi della medesima normativa. Tali condizioni ostative alla candidatura vengono meno in caso di sentenza definitiva di proscioglimento, di intervenuta riabilitazione o di annullamento delle misure.

³⁹⁸ È prevista in particolare l'incandidabilità per: i proprietari o coloro che ricoprono incarichi di presidente o di amministratore delegato di imprese che operano a livello nazionale nel settore della informazione, ovvero il loro coniuge, parenti o affini; i proprietari ovvero coloro che ricoprono incarichi di presidente o di amministratore delegato di imprese che operano nel settore della informazione a livello locale, nel caso in cui l'organo di garanzia territorialmente competente previsto dallo Statuto accerti che per il rilievo dell'attività dell'impresa si possa determinare un sostegno privilegiato a loro esclusivo vantaggio.

³⁹⁹ Durante l'esercizio del loro mandato istituzionale non sono candidabili alla carica di segretario regionale: i presidenti di regione e dei consigli regionali, gli assessori regionali, i presidenti di provincia, i sindaci delle città capoluogo di regione e di provincia. Durante l'esercizio del loro mandato istituzionale non sono candidabili alla carica di segretario provinciale: i parlamentari nazionali ed europei, i presidenti di regione, gli assessori regionali, i consiglieri regionali, i presidenti di provincia, gli assessori provinciali, i sindaci e gli assessori delle città capoluogo di regione e di provincia, i sindaci e gli assessori dei comuni superiori a cinquantamila abitanti.

regolamento sulle incompatibilità fra le cariche del movimento e gli incarichi istituzionali e di rappresentanza esterna.

Il successivo articolo 43 prevede invece le modalità di presentazione delle candidature nelle elezioni politiche secondo il quale: “tutti i soci del movimento sono chiamati a concorrere al processo di formazione delle candidature per le elezioni politiche nazionali ed europee”. Le liste dei candidati vengono, però, definite dal Comitato di presidenza, sentiti i coordinatori regionali. Procedimento simile è prescritto anche per la selezione delle candidature nelle elezioni regionali, provinciali e comunali. Il Comitato di presidenza riveste quindi un ruolo sempre decisivo⁴⁰⁰.

Per quanto riguarda la **Lega** sul tema delle candidature alcune indicazioni sono contenute nell’art. 19. Tra le competenze del Consiglio nazionale vi è infatti quella di approvare le relative liste elettorali e le candidature dei Sindaci e dei Presidenti di Provincia, di deliberare la candidatura del Governatore e le liste per le elezioni regionali da sottoporre a ratifica del Consiglio Federale e di proporre le candidature per le elezioni europee e politiche da inviare al Consiglio Federale. Tali deliberazioni dovranno essere

⁴⁰⁰ L’art. 44 (*Determinazione e presentazione delle candidature nelle elezioni regionali, provinciali e comunali*) dello statuto di Forza Italia prevede una dettagliata spartizione delle competenze: “a) Elezioni regionali. Le liste dei candidati alle elezioni dei consigli regionali sono proposte dal coordinatore regionale, sentiti i coordinatori provinciali e i coordinatori cittadini, e sono approvate dalla conferenza dei coordinatori regionali. La candidatura a presidente di regione è di competenza del comitato di presidenza, sentito il coordinatore regionale. b) Elezioni provinciali. Le candidature a presidente di provincia sono di competenza del comitato di presidenza, sentiti il coordinatore regionale, il comitato provinciale ed il comitato cittadino. La scelta dei candidati in lista alle elezioni provinciali è affidata al coordinatore regionale, su proposta del comitato provinciale, sentito il coordinatore cittadino ed i coordinatori comunali interessati. c) Elezioni comunali. La scelta dei candidati alle elezioni comunali è affidata ai seguenti organi: comuni fino a 15.000 abitanti: al comitato provinciale su proposta del comitato comunale o del delegato di comune; comuni con abitanti fra 15.000 e 50.000: 1) candidatura a consigliere comunale: al comitato provinciale su proposta del comitato comunale o del delegato di comune, sentito il coordinatore regionale; 2) candidatura a sindaco: al coordinatore regionale, sentiti il comitato provinciale ed il comitato comunale o il delegato di comune; capoluoghi di provincia e comuni con oltre 50.000 abitanti: 1) le candidature a consigliere comunale e a sindaco: al coordinatore regionale su proposta del comitato provinciale e del comitato comunale o del delegato di comune, con il gradimento della conferenza dei coordinatori regionali; 2) le candidature alle elezioni circoscrizionali (escluse le grandi città): al comitato provinciale su proposta del comitato comunale o del delegato comunale; grandi città: 1) candidatura a consigliere comunale: al comitato cittadino, approvata dal coordinatore regionale; 2) candidatura a sindaco: al comitato di presidenza sentiti il coordinatore regionale ed il comitato cittadino; 3) candidatura a consigliere circoscrizionale: al comitato cittadino sentito il coordinatore di circoscrizione o il delegato di circoscrizione. Ove sia prevista la candidatura a presidente di circoscrizione, essa deve essere approvata dal comitato cittadino. In ogni caso il comitato di presidenza può designare fino a un massimo del 10% dei posti nelle varie liste regionali, provinciali e comunali. Analoga facoltà è riservata al coordinatore regionale per le liste provinciali, comunali e circoscrizionali. La presentazione delle candidature e dei contrassegni elettorali in sede locale avviene per mezzo di procuratori speciali nominati dall’amministratore nazionale”.

poi ratificate dal Consiglio Federale. Ma in definitiva il parere vincolante sulle candidature viene espresso dal Segretario che a norma dell'art. 15 esprime sulle stesse un "parere vincolante". Tale prescrizione attribuisce quindi al capo politico della Lega il potere decisivo di esprimersi in maniera definitiva sulle candidature di partito. Nelle disposizioni finali dello statuto sono contenute ulteriori indicazioni sulla selezione dei candidati a livello locale. In particolare la frequentazione delle scuole di formazione politica della Lega ai sensi del comma IV costituisce requisito preliminare per la presa in esame delle candidature alle elezioni amministrative.

Una volta eletti lo statuto prescrive all'art. 37 l'incandidabilità a qualsiasi carica degli eletti inadempienti ai loro doveri (quali: dedicare il tempo adeguato all'espletamento dell'incarico assunto e di contribuire al finanziamento della Lega Nord e della Nazione versando una quota e una dell'indennità e degli emolumenti derivanti dalla carica ricoperta).

Piuttosto innovativa invece risulta la disciplina sul tema in esame del **MoVimento 5 Stelle**. L'art. 3 dello statuto disciplina in particolare le modalità di presentazione delle autocandidature; essa è preclusa agli iscritti che siano sottoposti ad un procedimento disciplinare e/o che abbiano subito la sanzione (eventualmente anche in via cautelare) della sospensione.

Le regole per la presentazione non sono però fisse: lo statuto stabilisce che le modalità di presentazione delle candidature possano variare di volta in volta tramite l'adozione di uno specifico Regolamento. La disciplina per la presentazione delle candidature per la competizione elettorale del 4 marzo 2018⁴⁰¹ è stata adottata contestualmente allo statuto (art. 15 lett. e): «In deroga alle norme del presente Statuto il regolamento denominato "Regolamento parlamentarie per i collegi plurinominali elezioni Camera e Senato 2018" viene adottato in sede di costituzione della presente Associazione»).

In ogni caso sembra permanga nelle mani del Capo Politico e del Garante un potere decisionale significativo, poiché un loro parere negativo su una candidatura viene considerato *vincolante e non superabile*. Impostazione confermata anche dal regolamento

⁴⁰¹ Regolamento per la selezione dei candidati del Movimento 5 Stelle alle elezioni politiche del 4 marzo 2018 nei collegi plurinominali e uninominali, consultabile al seguente link: https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/associazionerousseau/documenti/regolamento_parlamentarie2018.pdf

per le c.d. “parlamentarie” già menzionato, che all’art. 7 ribadisce: “Come previsto dallo Statuto, il Capo Politico, sentito il Garante, ha facoltà di valutare la compatibilità della candidatura con i valori e le politiche del MoVimento 5 Stelle, esprimendo l’eventuale *parere vincolante negativo* sull’opportunità di accettazione della candidatura; tale parere vincolante può essere espresso fino al momento del deposito delle liste elettorali”.

L’art. 9 dello statuto prevede inoltre che anche il Comitato di Garanzia su richiesta del Capo politico possa esprimersi sulla compatibilità di una candidatura con i valori e le politiche del movimento.

Ulteriori disposizioni sono inoltre dettagliate dall’art. 2 del codice etico che stabilisce alcuni puntuali obblighi per i soggetti candidati nelle competizioni elettorali sotto il simbolo del MoVimento 5 Stelle. Oltre ad imporre il rispetto dei valori fondanti ed i principi etici del MoVimento 5 Stelle l’articolo enuclea un cospicuo catalogo di obblighi⁴⁰².

A tutela dell’immagine del MoVimento 5 Stelle il codice prevede anche la possibilità di auto-sospendersi; misura che non vincola né condiziona né preclude il potere degli Organi Associativi di adottare eventuali sanzioni disciplinari.

Lo statuto rimette agli organi associativi il potere di poter emanare provvedimenti disciplinari, ma fornisce già dei primi indirizzi sulle modalità di valutazione equiparando, sul piano della gravità, la sentenza di condanna, la sentenza di patteggiamento, il decreto penale di condanna divenuto irrevocabile e l’estinzione del reato per prescrizione intervenuta dopo il rinvio a giudizio.

⁴⁰² Esso infatti prescrive di mantenere comportamenti eticamente ineccepibili, anche a prescindere dalla rilevanza penale degli stessi; rinunciare alla propria candidatura nel caso in cui, avuta notizia dell’esistenza di un procedimento penale a proprio carico, emergano elementi idonei a far ritenere la condotta lesiva dei valori, dei principi o dell’immagine del movimento – a prescindere dall’esito e dagli sviluppi del procedimento penale – non accettare alcuna forma di sostegno e di finanziamento irregolare o non dichiarato, sia diretto che indiretto della sua attività politico-amministrativa; adottare criteri di trasparenza con riguardo alle fonti di finanziamento della sua attività politica; gestire ogni evento pubblico della campagna elettorale secondo le linee guida emesse dai responsabili della comunicazione nazionale del movimento designati dal Capo Politico; non diffondere o utilizzare dati, informazioni o documenti riservati; a non presentare la propria candidatura per una carica elettiva, qualora siano già stati esperiti dall’iscritto due mandati elettivi. All’art. 6 del codice è inoltre previsto inoltre l’obbligo di informare immediatamente e senza indugio il Capo Politico ed il Comitato di Garanzia dell’esistenza di eventuali “procedimenti penali in corso nei quali lo stesso assume la qualità di indagato e/o imputato nonché di qualsiasi sentenza di condanna e/o provvedimento cautelare adottato nei suoi riguardi”.

3.6. Il controllo sull'attività di partito – Il quadro che emerge da questa seppur rapida e incompleta rassegna delle principali disposizioni statutarie dei più rappresentativi partiti italiani è piuttosto lacunoso. Anche laddove le disposizioni sono puntuali e ben strutturate non sempre ne è infatti garantita l'applicazione, dovendosi registrare al contrario una diffusa opacità nelle modalità di gestione e pubblicazione degli atti afferenti la vita di partito. Spesso inoltre gli strumenti di controllo interni previsti dagli statuti non sono utilizzati o ne sono disattese le principali disposizioni operative, come emerge spesso anche dai resoconti della cronaca giornalistica. Inoltre, a giudicare da alcuni macroscopici episodi di conflitto di alcune disposizioni statutarie con i più elementari principi di democrazia interna, anche il ruolo di controllo sostanziale della Commissione di Garanzia non sembra fino a questo momento aver espletato un vaglio sufficientemente efficace.

Al fine di verificare l'effettiva democraticità dell'azione del partito è dunque imprescindibile garantire la trasparenza e la verificabilità dei procedimenti dei suoi organi associativi. Come già anticipato però il controllo è difficilmente configurabile da parte di organi terzi e scarsamente efficace nel caso di organi interni.

Nel primo caso infatti servirebbe un organo incaricato sistematicamente di tale analisi i cui giudizi rischierebbero di configurarsi come squilibrati: arrendendosi ad un livello superficiale di riscontro cartolare o sfociando in giudizi discrezionali lesivi di scelte che rientrano nella sfera di autonomia dei partiti (quali quelle inerenti la scelta delle candidature⁴⁰³). Nel secondo caso a risentirne potrebbe essere l'imparzialità di giudizio.

L'attività di controllo dovrebbe riguardare le determinazioni del partito in generale e la loro corrispondenza ai parametri costituzionali, legislativi e statuari sui quali la giurisdizione si esprime invece solo occasionalmente e se consultata⁴⁰⁴.

Al momento quindi la disciplina dei controlli in politica è affidata a tre diversi organi: il controllo sui rendiconti dei gruppi dei consigli regionali, alla Corte dei conti; il controllo sui rendiconti dei gruppi parlamentari, a organi interni a Camera e Senato; il controllo sui rendiconti dei partiti politici, nonché sugli statuti dei partiti, alla Commissione per la

⁴⁰³ G. Demuro, *Legge sui partiti e giustiziabilità delle candidature*, cit., p. 401.

⁴⁰⁴ Si pensi a titolo esemplificativo alla sentenza n. 5473/2017 del Trib. Roma, III sez. civ., che ha ritenuto illegittima la delibera adottata dalla Direzione nazionale del Partito Democratico Federazione di Roma (ed in particolare da Matteo Orfini) atta a dettare nuove regole in tema di tesseramento e riorganizzazione dei circoli perché adottata da un organo esecutivo e incompetente.

trasparenza⁴⁰⁵.

La giustiziabilità delle decisioni interne ai partiti è quindi astrattamente risolvibile o dal punto di vista civilistico o dal punto di vista del diritto pubblico. Dal punto di vista del diritto privato dovrebbero configurarsi procedimenti interni alla stregua di arbitrati irrivalenti ed assimilabili. Ma alla luce della disciplina esaminata sembra difficile una comparazione di tali tipologie di organi e dei loro procedimenti con quelli convenzionali paragiurisdizionali poiché privi di serie garanzie di terzietà e imparzialità.

Il giudice potrebbe essere chiamato a sanzionare decisioni di carattere arbitrario e discriminatorio adottate dagli organi politici. Cosicché, ad esempio, potrebbero essere censurati provvedimenti del partito politico che dispongono una diseguale ed arbitraria distribuzione di risorse tra i candidati alle cd. *elezioni primarie*, in virtù della loro idoneità ad ingenerare un'alterazione delle dinamiche democratiche interne (ed esterne) al partito medesimo⁴⁰⁶.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 256/2010⁴⁰⁷, si è espressa sul tema esclusivamente in riferimento alla verificabilità del rispetto da parte dei partiti dei loro procedimenti di selezione delle candidature interne. Essa si è pronunciata in risposta al giudice *a quo* che le prospettava la necessità di un intervento additivo “diretto alla creazione di una nuova disposizione normativa che attribuisca agli uffici elettorali il compito di provvedere alla verifica che siano state rispettate, da parte dei responsabili dei movimenti politici che formano le liste le disposizioni statutarie o di legge in ordine alla presentazione delle candidature e alla partecipazione del partito alla competizione elettorale”. In particolare il giudice *a quo* sottolineava la necessità di inserire nel testo degli artt. 30 e 33 del d.P.R. n. 570 del 1960 una “ipotesi di competenza degli uffici elettorali, relativa alla verifica del rispetto, da parte dei presentatori delle liste, delle normative di tipo statutario o legislativo”.

⁴⁰⁵ R. De Nictolis, *La giurisdizione esclusiva sul finanziamento dei partiti politici: un nuovo guazzabuglio normativo*, cit., p. 13.

⁴⁰⁶ A. Lanzafame, *Sui livelli essenziali di democrazia nei partiti*, cit., p. 20.

⁴⁰⁷ Corte cost., sent. n. 256 del 7 luglio 2010, in *Giurcost.it*.

La Corte ha dichiarato la questione inammissibile ritenendo non ravvisabile una soluzione costituzionalmente obbligata sul punto dovendosi poter «esplicare pienamente la discrezionalità politica del legislatore, data la pluralità delle possibili soluzioni concretamente adottabili – nel quadro di una più ampia valutazione attinente all’attuazione di quanto previsto dall’art. 49 Cost. – quanto al diritto dei cittadini di associarsi liberamente in partiti politici, per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale. Tale libertà associativa trova, del resto, nel momento elettorale la più genuina e significativa espressione, in modo che sia garantita per gli elettori “la possibilità di concorrere democraticamente a determinare la composizione e la scelta degli organi politici rappresentativi” (sentenza n. 429 del 1995)»⁴⁰⁸.

Lo statuto della **Lega** tra quelli analizzati è l’unico a prevedere una disciplina a riguardo dedicando una sezione dello statuto all’argomento: “Il controllo sugli organi della Lega Nord e delle Nazioni” ai quali sono dedicati gli articoli 35 e 36 rispettivamente dedicati al controllo sugli organi e sugli associati. L’art. 35 detta alcuni principi in base ai quali gli organi di livello superiore controllano gli organi di livello inferiore. Tali organi esercitano il loro controllo deliberando l’annullamento o la modificazione di singoli atti assunti in contrasto rispetto allo Statuto, ai regolamenti e alle linee d’azione della Lega e nei casi più gravi possono decretare lo scioglimento dell’organo. Non sono precisate in questo caso procedure ulteriori né garanzie di contraddittorio con le singole parti in causa; le deliberazioni sono impugnabili di fronte all’organo superiore che non ha, però, il potere di sospenderne l’efficacia.

Il Consiglio federale in base alle attribuzioni di controllo può inoltre sciogliere il Consiglio nazionale su richiesta del segretario federale sostituendolo con un commissario qualora ritenga che lo stesso operi in palese contrasto con la linea politico-programmatico-amministrativa della Lega Nord. In situazioni di particolare urgenza – definite dallo statuto quali il caso di dimissioni del Segretario di una Nazione o di una delegazione territoriale o di dimissioni della maggioranza dei membri del Consiglio di una Nazione o di una delegazione territoriale – al Segretario di livello superiore è attribuito il potere di nomina, con efficacia immediata, di un Commissario. Sul tema il

⁴⁰⁸ Corte cost., sent. n. 256 del 7 luglio 2010, in *Giurcost.it*.

consiglio federale ha adottato il 13 luglio 2015 uno specifico regolamento disciplinante anche le modalità di espletamento dell'incarico di commissario.

Si tratta più che altro di uno strumento di controllo da parte della struttura federale delle singole nazioni, ma il fatto che si tratti dell'unico partito ad aver ritenuto di dover integrare la struttura societaria con alcune specifiche disposizioni volte al controllo organico costituisce senza dubbio già un elemento indiziario della scarsa predisposizione dei partiti a sottoporre a strumenti di contestazione proceduralizzati il proprio operato.

SEZIONE II

L'AUTOREGOLAMENTAZIONE DELLE ASSEMBLEE RAPPRESENTATIVE

SOMMARIO: *1. Gli statuti dei gruppi parlamentari: premessa; 2. Tratti essenziali degli statuti dei gruppi parlamentari delle principali forze politiche della XVIII legislatura; 3. I principali nodi problematici della disciplina degli statuti rispetto ai parametri costituzionali; 4. Il codice della Camera dei deputati: origine, ratio e contesto sovranazionale; 4.1. Contenuto; 4.2. Profili giuridici e metodo di approvazione; 4.3. Il rapporto del Codice con i regolamenti parlamentari e prime osservazioni sul suo funzionamento.*

1. Gli Statuti dei gruppi parlamentari: premessa – Per il tramite del gruppo parlamentare di appartenenza deputati e senatori hanno la possibilità di risultare maggiormente decisivi nei procedimenti interni alle Camere. Grazie alle disposizioni dei regolamenti parlamentari l'entità "gruppo" è infatti il parametro in base al quale stabilire le modalità di esercizio di funzioni costituzionalmente rilevanti e gli equilibri tra maggioranza e opposizione sia in Commissione che in Assemblea. La proporzione reciproca tra la consistenza numerica dei gruppi parlamentari determina, infatti, la composizione delle Commissioni; l'entità delle dotazioni economiche pubbliche di cui possono beneficiare; l'organizzazione dei lavori in Conferenza dei Capigruppo; l'organizzazione delle discussioni; la rappresentanza in Ufficio di Presidenza alla Camera e nel Consiglio di Presidenza al Senato oltre che la partecipazione alle consultazioni per la formazione del governo.

I gruppi – sulla cui natura si è a lungo dibattuto⁴⁰⁹ – sono entità a base associativa la cui attività è condizionata e al contempo finalizzata al perseguimento di interessi di rilievo costituzionale. Essi operano all'interno di un'organizzazione pubblica in rappresentanza di una determinata comunità politico-sociale e per questo sono riconosciuti dall'ordinamento “come attributari di un'autonomia anche normativa”⁴¹⁰. Tale autonomia normativa si estrinseca al contempo nella partecipazione ai lavori delle Camere e nell'elaborazione di norme di autoregolamentazione interna finalizzate anche ad un precipuo controllo dell'esercizio della prima funzione.

Le norme statutarie assolvono quindi ad un ruolo centrale: rilevante sia per l'esercizio del mandato del singolo parlamentare, che per l'andamento generale dei lavori parlamentari. Di tali disposizioni si è ipotizzato un diverso valore giuridico a seconda del presupposto inquadramento giuridico dei gruppi parlamentari: «se si propende per la lettura dei gruppi come associazioni tra privati o come organi dei partiti politici, è ben difficile qualificare come fonti del diritto, anche in senso lato, i relativi regolamenti; se invece si opta per considerare i gruppi come organi delle Camere, è arduo sostenere che le regole che si danno, e che spesso limitano anche molto incisivamente i diritti attribuiti al singolo parlamentare dalla Costituzione, dal regolamento parlamentare e dalla legge (...), siano giuridicamente del tutto irrilevanti, almeno nell'ambito dell'ordinamento delle due Camere»⁴¹¹.

Così, come conseguenza di questi due diversi inquadramenti le determinazioni interne ai gruppi sono state alternativamente considerate di natura sostanzialmente privatistica e

⁴⁰⁹ Cfr. tra gli altri A. Pizzorusso, *I gruppi parlamentari come soggetti di diritto*, Pisa, 1970 e R. Bin, *Rappresentanza e parlamento. I gruppi parlamentari e i partiti*, cit., p. 261: La natura non univoca e ambivalente dei gruppi li rende «una zona di passaggio tra il sistema delle istituzioni, delle regole, della legalità formale e il sistema dei rapporti privati: non i partiti, ma i gruppi sono propriamente segnati da una natura “anfibia”». L'autore cita la natura anfibia dei partiti facendo riferimento a G. Alpa, *Note sulla riforma dello statuto giuridico dei partiti politici*, in *Pol. Dir.*, 1993, pp. 99 e ss.

⁴¹⁰ A. Ciancio, *I gruppi parlamentari*, Roma, 2008, p. 237.

⁴¹¹ L. Gianniti, N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2018, p. 71.

“a carattere, *lato sensu*, pattizio”⁴¹² e di natura pubblicistica con un diverso rilievo per l’ordinamento⁴¹³.

L’ambiguità della natura del gruppo è stata più volte rilevata anche dalla giurisprudenza; tra le varie pronunce significativa quella della Suprema Corte della Cassazione che – con l’ordinanza n. 3335 del 19 febbraio 2004⁴¹⁴ – ha rilevato come esso possa diversamente qualificarsi a seconda delle funzioni che svolge ed in particolare che debba qualificarsi come soggetto privato ogni volta che eserciti funzioni non inerenti a quelle proprie del Parlamento.

Ma anche le loro determinazioni interne hanno quindi un doppio riflesso giuridico: a valenza meramente privatistica se riferiti ai rapporti di lavoro interni al gruppo, alla sua gestione economica e a tutto ciò che concerne i rapporti tra privati in senso lato; a valenza pubblicistica quando incidono sul libero mandato parlamentare e sulle funzioni costituzionali a loro attribuite dai regolamenti. Sono gli stessi regolamenti – agli articoli 15 r.C. e 15 r.S. – ad imporre tempistiche (lo statuto deve essere adottato entro trenta giorni dalla costituzione del gruppo) e contenuto (seppur sinteticamente vengono individuati alcuni elementi minimi di cui gli statuti dei gruppi devono dotarsi) degli statuti dei gruppi. Gli articoli del regolamento si pongono quindi come norme di produzione stabilendo in particolare che ogni statuto debba contenere disposizioni volte a garantire l’approvazione da parte della maggioranza dell’Assemblea del rendiconto; l’obbligo di nomina di organi responsabili della gestione amministrativa contabile del Gruppo; le

⁴¹² A. Cerri, *Osservazioni sulla libertà del mandato parlamentare*, in *Federalismi.it*, fasc. n. 13/2018, p. 2.

⁴¹³ In questo senso C. Martinelli, *Libero mandato e rappresentanza nazionale come fondamenti della modernità costituzionale*, in *Federalismi.it*, fasc. n. 13/2018, p. 5, in cui sostiene che: «sia molto difficile negare la dimensione pubblicistica delle norme che ne disciplinano le dinamiche interne [dei gruppi parlamentari], trattandole ancora come una sorta di “disciplinare” da applicare ai soci di un club esclusivo».

⁴¹⁴ Cass. Sez. un., ord. 19 febbraio 2004, n. 3335: “Vanno distinti due piani di attività dei gruppi parlamentari: uno squisitamente parlamentare, in relazione al quale i gruppi costituiscono gli strumenti necessari per lo svolgimento delle funzioni proprie del Parlamento (...); l’altro, più strettamente politico, che concerne il rapporto del singolo gruppo con il partito politico di riferimento, ed in ordine al quale i gruppi parlamentari sono da assimilare ai partiti politici, cui va riconosciuta la qualità di soggetti privati (...)”.

modalità e i criteri secondo cui gli stessi impiegano i contributi ricevuti dalle Camere; le modalità con cui il gruppo intende dare pubblicità della propria attività⁴¹⁵.

Le stesse disposizioni impongono poi l'approvazione dell'assetto organizzativo da parte dall'assemblea del gruppo e della Presidenza della Camera di appartenenza alla quale spetta, inoltre, il compito di darne adeguata conoscenza tramite pubblicazione *online*.

Riservando al proseguo della trattazione alcune sintetiche considerazioni problematiche sul procedimento di adozione degli statuti e sui potenziali conflitti delle loro disposizioni con il dettato costituzionale, verranno, quindi, di seguito brevemente riportati i contenuti dei più rappresentativi gruppi parlamentari di Camera e Senato: Movimento 5 Stelle, Partito Democratico, Forza Italia e Lega Nord per l'indipendenza della Padania.

Al fine di far emergere tali nodi problematici la trattazione si concentrerà sui medesimi aspetti analizzati per gli statuti dei partiti politici: l'acquisizione dello *status* di membro; i procedimenti disciplinari e le sanzioni previste da statuto; la composizione degli organi; la tutela delle minoranze e il controllo sull'attività interna.

2. *Tratti essenziali degli statuti dei gruppi parlamentari delle principali forze politiche della XVIII legislatura* – Gli statuti adottati in forza delle disposizioni regolamentari di Camera e Senato durante la XVIII legislatura presentano significative similitudini riguardo all'impianto organizzativo di base e alle figure tipizzate (Presidente, Assemblea, Tesoriere, società di revisione esterna). Più diversificate risultano, invece, le disposizioni dedicate al rispetto delle indicazioni di gruppo e alle procedure di espulsione.

Per quanto riguarda la **Lega Nord per l'Indipendenza della Padania** la prima peculiarità da segnalare riguarda il nome del gruppo "Lega-Salvini Premier" denominazione che compare solo sul simbolo con cui tale partito ha concorso alle

⁴¹⁵ I regolamenti non specificano invece i principi ispiratori ai quali gli statuti devono conformarsi. Sul punto cfr. S. Merlini, *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, cit., p. 81: "L'atteggiamento astensionista dei regolamenti parlamentari a proposito dei principi fondamentali ai quali i regolamenti dei gruppi avrebbero dovuto ispirarsi, ha condotto a ben guardare anche ad una interpretazione riduttiva dello stesso art. 67 della Costituzione".

elezioni⁴¹⁶ e non anche sullo statuto che continua a recare la denominazione: “Lega Nord per l’indipendenza della Padania”. Circostanza che, come già sopra accennato, alimenta in maniera significativa l’ambiguità delle finalità di azione di tale partito.

L’ammissione al gruppo Lega-Salvini Premier è disciplinata in maniera sensibilmente diversa alla Camera⁴¹⁷ e al Senato⁴¹⁸. Al Senato infatti è positivizzato il rapporto di subalternità del gruppo al partito poiché l’art. 1 stabilisce che eventuali nuove ammissioni al gruppo debbano essere approvate dall’Assemblea, ma previo assenso del Segretario Federale della Lega. Lo statuto del gruppo Camera invece prevede che le richieste di iscrizione siano valutate e decise dal Comitato direttivo (art. 1).

Ulteriore elemento di diversificazione tra le due discipline è costituito dalla presenza di una specifica regolamentazione delle sanzioni solo all’interno dello statuto del Senato ed in particolare all’art. 13. I due commi dello statuto prevedono quattro tipologie di provvedimenti: richiamo orale, richiamo scritto, sospensione dal gruppo, cessazione dal gruppo. Non è, però, specificato in quali casi tali provvedimenti possono essere emanati: oltre infatti al caso delle “reiterate assenze ingiustificate”, il primo comma menziona infatti “gravi violazioni del presente regolamento o indipendentemente dalle stesse” inserendo, sostanzialmente, una clausola aperta e indeterminata che conferisce al comitato direttivo una discrezionalità assoluta nell’esprimere eventuali provvedimenti sanzionatori. Gli stessi sono però impugnabili di fronte al *plenum* dell’Assemblea le cui deliberazioni sono da statuto definitive e insindacabili.

⁴¹⁶ Tale simbolo non è infatti formalmente associato nel registro ufficiale dei partiti politici a nessun partito politico registrato ed è stato depositato in vista delle elezioni di marzo 2018 associato allo statuto della Lega Nord per l’indipendenza della Padania (il cui simbolo in calce reca la scritta: Lega Nord Padania). Tra l’altro l’art. 14 del D.P.R. 30 marzo 1957 n. 361, all’art. 14, comma 2 stabilisce: “I partiti che notoriamente fanno uso di un determinato simbolo sono tenuti a presentare le loro liste con un contrassegno che riproduca tale simbolo”.

Circostanza verificabile al seguente link: <https://dait.interno.gov.it/elezioni/trasparenza/politiche2018>.

⁴¹⁷ Statuto del Gruppo parlamentare della Camera dei Deputati della Lega-Salvini Premier, XVIII legislatura. Il testo integrale dello statuto è consultabile al seguente link: http://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/statuti/file_pdfs/000/000/019/LEGA-SALVINI_PREMIER.pdf

⁴¹⁸ Statuto del Gruppo parlamentare del Senato della Repubblica della Lega-Salvini Premier, XVIII legislatura. Il testo integrale dello statuto è consultabile al seguente link: https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/composizione/regolamenti_gruppi/XVIII_legislatura/Regolamento_Gruppo_Lega-Salvini_Premier.pdf

Per quanto riguarda invece l'organizzazione associativa, la disciplina del Senato stabilisce all'art. 3 la seguente composizione: l'Assemblea (art. 4), il Presidente (art. 5), uno o più Vicepresidenti, Tesorieri che congiuntamente compongono l'Ufficio di Presidenza (art. 6), il Direttore Amministrativo (art. 7). L'elezione di questi organi è rinnovata – insieme ai capigruppo in Commissione – a cadenza biennale, ma la rotazione non è obbligatoria potendo i titolari degli incarichi essere riconfermati.

A norma dell'art. 4 l'Assemblea del gruppo elegge il Presidente e su sua proposta il vicepresidente. È convocata due volte l'anno o su proposta di almeno un quinto dei suoi componenti. È validamente costituita con la presenza di almeno la metà dei suoi membri e delibera a maggioranza dei presenti. Non essendo previsto nessun *quorum* strutturale non possono considerarsi sufficientemente garantite nemmeno le istanze delle minoranze interne al partito, ben potendo la maggioranza validamente deliberare anche in assenza di contraddittorio.

Più garantiste sono invece le disposizioni che prevedono la possibilità di modificare il regolamento solo ottenendo la maggioranza dei due terzi dei componenti del gruppo e quelle che, nel caso di voto su persone, impongono lo scrutinio segreto.

Al Presidente del gruppo sono affidati i poteri più significativi sia in termini di indirizzo politico (“promuove l'azione del gruppo e cura che essa si svolga in modo unitario in tutta l'attività parlamentare”, “indica i componenti delle commissioni e delle giunte ed i relativi capigruppo”), che in termini di responsabilità legale (il Presidente detiene infatti la rappresentanza legale del gruppo di fronti a terzi e in giudizio). Al Direttore Amministrativo sono, infine, affidati i compiti di gestione del sistema contabile del gruppo e dei suoi dipendenti.

Alla Camera, invece, l'art. 2 prevede come organi l'Assemblea, il Presidente, il Comitato Direttivo, il Tesoriere, il Direttore Amministrativo, l'Organo di controllo. Per l'elezione del Presidente, nel caso non si raggiunga al primo turno la maggioranza assoluta dei voti dell'Assemblea, è previsto il ballottaggio.

Entrambi gli statuti prevedono, poi, come organi di controllo, società di revisione incaricate di redigere periodicamente relazioni integrative del rendiconto annuale.

Per quanto riguarda il **Partito Democratico** – al pari di quanto previsto da parte dello statuto Camera della Lega – l’eventuale ammissione di altri deputati e senatori non eletti nelle liste del partito o della coalizione deve essere deliberate dal Comitato Direttivo.

Lo statuto del Senato⁴¹⁹ si esprime poi sulle indicazioni di partito esplicitando all’art. 2 (principi di funzionamento) la possibilità di votare ed esprimersi in dissenso rispetto al gruppo: “I singoli senatori possono votare in modo difforme dalle deliberazioni dell’Assemblea ed esprimere eventuali posizioni dissenzianti nell’Assemblea del Senato a titolo personale, previamente informandone il Presidente o i Vicepresidenti del Gruppo”. Tale possibilità è però prevista solo nel caso di questioni connesse a convinzioni etiche o religiose. Tanto che nel corrispondente art. 2 dello statuto Camera⁴²⁰ gli indirizzi degli organi del gruppo sono definiti vincolanti.

In entrambi gli statuti viene prescritta, poi, la necessaria autorizzazione ad eventuali assenze, in mancanza della quale i singoli deputati sono soggetti a sanzione. Al pari sono passibili di sanzione quei deputati che, senza opporre una valida ragione, disertano i lavori parlamentari. Si tratta in questo caso di una disposizione comune e dalla *ratio* ben individuabile, soprattutto se letta in combinato disposto con la previsione che impone al singolo deputato di uniformarsi alle indicazioni politiche del gruppo: coartare l’attività dei parlamentari durante i lavori in Commissione e in Assemblea e garantire al gruppo un indirizzo unitario.

La struttura associativa del gruppo si articola invece in: Assemblea, Comitato direttivo, Presidente e ufficio di Presidenza (al Senato è prevista anche la figura del Tesoriere).

⁴¹⁹ Statuto del Gruppo parlamentare del Senato della Repubblica del Partito Democratico, XVIII legislatura. Il testo integrale dello statuto è consultabile al seguente link: https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/composizione/regolamenti_gruppi/Regolamento_Gruppo_PD_XVIII_Legislatura.pdf

⁴²⁰ Statuto del Gruppo parlamentare della Camera dei Deputati del Partito Democratico, XVIII legislatura. Il testo integrale dello statuto è consultabile al seguente link: http://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/statuti/file_pdfs/000/000/023/PD.pdf

Riguardo le modalità di espressione dell'Assemblea sugli indirizzi principali del gruppo, i due statuti dettano *quorum* diversi. Alla Camera l'art. 4 stabilisce che l'Assemblea si riunisce una volta al mese o su richiesta di un decimo dei suoi membri ed è validamente costituita con almeno la presenza della maggioranza assoluta dei membri. Al Senato invece l'articolo corrispondente stabilisce che per la convocazione ordinaria sia sufficiente la presenza di un terzo dei componenti dell'Assemblea mentre solo con la presenza della maggioranza assoluta dei suoi membri l'Assemblea può validamente deliberare sulle modifiche al regolamento.

Il regolamento della Camera detta invece indicazioni più dettagliate anche per le modalità di elezione del Presidente: a scrutinio segreto, con la maggioranza assoluta degli aventi diritto al voto e con ballottaggio nel caso nessun deputato abbia riportato la maggioranza dei voti.

Significative sono invece le disposizioni disciplinanti il Comitato Direttivo dello statuto Camera (art. 7). Esso è composto da parlamentari eletti a scrutinio segreto, dai componenti dell'Ufficio di Presidenza, dai capigruppi (delle commissioni permanenti, delle bicamerali e delle giunte) e da un numero pari ad un decimo dei componenti del gruppo come risultante al momento della sua costituzione a inizio legislatura. Al Senato (art. 7 statuto) il direttivo è inoltre integrato dai deputati eletti dall'Assemblea in numero proporzionale ai componenti del gruppo (fino a cinquanta iscritti l'Assemblea elegge dieci componenti e oltre i cinquanta iscritti elegge un membro ogni dieci iscritti).

Alcune disposizioni aggiuntive sono previste da entrambi gli statuti per la tutela dell'equilibrio di genere e per la promozione della pubblicità che deve essere data all'organigramma degli uffici, all'organizzazione interna del gruppo e ai rendiconti annuali di esercizio.

Gli statuti del PD prevedono inoltre in caso di violazioni dello statuto: richiamo orale, richiamo scritto, sospensione, esclusione dal Gruppo. A queste ipotesi sanzionatorie il regolamento del Senato (art. 12) aggiunge quelle previste dal codice etico del Partito Democratico creando un ponte diretto tra la disciplina applicabile agli iscritti al partito e quella applicabile ai senatori PD. Tale previsione non è invece contemplata nel

corrispondente art. 9 (sanzioni) del regolamento Camera. In entrambi i casi però il ricorso può essere presentato di fronte all'Assemblea.

Per quanto riguarda **Forza Italia** gli statuti di Camera⁴²¹ e Senato⁴²² si differenziano già a partire dal metodo valutativo delle richieste di adesione di nuovi parlamentari al gruppo: se nello statuto del Senato l'art. 1 prevede solo la votazione a maggioranza assoluta da parte dei componenti dell'Assemblea del gruppo, nel caso della Camera l'articolo corrispondente stabilisce che ogni successiva adesione è ammessa previa deliberazione del Comitato Direttivo.

In entrambi gli statuti è però prevista – al pari di quanto avviene nel PD – la possibilità di distaccarsi dagli indirizzi del gruppo in caso di votazioni su questioni etiche. Sia nello statuto della Camera che in quello del Senato è prescritta la necessaria partecipazione ai lavori e nel caso della Camera le eventuali assenze devono essere riportate con periodico resoconto al Presidente. La composizione degli organi anche in questo caso non diverge da quella dei gruppi precedentemente esaminati: Assemblea, Presidente, Vicepresidente, Comitato Direttivo, Tesoriere. Alla Camera inoltre all'art. 20 dello Statuto è previsto l'organo di controllo esterno in aggiunta alla società di revisione legale.

Per quanto riguarda l'Assemblea gli statuti ne prescrivono la convocazione almeno due volte l'anno e ogni volta che un terzo dei componenti della stessa ne faccia richiesta. Al Senato l'art. 4 prevede che sia validamente costituita nel caso sia presente la maggioranza assoluta dei suoi componenti, mentre alla Camera tale aspetto non viene menzionato: l'art. 5 stabilisce solo la possibilità di deliberare anche solo a maggioranza dei presenti. È inoltre prevista la votazione a scrutinio segreto per quanto riguarda le persone.

⁴²¹ Statuto del Gruppo parlamentare della Camera dei Deputati di Forza Italia, XVIII legislatura. Il testo integrale dello statuto è consultabile al seguente link:
http://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/statuti/file_pdfs/000/000/024/FO RZA ITALIA-BERLUSCONI_PRESIDENTE.pdf

⁴²² Statuto del Gruppo parlamentare del Senato della Repubblica di Forza Italia, XVIII legislatura. Il testo integrale dello statuto è consultabile al seguente link:
https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/composizione/regolamenti_gruppi/XVIII_legislatura/Regolamento_Gruppo_Forza_Italia_Berlusconi_Presidente_XVIII_Legislatura.pdf

I provvedimenti sanzionatori sono previsti dall'art. 22 dello statuto della Camera e dall'art. 15 dello statuto del Senato. In entrambi i casi i provvedimenti sono: il richiamo orale, il richiamo scritto, la sospensione dal gruppo, l'esclusione dal gruppo. Alla Camera è però stabilito che si possono irrogare sanzioni solo per l'accertata violazione dello statuto e su iniziativa del Presidente. La valutazione è poi rimessa al Comitato direttivo previa audizione del deputato che potrà in tale contesto presentare una memoria difensiva. L'organo di appello, collegiale, deve essere adito entro il termine perentorio di trenta giorni ed è composto da Presidente, Vicepresidente Vicario Vicepresidenti e tesoriere del gruppo. La composizione non differisce, però, sostanzialmente dal Comitato Direttivo – organo di prima istanza – composto ai sensi dell'art. 8 dal Presidente, dal Vicepresidente vicario, da uno o più vicepresidenti, dal Tesoriere e da altri componenti nominati dal Presidente. Tra l'altro a norma dell'art. 7 spetta al Presidente proporre all'Assemblea sia il Vicepresidente vicario che i Vicepresidenti; egli è quindi in definitiva detentore di un potere decisionale sprovvisto di fatto di reali contrappesi.

Diversamente l'art. 15 del Regolamento del Senato ammette il ricorso anche per fatti nuovi all'Assemblea del gruppo avverso le sanzioni comminate. In questo caso l'iniziativa per fatti non circostanziati dall'articolo – che non tipizza nessuna delle condotte per le quali è possibile incorrere in sanzioni – è assunta dal Presidente del Gruppo, dai Vicepresidenti o dal Segretario ma deve essere “proposta all'Assemblea”.

La disciplina statutaria del **MoVimento 5 stelle** è l'unica ad essere valida per entrambi i rami del Parlamento, ma anche quella che differisce di più rispetto alle determinazioni delle altre forze politiche. Già con riferimento alle modalità di adesione al gruppo, l'art. 1 dello statuto dei gruppi sia di Camera che di Senato⁴²³ stabilisce che i componenti del gruppo sono costituiti dagli eletti sotto il simbolo del MoVimento, ma che le eventuali successive richieste di adesione devono essere approvate dall'Assemblea del gruppo e “dopo dagli iscritti al MoVimento tramite votazione online”. Lo stesso articolo 1 specifica inoltre al secondo comma che il codice etico del Movimento 5 stelle costituisce parte

⁴²³ Statuto del Gruppo parlamentare della Camera dei deputati del Movimento 5 stelle e Statuto del Gruppo parlamentare del Senato della Repubblica, XVIII legislatura. Il testo integrale dello statuto è consultabile al seguente link:
https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/composizione/regolamenti_gruppi/XVIII_legislatura/Regolamento_Gruppo_M5S_-_Senato_XVIIILegislatura.pdf

integrante dello statuto, in parallelo rispetto a quanto stabilito nella disciplina statutaria di partito (art. 3 e 11 dello statuto).

Viene inoltre specificato che non potranno essere prese in considerazione richieste di adesione da parte di parlamentari non incensurati, iscritti ad un altro partito e che abbiano alle spalle più di un mandato elettivo.

Per quanto in questo caso la disciplina si riveli innovativa rispetto a quelle degli altri statuti fin qui analizzati, essa desta qualche perplessità per gli aspetti di indeterminatezza che la caratterizzano riguardo alla mancata indicazione del *quorum* con cui ratificare l'adesione sia in seno all'assemblea che *online*⁴²⁴.

Lo statuto prescrive poi l'obbligo per ciascun parlamentare di attenersi al Programma del MoVimento 5 Stelle, agli indirizzi deliberati dall'Assemblea del Gruppo e alle indicazioni degli Organi del Gruppo, ma solo di “tenere conto” degli orientamenti e delle indicazioni espresse dagli iscritti al MoVimento 5 Stelle.

Dal tenore di tale disposizione sembrerebbe quindi configurarsi un rapporto di subalternità del parlamentare solamente nei confronti del gruppo dirigente *lato sensu* inteso del Movimento residuando un maggiore margine di discrezionalità – “tiene conto” – rispetto alle indicazioni provenienti dagli iscritti.

Riguardo alla struttura organizzativa del gruppo entrambi gli statuti prevedono la presenza dei seguenti organi: Assemblea, il Presidente, i Vicepresidenti, i Segretari, il Tesoriere, i Capigruppo di commissione ed il Comitato Direttivo.

L'Assemblea può essere convocata dal suo Presidente o da almeno la metà dei suoi componenti: *quorum* piuttosto elevato anche se confrontato con le previsioni degli statuti degli altri gruppi. Le decisioni ordinarie devono essere prese a maggioranza dei presenti, mentre per la modifica del regolamento (di cui al comma 8 dell'art. 4) si prevede la maggioranza di almeno due terzi dei componenti.

⁴²⁴ Il successivo articolo 2 dello Statuto identifica il sito di riferimento del Movimento definito “strumento ufficiale per la divulgazione delle informazioni” nonché mezzo “per l'acquisizione dell'indirizzo politico e dei contributi partecipativi dei cittadini all'attività politica ed istituzionale”.

Il Presidente del gruppo parlamentare assume nel caso del MoVimento 5 stelle una funzione cardine per l'attività politica poiché ai sensi del comma 3 dell'art. 5 "detiene l'esclusiva titolarità ad esprimere la posizione ufficiale del Gruppo sulle questioni politiche e istituzionali". La portata politica di tale disposizione è però certamente depotenziata dal combinato disposto dei commi 2 e 5 dello stesso articolo che stabiliscono rispettivamente: "Il Presidente può essere revocato dal Capo Politico del MoVimento 5 Stelle" e: "Il Presidente del Gruppo concerta la propria azione politica con il Capo Politico del MoVimento 5 Stelle, con il Presidente del Gruppo Parlamentare del MoVimento 5 Stelle (...) e con gli eventuali membri del Governo della Repubblica espressi dal MoVimento 5 Stelle". Il Gruppo non può, quindi nominare autonomamente il proprio Presidente, ma solo pronunciarsi a scrutinio palese sul nominativo proposto dal Capo Politico.

La combinazione di tali disposizioni crea un collegamento diretto tra organi di partito e gruppo parlamentare – similmente a quanto avviene nel caso dello statuto del Senato di Lega-Salvini Premier –, ma soprattutto condiziona in maniera significativa l'operato del Presidente del Gruppo (e di riflesso di tutti i parlamentari) poiché suscettibile di revoca in qualsiasi momento e in base alla mera discrezionalità personale del Capo politico senza che né l'Assemblea né gli iscritti possano esercitare un potere di revoca.

Le stesse considerazioni possono inoltre essere fatte per il Comitato Direttivo descritto all'art. 6 i cui componenti – Presidente, Vicepresidenti, Segretari, Tesoriere – sono nominati dal Presidente del Gruppo su proposta del Capo Politico.

Ulteriore peculiarità dello statuto rispetto a quelli sin qui esaminati è l'aver previsto due articoli dedicati al personale interno di comunicazione (art. 17) e legislativo (art. 18), i cui capi e le cui linee sono anche in questo caso sottoposti al vaglio e all'approvazione del Capo politico come esplicitato dall'art. 20 anche a proposito del capo del personale.

La regolamentazione del procedimento disciplinare per i parlamentari è invece stabilito all'art. 21 in base al quale le sanzioni – richiamo, la sospensione temporanea o l'espulsione – sono stabilite dal Presidente e dal Comitato direttivo. L'articolo tramite l'elencazione di condotte tipizzate ha il pregio di introdurre un margine di prevedibilità

nell'espletamento delle possibili sanzioni⁴²⁵. L'ultima di queste disposizioni, però, – “tutte le condotte che violino, del tutto o in parte, la linea politica dell'Associazione “MoVimento 5 Stelle” – sembra configurare una clausola aperta nelle mani della discrezionalità politica della dirigenza del partito/gruppo e soprattutto del Capo politico. Tali deliberazioni devono inoltre essere ratificate dalla votazione in rete – salvo dissenso del Capo politico⁴²⁶ –, dalla sola maggioranza dei votanti e non degli iscritti. Si tratta di una disposizione che prevede significativi elementi di contrasto con i principi di autonomia dei gruppi parlamentari poiché rimessa “nell'an al capo del partito e nel *quomodo* alla non poco opaca procedura di votazione (acclamazione?) *on-line* da parte del popolo degli associati”⁴²⁷.

Infine il comma 5 dell'art. 21 prevede la discussa clausola risarcitoria che impone al parlamentare che abbandona il gruppo o che viene espulso da esso il pagamento di una somma pari a centomila euro “dalla data di accadimento dei fatti di uno dei fatti sopra indicati”. La clausola sembra presentare dei profili di illiceità poiché le ipotesi di dissenso politico paiono facilmente riconducibili alla garanzia del divieto di mandato imperativo stabilita dall'art. 67 Cost. Anche ad accettare un'impostazione meramente privatistica dei gruppi parlamentari tale clausola dovrebbe considerarsi nulla per contrasto con norme imperative ai sensi degli artt. 1418 e 1419 del codice civile e quindi non inficanti l'intera

⁴²⁵ Sono infatti elencate quali cause per le quali è possibile incorrere in una sanzione: le reiterate ed ingiustificate assenze dai lavori del Senato e del Gruppo; violazioni del Regolamento e del Codice etico; mancate dimissioni dalla propria carica in caso di condanna penale, ancorché non definitiva; mancato rispetto delle decisioni assunte dall'assemblea degli iscritti con le votazioni in rete; mancato rispetto delle decisioni assunte dagli altri organi; mancata contribuzione economica alle attività del movimento; comportamenti suscettibili di pregiudicare l'immagine o l'azione politica del movimento o di avvantaggiare i partiti; comportamenti connotati da slealtà e scorrettezza nei confronti degli altri iscritti ed eletti; mancata cooperazione e coordinamento con gli altri iscritti, esponenti e eletti, anche in diverse assemblee elettive, per la realizzazione delle iniziative e dei programmi del Movimento 5 Stelle, nonché per il perseguimento della sua azione politica; tutte le condotte che violino, del tutto o in parte, la linea politica dell'Associazione “MoVimento 5 Stelle”.

⁴²⁶ Art. 21, c. 4 dello Statuto del Gruppo parlamentare del Movimento 5 stelle: «Fatto salvo il caso di cui al comma 3, ed in casi eccezionali nonché su indicazione del Capo Politico del “MoVimento 5 Stelle”, l'espulsione dal Gruppo dovrà essere ratificata da una votazione *on line* sul portale del MoVimento 5 Stelle tra tutti gli iscritti, a maggioranza dei votanti».

⁴²⁷ E. Gianfrancesco, *Chi esce paga: la “penale” prevista dallo statuto del MoVimento 5 Stelle della Camera*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. n. 2/2018, p. 486.

validità dello statuto purché sostituite di diritto dalle norme imperative (qui l'art. 67 Cost.)⁴²⁸ o in ogni caso nulla per illiceità della causa ai sensi dell'art. 1343 c.c.⁴²⁹.

Il procedimento previsto non permette, inoltre, l'accertamento dei fatti e non fornisce un congruo tempo di replica al parlamentare. Si tratta dell'unica disciplina, infine, tra quelle qui esaminate, in cui non è presente da statuto un organo di appello, configurandosi il "voto popolare" sul web come un semplice voto di ratifica⁴³⁰.

3. I principali nodi problematici della disciplina degli statuti rispetto ai parametri costituzionali – Le discipline dei gruppi parlamentari fin qui esaminati presentano significative differenze tra Camera e Senato anche all'interno delle stesse formazioni (ad eccezione del Movimento 5 Stelle): le stesse forze politiche disciplinano la vita parlamentare dei loro rappresentanti in modo diverso a seconda del ramo del Parlamento di appartenenza. Tale elemento certifica una certa autonomia normativa dei gruppi, ma al contempo non permette di identificarne con chiarezza i comuni principi ispiratori.

In generale le strutture associative si caratterizzano per una costruzione verticistica e poco partecipata in cui lo statuto si pone più come uno strumento utilizzato per positivizzare il rapporto di subordinazione dei singoli parlamentari nei confronti della dirigenza⁴³¹, che come strumento di regolazione della vita associativa all'interno delle Camere e di garanzia effettiva per le minoranze. Nello statuto di gruppo, più che in quello

⁴²⁸ E. Gianfrancesco, *Chi esce paga: la "penale" prevista dallo statuto del Movimento 5 Stelle della Camera*, cit., p. 485.

⁴²⁹ R. Bin, *Ma mi faccia il piacere! La "multa" del M5S ai "ribelli"*, in *Lacostituzione.info*, 2017. Sul punto cfr. anche A. Pascarelli, *Profili costituzionali del Codice di comportamento del M5S per Roma Capitale*, in *RivistaAic.it*, fasc. n. 2/2017, p. 12: "In un sol colpo vengono calpestati tre aspetti del divieto di vincolo di mandato: l'irrelevanza giuridica, la sola politicità delle sanzioni, la non giustiziabilità dell'accordo".

⁴³⁰ Più in generale, inoltre, la clausola sembra espressione un sistema di organizzazione interna scarsamente democratico. Sul punto cfr. G. Savoia, *Vincolo di mandato e regolazione dei partiti: il caso delle "multe a cinque stelle"*, in *Forumcostituzionale.it*, fasc. n. 3/2016, p. 3: "Un sistema democratico di qualità non abbisogna di truppe obbedienti a pochi capi indiscussi, ma anzi richiede discussione e confronto allo scopo di individuare la decisione migliore per la collettività. Vincolare i parlamentari al mandato ricevuto significherebbe privarli di uno strumento fondamentale dell'arte politica, ancorché da troppo tempo oltraggiato, che è il compromesso".

⁴³¹ S. Merlini., *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, cit., p. 82: "Le decisioni sulla carriera parlamentare sono affidate nella quasi totalità dei regolamenti non all'Assemblea, ma agli organi di vertice del gruppo: quasi sempre il presidente; organo nella cui designazione i partiti esercitano un'influenza che è di fatto determinante".

di partito, gli strumenti a tutela del dissenso e la contendibilità delle cariche sono ridotti al minimo, così come le garanzie apprestate nei procedimenti disciplinari e di espulsione.

In parallelo con quanto avviene per gli statuti dei partiti, gli statuti dei gruppi contengono rimandi a codici etici o di condotta che, senza avere la stessa conoscibilità degli statuti e senza essere sottoposti a nessun tipo di vaglio o controllo, sono indicati come parametri per decisioni anche significative della vita associativa del gruppo.

La struttura associativa risulta inoltre, spesso, sottoposta al controllo della dirigenza di partito (esterna al Parlamento) così come la condotta dei singoli parlamentari, circostanza che si pone in aperto contrasto con il dettato dell'art. 67 Cost⁴³².

Per quanto infatti non sia possibile operare un'esatta sovrapposizione tra la generale conformazione dei gruppi in parlamento e la realtà extra parlamentare⁴³³, nel caso di grandi formazioni politiche, i gruppi sono il tramite con cui i partiti si fanno istituzioni⁴³⁴ e per questo da essi subiscono una diretta influenza che si pone a discapito della loro indipendenza: "la proiezione dei partiti non servirebbe dunque ad accrescere il livello di istituzionalizzazione, ma opererebbe piuttosto nel senso di diminuire il livello di giuridicità delle istituzioni più vicine alla politica"⁴³⁵.

D'altra parte tale influenza è giustificata dalla volontà di creare un indirizzo unitario e cementificare il circuito rappresentativo che origina dalle elezioni. Si tratta in concreto di un rapporto di interdipendenza reciproca tra gruppo e partito poiché "se è vero che i parlamentari hanno bisogno dei partiti politici specialmente per la loro rielezione, è anche e soprattutto vero che, a loro volta i partiti politici necessitano dei parlamentari nel corso della legislatura per concorrere *concretamente* alla determinazione della politica nazionale"⁴³⁶. L'esercizio di un potere di controllo da parte del partito sul gruppo e del

⁴³² Per una completa ricostruzione della *ratio* e dell'origine storica dell'art. 67 Cost., tra gli altri: L. Ciaurro, *Art. 67*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit.

⁴³³ E. Rinaldi, *Divieto di mandato imperativo e disciplina dei gruppi parlamentari*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. n. 2/2017, p. 54: "Il tentativo di sovrapposizione integrale tra sistema politico-partitico e rappresentanza parlamentare è fallito, in quanto i partiti non esauriscono la complessità del tessuto sociale che aspira ad essere rappresentato in Parlamento".

⁴³⁴ R. Bin, *Rappresentanza e parlamento. I gruppi parlamentari e i partiti*, in S. Merlini (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, 2009, p. 253.

⁴³⁵ R. Bin, *Rappresentanza e parlamento. I gruppi parlamentari e i partiti*, cit., p. 254.

⁴³⁶ G. M. Raffa, *I rapporti tra i partiti politici e i gruppi parlamentari*, in E. Rossi, L. Gori (a cura di), *Partiti politici e democrazia. Riflessioni di giovani studiosi sul diritto dei e nei partiti*, cit., p. 92.

gruppo sul singolo parlamentare vanta, inoltre, una certa “legittimazione sociale” a causa del diffuso sentimento di insofferenza che l’elettorato ha sviluppato nei confronti dei mutamenti di orientamento politico dei singoli parlamentari.

Ciò anche a causa di rilievi di carattere oggettivo, basti pensare che la XVII legislatura appena conclusasi “ha battuto ogni record in termini di mobilità di deputati e senatori: hanno cambiato gruppo (almeno una volta) ben 207 deputati e 140 senatori, per un totale di 548 passaggi di gruppo”⁴³⁷.

Per contrastare tale fenomeno di “transfughismo parlamentare” recentemente⁴³⁸ il Senato ha approvato una rilevante riforma del proprio regolamento⁴³⁹. La revisione ha infatti introdotto disposizioni volte a contenere l’alterazione della composizione del gruppo rispetto alla sua originaria costituzione, tendenzialmente riproduttiva del risultato elettorale.

In base all’art. 14 del Regolamento del Senato riformato il gruppo per costituirsi non deve attenersi a requisiti solo numerici, ma anche politico elettorali⁴⁴⁰: il gruppo deve quindi “rappresentare un partito o movimento politico, anche risultante dall’aggregazione di più partiti o movimenti politici, che abbia presentato alle elezioni del Senato propri candidati con lo stesso contrassegno, conseguendo l’elezione di senatori”. Il singolo parlamentare che decida di abbandonare il gruppo decadrà automaticamente dalle cariche rivestite – salvo il caso che sia vittima di un provvedimento di espulsione dal proprio

⁴³⁷ N. Lupo, *La riforma del (solo) regolamento del Senato alla fine della XVII legislatura*, in *Forumdiquadernicostituzionale.it*, fasc. n. 1/2018, p. 1.

⁴³⁸ Nella seduta di mercoledì 20 dicembre 2017, l’Assemblea del Senato ha approvato a maggioranza assoluta, secondo la procedura prevista dall’art. 167 del Regolamento, la proposta di riforma organica del Regolamento del Senato (Doc. II, n. 38), di iniziativa della Giunta per il Regolamento.

⁴³⁹ R. Bifulco, *Osservazioni in tema di espulsione del parlamentare dal gruppo*, in *Amministrazioneincammino.it*, 29 settembre 2017, p. 2: “I regolamenti parlamentari contengono disposizioni sui gruppi, che tuttavia non affrontano la questione. È evidente che un tema come quello che ho scelto di trattare meriterebbe una disciplina unitaria, la cui sede più idonea è rappresentata dai regolamenti parlamentari. Allo stesso tempo è altrettanto evidente che un tale intervento normativo è molto difficile da realizzare perché presuppone un’idem sentire da parte dei partiti e dei gruppi su questioni così centrali per l’assetto della vita politica e istituzionale che può essere prodotto solo da un profondo mutamento del sistema partitico e politico”.

⁴⁴⁰ Sul punto cfr. nel dettaglio N. Lupo, *La riforma del (solo) regolamento del Senato alla fine della XVII legislatura*, cit.

gruppo o di “scioglimento o fusione con altri Gruppi parlamentari” –, ma rimarrà libero di iscriversi ad un altro gruppo o al gruppo misto.

La “mobilità parlamentare” è da sempre oggetto di diverse interpretazioni: se da una parte c’è chi la ritiene non giustificabile perché lesiva del risultato elettorale – oltre che pregiudizievole del corretto funzionamento e della governabilità delle assemblee rappresentative –, dall’altra non mancano i sostenitori della sua legittimità e della necessità di preservare l’autonomia del singolo eletto – sulla scorta del dettato dell’art. 67 Cost. – dal gruppo e dal partito.

Dal punto di vista normativo non è possibile, però, pervenire a sicure conclusioni sul punto: «né la pretesa del partito “mediatore” di condizionare il rapporto di rappresentanza politica sino a pretendere di assorbire per intero le sue potenzialità, né la presunzione di un vincolo dei parlamentari nei confronti dei partiti rinvengono una solida base testuale»⁴⁴¹. Nella prassi, però, la partecipazione del singolo parlamentare al gruppo rappresenta oltre che un’occasione, anche una limitazione: “occasione perché si ampliano le possibilità di incidere, limitazione perché la partecipazione al gruppo può porre dei limiti al suo libero mandato”⁴⁴².

L’avvento del partito come formazione dirimente nello scenario nazionale ha, perciò, condotto ad una reinterpretazione anche del divieto di mandato imperativo così come configurato dai Costituenti: “l’art. 67 Cost. sorto storicamente per permettere ai parlamentari di sottrarsi alle istruzioni particolari agli elettori (...), deve oggi misurarsi con una nuova forma di mandato (...) proveniente dai partiti, il cui contenuto consiste (...) in programmi generali che mirano a tradursi in volontà dello Stato”⁴⁴³.

Tale mandato “partitico” si scontra, evidentemente, con il mandato del singolo parlamentare che, individualmente, è considerato dall’ordinamento depositario di una autonoma funzione costituzionale. In base all’art. 66 Cost., infatti, soltanto il *plenum*

⁴⁴¹ G. Azzariti, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in *Partiti politici e società civile a sessant’anni dall’entrata in vigore della Costituzione. Atti del XXIII convegno AIC svoltosi ad Alessandria, 17 e 18 ottobre 2008*, Napoli, 2009, p. 212.

⁴⁴² R. Bifulco, *Osservazioni in tema di espulsione del parlamentare dal gruppo*, cit., p. 2.

⁴⁴³ S. Curreri, *Democrazia e rappresentanza politica: dal divieto di mandato al mandato di partito*, cit., p. 104.

dell'Assemblea – e quindi non il partito – può decidere sulla sua eventuale decadenza dal mandato.

Si tratta quindi certamente di un contesto in cui è difficile tratteggiare con precisione i contorni giuridici, poiché sottende un rapporto – quello tra rappresentanti e rappresentati – di cui è difficile individuare i protagonisti⁴⁴⁴: “da un lato infatti è impossibile stabilire se ad essere rappresentato sia il popolo, o l'intero corpo elettorale o solo il collegio che ha espresso il parlamentare, e, dall'altro, se il singolo parlamentare eletto sia rappresentante solo di quanti abbiano votato per lui o anche di coloro che, invece, non lo abbiano votato”⁴⁴⁵.

Questa ambiguità di fondo ha lasciato spazio a diverse interpretazioni. Il regime rappresentativo è stato inteso secondo alcuni come un surrogato della democrazia diretta secondo il quale non sussiste “nessuna differenza tra rappresentante e rappresentati, ma piuttosto un'astratta presupposta omogeneità tra di essi, onde le elezioni più che la scelta dei migliori, [si configurano] come espressione della volontà del popolo, come manifestazione del principio di identità tra governanti e governati”⁴⁴⁶.

Secondo altri, invece, grazie alle elezioni si trasferirebbero all'interno delle assemblee rappresentative le articolazioni dei gruppi “dove l'esigenza che gli eletti si conformino agli interessi degli elettori e si comportino secondo le tendenze spirituali di questi ultimi attenuandone la volontà empirica e episodica”⁴⁴⁷. In questo senso il partito associazione, orientando la politica statale, avrebbe il compito di indirizzarla «in conformità ad una visione – “parziale” – perché di parte, ma ‘totale’ perché politica – dell'interesse generale»⁴⁴⁸. A presidio della visione generale si porrebbe così l'art. 67, “in diretta

⁴⁴⁴ D. Nocilla, *Sintetiche divagazioni sulla rappresentanza politica*, in *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso. II*, Padova, 1995, p. 260, in cui l'autore sottolinea come parlando di rappresentanza sia difficile individuare “i termini (i soggetti, cioè, tra i quali essa intercorre) ed i contenuti (che cosa si debba rappresentare)”.

⁴⁴⁵ D. Nocilla, L. Ciaurro, (voce) *Rappresentanza politica*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXXVIII, Milano, 1987, p. 566.

⁴⁴⁶ Sul punto cfr. D. Nocilla, *Sintetiche divagazioni sulla rappresentanza politica*, cit., p. 258 e ss.

⁴⁴⁷ Ricostruzione di D. Nocilla, *Sintetiche divagazioni sulla rappresentanza politica*, cit., p. 259.

⁴⁴⁸ V. Crisafulli, *I partiti nella Costituzione*, cit., p. 118. Sul punto cfr. anche M. Manetti, *Partito politico*, cit., p. 335: “Secondo la radice etimologica, il partito politico è *parte* che però non fa valere solo gli interessi del gruppo che rappresenta, ma gli interessi generali (ovviamente riguardati dal punto di vista di quel gruppo, ovvero secondo l'ideologia cui esso si ispira”. Per una completa ricostruzione storico-giuridica delle teorie sulla natura del partito politico cfr. P. Ridola, *L'evoluzione storico-costituzionale del partito politico*, in *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione, Atti del XXIII convegno AIC svoltosi ad Alessandria, 17 e 18 ottobre 2008*, Napoli, 2009, pp. 30 e ss.

connessione con la valorizzazione dell'azione politica quale fattore di ricomposizione unitaria della domanda politica”⁴⁴⁹.

Ma dal punto di vista strettamente giuridico l'elettore conferisce “un mandato fiduciario in bianco a volere a scegliere a decidere”⁴⁵⁰ e solo i partiti, legittimati dal consenso elettorale, possono condizionare l'azione programmatica degli eletti. Si tratta quindi di un rapporto concorrente: gli eletti danno seguito alle istanze dei rappresentati sia individualmente (essendo tra l'altro depositari all'interno delle Camere anche singolarmente di tutti gli strumenti legislativi e di sindacato ispettivo) sia tramite gli indirizzi di partito.

Un rapporto in bilico sui due fronti, le cui conseguenze sono state messe in chiaro dalla Corte costituzionale nella sentenza 14 del 1964⁴⁵¹: “Il divieto del mandato imperativo importa che il parlamentare è libero di votare secondo gli indirizzi del suo partito ma è anche libero di sottrarsene; nessuna norma potrebbe legittimamente disporre che derivino conseguenze a carico del parlamentare per il fatto che egli abbia votato contro le direttive del partito”.

Se quindi all'adesione da parte del singolo deputato ad un gruppo parlamentare possa ritenersi connaturata una certa limitazione della libertà del mandato – il senso dell'art. 67 non può certo risiedere “nel vietare, o nel rendere giuridicamente sanzionabile, l'adesione spontanea del deputato alle direttive del suo partito o del suo gruppo”⁴⁵² –, dall'altra all'autonomia statutaria dei gruppi parlamentari non può concedersi un'operatività illimitata: essa, infatti, va esercitata nel rispetto delle disposizioni dei regolamenti parlamentari⁴⁵³. Non si può infatti accettare che gli statuti interni e le loro determinazioni si configurino come zone franche dell'ordinamento sottratte a qualsiasi tipo di

⁴⁴⁹ G. Rizzoni, *Commento all'art. 49*, cit., p. 998.

⁴⁵⁰ D. Nocilla, L. Ciaurro, (voce) *Rappresentanza politica*, cit., p. 582

⁴⁵¹ Corte cost., sent. n. 14 del 7 marzo 1964, in *Giurcost.org*. In cui la Corte si è espressa – rigettandola – in merito all'eccezione d'incostituzionalità ex art. 67 Cost. della legge 6 dicembre 1962, n. 1643 sulla nazionalizzazione dell'energia elettrica perché votata da alcuni parlamentari, per esplicita loro ammissione, in obbedienza alla disciplina di partito. Secondo la Corte, infatti, “l'art. 67 Cost., collocato fra le norme che attengono all'ordinamento delle Camere e non fra quelle che disciplinano la formazione delle leggi, non spiega efficacia ai fini della validità delle deliberazioni; ma è rivolto ad assicurare la libertà dei membri del Parlamento”.

⁴⁵² N. Zanon, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, 1991, p.236,

⁴⁵³ S. Curreri, *Costituzione, regolamenti parlamentari e statuti dei gruppi politici: un rapporto da ripensare*, in *Federalismi.it*, fasc. n. 13/2018, p. 10.

sindacato⁴⁵⁴.

Tanto più che il conflitto delle norme statutarie si configurerebbe con disposizioni costituzionali che meritano di trovare adeguata tutela poiché “la Repubblica garantisce i diritti inviolabili dell’uomo *anche* all’interno delle formazioni sociali e, pertanto (...) *perfino* contro le stesse”⁴⁵⁵.

Ne consegue che, anche qualora si qualifichi in senso privatistico la funzione di controllo sugli associati esercitata del gruppo e la possibilità dello stesso di espellere – tramite procedure garantite – parlamentari ritenuti non più conformi alla linea politica del gruppo, non è comunque possibile considerare tale deliberazione, proprio perché di natura privata⁴⁵⁶, lesiva del mandato parlamentare⁴⁵⁷. Ecco perché l’impianto costituzionale – e in particolare l’art. 67 Cost. – devono essere interpretati in senso prevalentemente

⁴⁵⁴ Basti pensare a quanto accaduto all’inizio di questa legislatura (XVIII) a proposito dello statuto del gruppo Movimento 5 Stelle alla Camera dei deputati sottoposto al vaglio del Presidente della Camera da parte dell’on. Magi. Per una completa ricostruzione della vicenda cfr. R. Magi, *Gli Statuti dei gruppi parlamentari alla prova dell’articolo 67 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, fasc. n. 13/2018, p. 2: “L’iniziativa nasce dalla lettera che ho mandato al Presidente della Camera (cui hanno aderito anche i deputati Ascani, Borghi, Ceccanti, Gribaudo, Pini, Tabacci e Zardini) perché si esprimesse sulla previsione dello statuto del gruppo Movimento 5 stelle della Camera (analoga a quella del Senato), che sanziona con una penale di 100 mila euro quei parlamentari che abbandonino il gruppo parlamentare a causa di espulsione ovvero abbandono volontario. Tale previsione, che vincola ogni singolo deputato aderente al gruppo, è a mio avviso chiaramente contrastante con l’articolo 67 della Costituzione, e nella lettera ho tentato di elencare alcune ragioni che dovrebbero spingere il Presidente *motu proprio* ad intervenire, nel momento in cui l’istituzione parlamentare, presso cui è depositato il regolamento del gruppo, è formalmente a conoscenza della suddetta norma (...). Nella sua risposta il Presidente Fico si è trincerato dietro il difetto di uno specifico potere di controllo sugli statuti dei gruppi, evitando di entrare nel merito dei punti sollevati. Poiché tale questione, ad avviso mio e del collega Ceccanti, ben rientrerebbe nella competenza del Presidente, con una successiva lettera l’abbiamo invitato quanto meno a sottoporla in via prioritaria alla Giunta per il Regolamento affinché essa possa pronunciarsi su quella che al momento appare essere una inaccettabile zona grigia rispetto alla legalità costituzionale e regolamentare e affinché i principi costituzionali vigenti vengano rispettati in *primis* nel Parlamento, cuore della nostra democrazia”.

⁴⁵⁵ A. Ciancio, *I gruppi parlamentari*, cit., p. 225.

⁴⁵⁶ G. Sartori, *La rappresentanza politica*, in *Studi Politici*, Firenze, fasc. n. 4/1957, p. 547: “C’è sempre un latente vizio di metodo nel partire dal diritto privato per arrivare a quello pubblico: quello di partire dal sottoposto per determinare le caratteristiche del superiore, e cioè di spiegare risalendo dal basso verso l’alto una serie di processi che invece hanno il loro manico in alto, e che dunque discendono dall’alto verso il basso”.

⁴⁵⁷ Al contrario di quanto più volte minacciato recentemente dall’on. Luigi Di Maio a proposito di candidati presenti nelle liste del Movimento 5 stelle per le elezioni politiche del 2018, ma successivamente espulsi dal movimento stesso: «“La maggior parte di quelli che sono in posizione eleggibile mi ha già firmato una dichiarazione in cui si impegnano a dimettersi: sanno che altrimenti gli faccio causa per il danno di immagine causato al Movimento”. Lo ha detto il capo politico del Movimento 5 Stelle, Luigi Di Maio, ospite di La7, a proposito dei candidati del M5s che – solo dopo la presentazione delle liste elettorali – sono risultati incompatibili con i criteri del M5s». AskaneWS, Roma, 26 febbraio 2018.

garantista⁴⁵⁸ e come “limite alle implicazioni più radicali, altrimenti possibili, del principio democratico: revocabilità dei mandati, perdita del mandato in conseguenza di espulsione o dimissioni del partito, e così via”⁴⁵⁹.

L’interpretazione della Costituzione deve infatti sempre tenere in considerazione sia il testo per come è nato, sia per come esso si colloca nel contesto attuale: «il testo nel suo originario contesto, in una con l’originario intento del costituente è dunque indispensabile per comprendere quale sia il contenuto di valore che si è voluto confidare all’“eternità”». Ma è solo immergendo il testo nel suo nuovo e di volta in volta attuale contesto che è possibile rispettare davvero l’originario patto fondativo (nel quale l’intento iniziale si è espresso), proiettando nel presente e nel futuro l’essenza di valore che proprio al futuro è stata consegnata»⁴⁶⁰.

Una simile operazione interpretativa, anche se non formalistica, non può comunque arrivare a smentire o a far scomparire del tutto il contenuto normativo dell’art. 67 Cost. Di conseguenza, a fronte dell’esistenza, comprovata, di accordi e vincoli di fedeltà, si può quindi ritenere che tali “accordi, istituzioni e vincoli (...) non siano assistiti da alcuna garanzia giuridica: come se si trattasse di obbligazioni naturali, la loro osservanza è rimessa alla coscienza del singolo parlamentare”⁴⁶¹. Essi non potranno che considerarsi nulli⁴⁶², ai sensi dell’art. 1418 c.c., poiché contrari a norme imperative o, in base ad una

⁴⁵⁸ R. Bifulco, *Osservazioni in tema di espulsione del parlamentare dal gruppo*, cit., p. 3. Sul punto cfr. anche V. Crisafulli, *I partiti nella Costituzione*, cit., p. 128 in cui l’autore argomenta la funzione garantista dell’art. 67 che si pone come limite insuperabile a certe implicazioni estreme che sarebbero altrimenti possibili: “La portata dell’art. 67 sarebbe soltanto negativa e residuale”.

⁴⁵⁹ N. Zanon, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull’articolo 67 della Costituzione*, cit., p. 237. Dello stesso avviso G. Azzariti, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, cit., p. 218: “La garanzia di cui all’art. 67 opererà per impedire i casi patologici di condizionamento del mandato (come sono da ritenersi le dimissioni in bianco, il preventivo impegno ad accogliere qualunque direttiva o istruzione del partito, etc.) ovvero vietando l’introduzione di istituti che permettano la revoca dei singoli parlamentari o la perdita del mandato a seguito delle vicende individuali (espulsioni, scissioni, dimissioni dal partito di origine)”. Sulla legittimità del ruolo di indirizzo politico dei partiti e della sua prevalenza anche nei confronti del singolo parlamentare dissenziente cfr. L. Di Majo, M. Rubechi, *I gruppi parlamentari*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Milano, 2015, p. 228 e ss.

⁴⁶⁰ M. Luciani, *L’interprete della Costituzione di fronte al rapporto fatto-valore. Il testo costituzionale nella sua dimensione diacronica*, in *Diritto e società*, fasc. n. 1/2009, pp. 24-25.

⁴⁶¹ N. Zanon, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull’articolo 67 della Costituzione*, cit., p. 288.

⁴⁶² Conseguenza positivizzata in ambito europeo come fa notare anche L. Principato, *Il divieto di mandato imperativo da prerogativa regia a garanzia della sovranità assembleare*, in *RivistaAic.it*, fasc. n. 4/2012, p. 22: “l’art. 3 comma 3 dello Statuto del Parlamento europeo, approvato il 4 giugno 2003, dispone infatti che qualsiasi accordo sulle modalità di esercizio del voto è nullo”.

lettura meno rigida dell'art. 67 Cost., semplicemente irrilevanti per il diritto, alla stregua di obbligazioni naturali ai sensi dell'art. 2034 c.c.⁴⁶³.

Da queste conclusioni discende l'irrelevanza *giuridica* delle clausole statutarie che importano l'obbligo di risarcimento danni⁴⁶⁴ per il parlamentare che abbia adottato una condotta non conforme a quella imposta dal gruppo. Trattandosi nel caso in questione di rappresentanza politica⁴⁶⁵, non è, infatti, possibile far discendere da questa una responsabilità giuridicamente intesa "visto che si caratterizza per una sufficiente precisione della sanzione (l'allontanamento dei titolari dalla carica che ricoprono) e per l'assoluta indeterminatezza del parametro di valutazione dei comportamenti dei responsabili"⁴⁶⁶. Ai cittadini e ai partiti è concesso quindi di caratterizzare il rapporto rappresentativo, senza però pretendere che tale caratterizzazione sia assistita da garanzie

⁴⁶³ A. Cerri, *Osservazioni sulla libertà del mandato parlamentare*, in *Federalismi.it*, fasc. n. 13/2018, p.2: «La clausola che prevede una sanzione per inosservanza della disciplina del movimento (clausola penale) è da ritenere, comunque, radicalmente nulla, perché in contrasto con "l'ordine pubblico" (applicazione diretta o analogica dell'art. 1343 c. c.) e, segnatamente, con il principio di un esercizio dell'attività parlamentare esente da vincoli di mandato (art. 67 Cost.)». Sul punto si veda anche H. Kelsen, *La democrazia*, cit., p. 70: «La regola che i deputati non possano ricevere istruzioni obbligatorie dai propri elettori (...) rende il Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, giuridicamente indipendente dal popolo».

⁴⁶⁴ C. Martinelli, *Libero mandato e rappresentanza nazionale come fondamenti della modernità costituzionale*, in *Federalismi.it*, fasc. n. 13/2018, p. 5: «Consiste nella previsione della sanzione di un obbligo a pagare, a titolo di penale, 100.000 euro in caso di abbandono o espulsione dal Gruppo. Si badi: pagare al Movimento 5 Stelle, cioè al partito politico, nemmeno al Gruppo parlamentare. Una costatazione che esclude qualunque ipotetica argomentazione a sostegno della norma che eventualmente si fondasse su un supposto risarcimento a favore del Gruppo per la riduzione pro-quota dei finanziamenti al Gruppo stesso che, come sappiamo, sono parametrati alla sua consistenza numerica».

⁴⁶⁵ N. Zanon, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, cit., p. 295: «Siccome l'attività del parlamentare è tipicamente politica, si dice, la sua responsabilità non potrà che essere politica – quindi un tipo di responsabilità dai caratteri più sfumati rispetto a quella giuridica e dalle conseguenze non ben definite (la mancata rielezione potendo anche non rientrare tra queste ultime). Ma anche S. Curreri, *Democrazia e rappresentanza politica: dal divieto di mandato al mandato di partito*, cit., p. 20: «Il rapporto che lega elettori, partito ed eletto, seppur di fatto esistente, si svolgerebbe, quindi, sul piano della libertà e non dell'autorità, come tale, resterebbe confinato nell'ambito del giuridicamente irrilevante. Qualunque obbligo o sanzione disciplinare non potrebbe incidere sullo *status* del parlamentare, il che varrebbe a distinguere la rappresentanza politica di diritto pubblico (*Repräsentation*), da quella giuridica di diritto privato (*Vertretung* o *Stellvertretung*): libera e irrevocabile la prima; vincolata e revocabile, al contrario, la seconda. La rappresentanza politica, pertanto, non sarebbe una rappresentanza giuridica. Di conseguenza, secondo tale impostazione, anche se si sottrae alla disciplina di partito (*Parteizwang*), fino ad abbandonarlo o esserne espulso, l'eletto conserva il seggio, senza patire alcuna *deminutio* sul piano rappresentativo e, quindi, alcuna conseguenza sul piano giuridico». Sul punto cfr. G. Leibholz, *La rappresentazione nella democrazia*, S. Forti (a cura di), Milano, 1989. Sulla differenza ontologica delle due tipologie di rappresentanza cfr. M. Luciani, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, cit., p. 112: «La rappresentanza politica permette di veicolare identità culturali valori idee convincimenti morali quella giuridica è solo una *fictio iuris*, una tecnica di commercio giuridico impiegata per facilitare gli scambi».

⁴⁶⁶ D. Nocilla, L. Ciaurro, (voce) *Rappresentanza politica*, cit., p. 570.

giuridiche⁴⁶⁷. La funzione parlamentare, difatti, proprio perché tale, è indisponibile e pertanto non può essere oggetto di preventiva negoziazione tra l'eletto e gli elettori od il partito. Eventuali pretese risarcitorie potranno solo attenersi, eventualmente, la fase elettorale, configurandosi al massimo come un risarcimento delle spese sostenute dal partito per promuovere il candidato e la sua elezione.

Diversamente, non è, invece, possibile escludere che tali clausole abbiano specifiche ripercussioni politiche. Esiste, infatti, un “potere privato di conformazione del rapporto di rappresentanza, ma tale potere è privo di garanzie di azionabilità in sede giudiziaria”⁴⁶⁸. Gli effetti di tali disposizioni, anche se non impugnate di fronte ad un tribunale, potrebbero [però] dispiegarsi in modo implicito condizionando l'attività del parlamentare, contro la sua volontà⁴⁶⁹.

Al parlamentare che si senta leso da tali disposizioni nell'esercizio del suo mandato, pertanto, potrebbe quindi riservarsi la tutela del conflitto di attribuzione tra poteri in casi particolari ed estremi⁴⁷⁰. Ma l'interesse ad agire dovrebbe presupporre l'inesistenza di altri rimedi di rilievo costituzionale⁴⁷¹, qualificandosi tale rimedio come “residuale”⁴⁷².

Prima di giungere a questo estremo approdo, sarebbe, quindi, forse auspicabile investire formalmente il Presidente della Camera delle funzioni di controllo sull'attività

⁴⁶⁷ N. Zanon, *Il divieto di mandato imperativo e la rappresentanza nazionale: autopsia di due concetti*, cit., p. 138.

⁴⁶⁸ N. Zanon, *Il divieto di mandato imperativo e la rappresentanza nazionale: autopsia di due concetti*, cit., p. 138. L'autore in questa sede ipotizza invece soluzioni giuridicamente più efficaci sostenendo la possibilità di una legge che introduca la decadenza dal mandato per il parlamentare che abbandoni il gruppo. Sul punto l'autore argomenta (p. 140): «La totale abdicazione da parte di fonti pubblicistiche in questo settore, e quindi la totale privatizzazione del rapporto di rappresentanza politica, il suo abbandono al “costume” o al “malcostume” della classe politica, non sia affatto richiesto dall'articolo 67 della Costituzione. In tutti i manuali di diritto costituzionale, nella parte dedicata al cosiddetto divieto di mandato, si dice che in fin dei conti divieto di mandato non significa e non può significare “libertà di frodare i propri elettori e il proprio partito”».

⁴⁶⁹ C. Martinelli, *Libero mandato e rappresentanza nazionale come fondamenti della modernità costituzionale*, cit. p. 6.

⁴⁷⁰ N. Zanon, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, cit., p. 347.

⁴⁷¹ Per una più esaustiva ricostruzione del tema cfr. C. P. Guarini, *Spunti ricostruttivi sulla (problematica) legittimazione del singolo parlamentare al conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in *RivistaAic.it*, fasc. n. 4/2017.

⁴⁷² A. Cerri, *Osservazioni sulla libertà del mandato parlamentare*, cit., p. 4.

dei gruppi “anche in relazione alla generale funzione che spetta all’organo di far osservare il regolamento camerale (artt. 8 Reg. Cam. e 8 Reg. Sen.)”⁴⁷³.

Le disposizioni dei commi 2-*bis*, 2-*ter* e 3 dell’art. 15 r.C. che prescrivono l’obbligo di trasmissione degli statuti dei gruppi al Presidente della Camera – nonostante al momento non lo investano di competenze specifiche – sono state fino ad oggi interpretate in senso fin troppo restrittivo, non potendosi intendere l’organo esponentiale dell’assemblea legislativa un «“mero passacarte” tra il gruppo parlamentare e i gestori del sito internet della Camera».⁴⁷⁴

Le presidenze di Camera e Senato nel corso della scorsa legislatura (XVIII) hanno, infatti, svolto tale incarico in senso meramente formalistico: non sono state censurate disposizioni apertamente in conflitto con il principio di democrazia interna sia riguardo ai procedimenti disciplinari e di espulsione, sia riguardo a previsioni a tutela delle minoranze (che pure sono alla base della funzionalità dei regolamenti parlamentari).

La mancanza di disposizioni *ad hoc* non dimostra, però, “l’esistenza di un principio di insindacabilità assoluta delle normative dei gruppi derivante da una loro supposta totale autonomia”⁴⁷⁵. Anche alla luce di un approccio interpretativo sistematico dell’ordinamento e dei principi costituzionali, infatti, si dovrebbe pervenire alla conclusione che *standard* minimi di democrazia interna debbano necessariamente informare l’assetto statutario dei gruppi, in parallelo con quanto previsto per i partiti politici. Accedendo a questa interpretazione al Presidente residuerebbe, all’atto di

⁴⁷³ A. Ciancio, *I gruppi parlamentari*, cit., p. 21.

⁴⁷⁴ A. Ciancio, *I gruppi parlamentari*, cit., p. 22.

⁴⁷⁵ C. Martinelli, *Liberò mandato e rappresentanza nazionale come fondamenti della modernità costituzionale*, cit., p. 7. Dello stesso avviso anche S. Curreri, *Costituzione, regolamenti parlamentari e statuti dei gruppi politici: un rapporto da ripensare*, cit., p. 17: «Sotto questo profilo, lascia fortemente perplessi il richiamo del Presidente della Camera al “pieno rispetto” della “consolidata autonomia (...) spettante in materia [di statuti interni] ai Gruppi”, evidentemente ritenuta così insindacabile – una riproduzione in scala, si direbbe, della insindacabilità degli *interna corporis* della camera in cui i gruppi sono inseriti – da precludere qualsiasi attività di controllo o, volendo, di *early warning*. Un simile richiamo, evidentemente, presuppone una netta separazione di competenza tra sfera regolamentare e sfera statutaria che non trova riscontro nei regolamenti parlamentari».

deposito dello Statuto, il potere di valutarne la conformità rispetto al regolamento e alla Costituzione e di intervenire nei casi di palese contrasto con gli stessi⁴⁷⁶.

Non è infatti possibile rinvenire nessuna *ratio*, almeno giuridica, in base alla quale da una parte requisiti di democrazia interna sono considerati dalla legge nazionale necessari e alla base dell'organizzazione di un partito operante nella società civile, ma non indispensabili per lo stesso partito che, avendo sufficiente legittimazione politica nella società civile, trova addirittura espressione all'interno del Parlamento.

Anche a voler rinvenire nell'obbligo di cui al D.L. n. 149/2013 una sola ragione economica – intendendo il beneficio del finanziamento indiretto del due per mille in senso premiale⁴⁷⁷: lo Stato finanzia i soli partiti con organizzazione interna “democratica” –, questa dovrebbe valere a maggior ragione per i gruppi parlamentari di Camera e Senato al pari destinatari di cospicui benefici economici. L'esistenza di un regime di controllo, per quanto blando, dei requisiti degli statuti dei partiti nel loro ordinario esercizio di associazioni non riconosciute e della parallela inesistenza di qualsiasi tipo di vaglio della autoregolamentazione degli stessi partiti all'interno delle assemblee rappresentative (presiedute a maggior ragione dal dettato costituzionale) costituisce senza dubbio un primo problema al quale i regolamenti parlamentari potrebbero porre rimedio.

Anche perché, nonostante l'assenza di una specifica disciplina in tema di democrazia interna valida per le assemblee parlamentari, non si può non rilevare che vigono in questo contesto principi di natura costituzionale difficilmente eludibili⁴⁷⁸ che costituiscono sicuri punti di riferimento in base al quale poter operare un giudizio sostanziale degli statuti delle forze politiche operanti all'interno delle Camere.

⁴⁷⁶ S. Curreri, *Costituzione, regolamenti parlamentari e statuti dei gruppi politici: un rapporto da ripensare*, cit., p. 23 in cui l'autore suggerisce: “Per evitare valutazioni arbitrarie, la decisione dovrebbe essere assistita dal parere obbligatorio ma non vincolante dell'Ufficio di Presidenza e, in caso di questioni interpretative, della Giunta per il regolamento”.

⁴⁷⁷ F. Biondi, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici. Profili costituzionali*, cit., pp. 163-164, in cui l'autrice parla di “rapporto di contropartita” tra l'accesso alle agevolazioni e l'adozione di una struttura organizzativa democratica.

⁴⁷⁸ R. Bifulco, *Osservazioni in tema di espulsione del parlamentare dal gruppo*, cit., p. 2.

4. Il Codice di condotta della Camera dei deputati: origine, ratio e contesto sovranazionale – Anche le assemblee elettive nazionali, sulla scia delle esperienze sopra menzionate, si sono fatte promotrici negli ultimi anni di esperienze di autoregolamentazione di segno diverso rispetto al passato ed in particolare enucleanti indicazioni di condotte o standard etici a cui vincolare i loro membri. La Camera in particolare si è dotata di un suo codice di condotta nel 2016, mentre il Senato ne ha predisposto l'adozione tramite il disposto dell'art. 12 del Regolamento⁴⁷⁹ come recentemente innovato dalla corposa modifica adottata il 20 dicembre 2017⁴⁸⁰.

Per quanto riguarda la Camera l'adozione è stata demandata ad un atto della Giunta per il Regolamento del 12 aprile 2016, mentre il Senato ancora non ha ottemperato alle disposizioni del comma 2-*bis* dell'art. 12 del suo Regolamento.

La genesi delle regole di comportamento per i membri della Camera dei deputati⁴⁸¹ è stata accompagnata dall'adozione della regolamentazione dell'attività di rappresentanza di interessi⁴⁸², i due percorsi sono stati, infatti, – analogamente a quanto avvenuto nell'ambito del Parlamento europeo⁴⁸³ – portati avanti parallelamente poiché ritenuti intimamente connessi⁴⁸⁴.

⁴⁷⁹ Art. 12, comma 2-*bis* del Regolamento del Senato: “Il Consiglio di Presidenza adotta il Codice di condotta dei Senatori, che stabilisce principi e norme di condotta ai quali i Senatori devono attenersi nell'esercizio del mandato parlamentare”.

⁴⁸⁰ “*Riforma organica del Regolamento del Senato*”, pubblicata in G.U., Serie Generale, 19 gennaio 2018, n. 15, ai sensi dell'articolo 167, comma 7, del Regolamento del Senato, approvata dall'Assemblea a maggioranza assoluta dei suoi componenti nella seduta di mercoledì 20 dicembre 2017.

⁴⁸¹ A.C., XVII leg., Giunta per il regolamento, res. somm., Allegato 4 (*Codice di condotta dei deputati. Approvato dalla Giunta per il Regolamento nella seduta del 12 aprile 2016*), 12 aprile 2016, p. 21. Il testo del Codice di condotta è consultabile al seguente link:

<http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2016/04/12/leg.17.bol0624.data20160412.com15.pdf>

⁴⁸² A.C., XVII leg., Giunta per il regolamento, res. somm., Allegato 5 (*Regolamentazione dell'attività di rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei deputati approvata dalla Giunta per il Regolamento nella seduta del 26 aprile 2016*), 26 aprile 2016, p. 32. Il testo approvato della regolamentazione dell'attività di rappresentanza di interessi è consultabile al seguente link:

<http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2016/04/26/leg.17.bol0631.data20160426.com15.pdf>

⁴⁸³ Cfr. III cap.

⁴⁸⁴ A.C., XVII leg., Giunta per il regolamento, res. somm., 7 luglio 2015, p. 4: “a queste proposte [di adozione di un codice di condotta] se ne aggiunge un'altra, di iniziativa della Presidente Sereni (n. 12), che, pur non recando la previsione di un codice di condotta, interviene su una materia comunque connessa, e cioè quella dei rapporti dei deputati con i rappresentanti di interessi, disciplinando le attività di lobbying che si svolgono in Parlamento”. Nel febbraio 2017 è stato poi istituito il “Registro dei soggetti che svolgono professionalmente attività di rappresentanza di interessi nei confronti dei deputati presso le sedi della Camera”, con la Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza dell'8 febbraio 2017.

L'intento del Codice della Camera è quello di tradurre principi generali in regole di condotta concrete così da individuare agevolmente i deputati ad esse inottemperanti. La Camera ha, infatti, già inflitto ai trasgressori le prime sanzioni: nella seduta pomeridiana del 6 giugno 2017⁴⁸⁵ l'Assemblea ha applicato, per la prima volta, quanto disposto dal par. VII⁴⁸⁶ in tema di mancata osservanza delle disposizioni del Codice di condotta.

Riservando al proseguo della trattazione una più dettagliata analisi del contenuto del Codice, appare preliminarmente utile tentare di inquadrare l'origine e la *ratio* di questo recente sforzo autoregolatorio della, sola, Camera dei deputati⁴⁸⁷.

Se, infatti, da una parte l'adozione del Codice costituisce senz'altro una novità, dall'altra l'origine del dibattito sul tema ha origini più risalenti: la necessità di adottare un Codice etico per i pubblici rappresentanti è stata più volte sottolineata non soltanto durante questa XVII legislatura⁴⁸⁸, ma anche nel corso di quelle precedenti⁴⁸⁹.

Riguardo la loro configurazione – nonostante alcune regole dei dipendenti pubblici⁴⁹⁰ possano essere validamente utilizzate anche per i funzionari elettivi⁴⁹¹ – è opinione comune che i codici di condotta parlamentare debbano distinguersi per contenuto rispetto

⁴⁸⁵ A.C., XVII leg., Seduta dell'Assemblea, res. sten., 6 giugno 2017, p. 63: “Annuncio di casi di mancata osservanza delle disposizioni del Codice di condotta, accertati dal Comitato consultivo sulla condotta dei deputati”.

⁴⁸⁶ Codice di condotta dei deputati, cit., par. VII: “Della mancata osservanza delle disposizioni del Codice di condotta, come accertata dal Comitato consultivo sulla condotta dei deputati, è dato annuncio all'Assemblea ed è assicurata la pubblicità sul sito internet della Camera dei deputati”.

⁴⁸⁷ Al Senato è stata presentata una proposta di Codice di condotta (A.S., XVII leg., doc. II n. 29 a firma del senatore Orellana e della senatrice Gambaro) di cui non è mai stato avviato l'esame. A dire il vero, forse complice il progetto di revisione costituzionale di superamento del bicameralismo paritario (A.C. 2613 - D che avrebbe inciso profondamente sulla conformazione del Senato) poi respinto dal referendum del 4 dicembre 2016, negli anni 2015 e 2016 la Giunta per il Regolamento al Senato non si è mai riunita.

⁴⁸⁸ Si pensi solo a titolo esemplificativo alle proposte di regolamento depositate sul tema (A.S., XVII leg doc. II, n. 2 – Binetti e A.S., XVII leg, doc. II, n. 11 - Nicoletti) e alla mozione del 2013 n. 1-00174, prima firmataria l'on. Binetti, ma firmata da deputati di quasi tutti gli schieramenti politici, il cui dispositivo impegna il governo ad adottare “iniziative di carattere normativo volte ad assicurare la compiuta attuazione dell'articolo 54, comma secondo, della Costituzione, a tal fine prevedendo in particolare l'adozione di una pluralità di norme che costituiscano un *Codice etico* per coloro che ricoprono cariche pubbliche”.

⁴⁸⁹ B. G. Mattarella, *Le Regole dell'onestà*, Bologna, 2017, p. 78: «Nel presentare al Parlamento il suo Governo, il 6 maggio 1993, il Presidente del Consiglio dei Ministri Carlo Azeglio Ciampi incluse nel suo programma “l'adozione di codici di condotta per tutto il personale pubblico, sia esso elettivo o di carriera”».

⁴⁹⁰ Sul Codice dei dipendenti pubblici cfr. A. Pertici, *L'etica pubblica e la riforma sempre in-attesa del conflitto di interessi*, in *Rivista online Gruppo di Pisa*, 2016, p. 20: “Il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici ha inoltre previsto misure volte ad evitare che si ingeneri anche soltanto il sospetto che l'esercizio della funzione pubblica sia condizionato da interessi (privati) diversi da quelli (pubblici) al cui perseguimento deve essere mirata”.

⁴⁹¹ B. G. Mattarella, *Le Regole dell'onestà*, cit., p. 78: “Nel 2002 per esempio una sentenza della Corte di Cassazione ha confermato la condanna per peculato di un consigliere comunale che aveva utilizzato la linea telefonica del comune lunghe e ripetute conversazioni personali dal contenuto erotico-sentimentale”.

agli altri, così da tenere in dovuta considerazione tutti i delicati aspetti connessi al mandato elettorale. Essi dovrebbero quindi cercare di garantire: il rispetto del principio di rappresentanza della Nazione di cui all'art. 67 Cost.; l'impegno a tempo pieno dei membri del Parlamento⁴⁹²; la regolazione del conflitto di interessi; la trasparenza amministrativa sull'uso di risorse pubbliche e il modo in cui il parlamentare svolge le sue funzioni⁴⁹³. Più in generale «*in terms of content, codes can be either "rules-based" or "principles-based". A rules-based code sets out specific behavioural prescriptions, and is likely to be lengthy. A principles-based code lists only the principles and values which MPs should follow and to which they should aspire ... Any code of conduct must be based on certain principles, even if they are implicit, and most will contain some behavioural prescriptions*»⁴⁹⁴.

Il Codice approvato nel 2016 sotto la presidenza Boldrini, non sembra, però, per il momento, rispondere efficacemente a queste esigenze nonostante l'iniziativa sia stata promossa e accompagnata da un consenso trasversale⁴⁹⁵ delle forze politiche sulla scorta di svariate argomentazioni.

In primo luogo dotarsi di un Codice etico è stato percepito come un doveroso allineamento ad altre esperienze, europee e non, alle quali la Camera non ha mancato infatti di prendere ispirazione. I parlamenti degli Stati Uniti, della Francia, della Germania, del Regno Unito e, soprattutto, il parlamento europeo⁴⁹⁶ hanno infatti avviato percorsi di autoregolazione delle condotte dei componenti delle assemblee rappresentative già da molti anni.

⁴⁹² *Parliamentary Ethics, European Parliament - Office for promotion of parliamentary democracy, Bruxelles, 2011, p.13: "With the rise of populist politics of both the left and right it has become more difficult for politicians to grant themselves a pay rise without incurring the wrath of voters, especially - but not exclusively - in economically difficult circumstances. As a result, many feel the need or temptation to supplement their parliamentary salary with outside income. If a society wants its most talented members to stand for elected office, and if it wants its politicians to be truly independent of outside interests so they can focus fully on their core task, it must also give them the financial means to do so, or risk ending up with mediocre parliamentarians more interested in their own future than that of their country".*

⁴⁹³ B. G. Mattarella, *Codice di condotta per i parlamentari e prevenzione della corruzione*, cit.

⁴⁹⁴ *Background Study: Professional and Ethical Standards for Parliamentarians*, Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), Working Draft, 2012, p. 36.

⁴⁹⁵ Solo l'on. Toninelli e l'on. Dieni del Movimento 5 Stelle si sono astenuti.

⁴⁹⁶ P. Pisicchio, seduta della Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati del 19 novembre 2015, res. somm., p. 5: "Sotto questo punto di vista ... l'esperienza del Parlamento europeo costituisce un imprescindibile punto di riferimento, che ci può validamente orientare in questa ricerca".

Secondariamente l'adozione del Codice rappresenta un tentativo di miglioramento degli "standard di etica pubblica del lavoro parlamentare" e della "percezione che di esso hanno i cittadini"⁴⁹⁷. Obiettivo che nell'intenzione degli estensori può essere perseguito vigilando sul corretto comportamento dei deputati e coltivando la trasparenza e legalità delle istituzioni al fine di "convincere i governati della bontà dell'operato politico e mantenerli dalla propria parte (...) non soltanto durante la campagna elettorale"⁴⁹⁸.

Infine ha costituito un'indubbia spinta propulsiva l'esigenza di adeguare il nostro Paese ai parametri valutativi con cui il GR.E.CO. (*Group of States Against Corruptions*) ciclicamente giudica il livello di conformità delle politiche pubbliche degli Stati agli standard anti corruzione del Consiglio d'Europa⁴⁹⁹.

Il GR.E.CO., organismo creato dal Consiglio di Europa nel 1999, opera infatti attraverso vari strumenti: raccomandazioni – propositive di strumenti legislativi idonei a prevenire o a reprimere la corruzione – e rapporti, anche comparativi, sullo stato di implementazione delle sue direttive⁵⁰⁰. L'obiettivo è quello di contrastare diffusi fenomeni corruttivi tramite meccanismi di valutazione (*peer reviews*) e di pressione reciproca tra gli Stati membri (*peer pressure*). Ne fanno parte attualmente 47 Stati dell'area geografica europea, gli Stati Uniti d'America, nonché l'OCSE e l'ONU in qualità di osservatori⁵⁰¹.

Fin dal 1997, con il secondo vertice dei Capi di Stato e di Governo dei Paesi membri del Consiglio d'Europa, il tema della corruzione è divenuto prioritario e oggetto di uno specifico "Programma di azione" adottato nel novembre 1996 dal Consiglio dei Ministri europei. Il Gruppo ha sottoscritto nel 1999 una Convenzione penale entrata in vigore nel 2002 ratificata nel nostro Paese nel 2012 (L. 28 giugno 2012 n. 110).

⁴⁹⁷ Così Laura Boldrini nella seduta del 7 luglio 2015 della Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati, res. somm., p. 3.

⁴⁹⁸ S. Sileoni, *Il Codice di condotta della Camera dei deputati: (mancate) novità di contenuto e di forma*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2016, p. 20.

⁴⁹⁹ G. Melilla, seduta della Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati del 19 novembre 2015, res. somm., p. 7: "stante l'intervento di verifica del GRECO, previsto per il 2016, il tempo a disposizione della Giunta per porre ordine alla materia, verificare le lacune ed allinearsi quindi ai più avanzati standard di normazione europea con la predisposizione di un Codice di condotta, non appare eccessivo".

⁵⁰⁰ Per una consultazione esaustiva di tutte le valutazioni del GRECO si veda la pagina: <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations>

⁵⁰¹ A. Jazzeiti, A. Bove, *La legge anticorruzione - La riforma dei reati contro la P.A.*, Napoli, 2014, p. 33.

Gli articoli da 2 a 15 della Convenzione, in particolare, riguardano l'impegno a configurare alla stregua di reati penali una serie di fattispecie, ovvero: la corruzione attiva e passiva di pubblici ufficiali nazionali (articoli 2 e 3); la corruzione di membri di assemblee pubbliche nazionali (articolo 4); la corruzione di pubblici ufficiali stranieri (articolo 5); la corruzione di membri di assemblee pubbliche straniere (articolo 6); la corruzione attiva e passiva nel settore privato (articoli 8 e 9); la corruzione di funzionari internazionali (articolo 9); la corruzione di membri di assemblee parlamentari internazionali (articolo 10); la corruzione dei giudici o funzionari di cancelleria di Corti internazionali (articolo 11); il traffico di influenza - ovvero la capacità reale o millantata di condizionare determinate decisioni dietro pagamento di un compenso - (articolo 12); il riciclaggio dei proventi derivanti da reati di corruzione (articolo 13); qualsiasi atto di complicità in uno dei reati penali in precedenza definiti (articolo 15).

Molte delle tematiche incluse nell'articolato della Convenzione sono state oggetto di interventi riformatori della legislazione penale, basti pensare al "traffico di influenze illecite" di cui al nuovo art. 346-*bis* c.p. introdotto con l'art. 1 comma 75, lett. *r*) della L. 6 novembre 2012 n. 190 con la quale il nostro Paese ha quindi dato seguito alla legge di autorizzazione alla ratifica⁵⁰².

Si è trattato spesso quindi di iniziative "etero-isperate" e in questo senso, quella in esame, non sembra costituire un'eccezione⁵⁰³: il GR.E.CO. aveva infatti in programma per il 2016 uno dei suoi cicli valutativi sull'Italia con *focus* su "la prevenzione della corruzione dei parlamentari, dei giudici e dei procuratori" da perseguire anche tramite

⁵⁰² Art. 1, c. 1, l. 6 novembre 2012 n. 190: "In attuazione dell'articolo 6 della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dalla Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 e ratificata ai sensi della legge 3 agosto 2009, n. 116, e degli articoli 20 e 21 della Convenzione penale sulla corruzione, fatta a Strasburgo il 27 gennaio 1999 e ratificata ai sensi della legge 28 giugno 2012, n. 110, la presente legge individua, in ambito nazionale, l'Autorità nazionale anticorruzione e gli altri organi incaricati di svolgere, con modalità tali da assicurare azione coordinata, attività di controllo, di prevenzione e di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione".

⁵⁰³ L. Boldrini, seduta 7 luglio 2015 della Giunta per il regolamento della Camera dei deputati, cit., p. 4: "l'Italia sarà oggetto nel 2016 della valutazione del GRECO ... ed uno dei criteri di valutazione riguarderà proprio l'adozione da parte delle Camere di un Codice deontologico per i propri membri. Si tratta dunque di mettersi in regola con tali parametri. L'odierna riunione della Giunta è dunque finalizzata anche ad avviare un percorso che possa condurre la Camera dei deputati ad allinearsi a dei parametri che formeranno oggetto di valutazione nel 2016. Ritiene quindi che la Camera non possa sottrarsi alla responsabilità di assumere un orientamento preciso su questo tema che è oggetto di tre specifiche proposte di modifica del Regolamento ...".

“principi etici e regole di condotta”⁵⁰⁴.

Dalla consultazione dei documenti prodromici alla valutazione - linee guida e risoluzioni del Consiglio di Europa⁵⁰⁵ - si deduce chiaramente la centralità del Codice di condotta come strumento di indirizzo dei comportamenti dei rappresentanti parlamentari a tutti i livelli: *“it is essential to promote ethical standards to be shared by all local and regional elected representatives. Local and regional councillors should be informed and aware of the conduct to adopt in the performance of their public duties”*⁵⁰⁶. Il Consiglio d’Europa sottolinea le potenzialità dello strumento che a suo dire - se ben configurato - sarebbe in grado di fornire ai cittadini un controllo diretto sull’operato dei propri rappresentanti: *“ethical guidelines which set out standards of conduct for local and regional politicians ... are also beneficial to citizens, who should be aware of the conduct they can expect from their elected representatives”*⁵⁰⁷ poiché *“members’ conduct is first and foremost a matter of personal belief and conviction; however, their behaviour has to meet the expectations of those who placed their confidence in an elected representative”*⁵⁰⁸.

Ad opinione del GR.E.CO., quindi, il Codice opera anche come possibile fattore di ravvicinamento tra Parlamento e cittadini, come uno strumento utile a fronteggiare la perdurante crisi della rappresentanza poiché è chiaro che “la definizione dei rapporti tra rappresentati e rappresentanti, non si pone solo al momento dell’investitura (...), ma che la questione decisiva è quella, parallela, di come garantire forme effettive di responsabilità politica da far gravare su ogni singolo rappresentante per la propria attività parlamentare (...), come tenere aperti quei canali tra la società civile e i soggetti che la rappresentano”⁵⁰⁹.

⁵⁰⁴ *Evaluation Report Italy - Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors - Fourth Evaluation Round*, GR.E.CO., Strasburgo, 17-21 ottobre 2016.

⁵⁰⁵ Resolution 316 (2010)1, Consiglio di Europa, e più di recente Resolution 1903 (2012) del 4 ottobre 2012 che ha introdotto un Codice di condotta per i membri della propria Assemblea.

⁵⁰⁶ Resolution 316 (2010)1, cit., p. 1.

⁵⁰⁷ Resolution 316 (2010)1, cit., p. 1.

⁵⁰⁸ Resolution 1903 (2012), cit. p. 2.

⁵⁰⁹ G. Azzariti, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, cit., p. 192.

Di questo avviso sono anche le forze sovranazionali che influenzano a vario titolo l'operato del nostro Parlamento⁵¹⁰, soprattutto sul tema della lotta alla corruzione: anche il Parlamento europeo ha adottato di recente una risoluzione⁵¹¹ volta a incrementare gli sforzi dell'Unione Europea evidenziando che la ripresa economica degli Stati membri colpiti dalla crisi economica e finanziaria è ostacolata anche dalla corruzione. Con la risoluzione il Parlamento europeo ha invitato le istituzioni dell'Unione Europea e gli Stati membri a garantire maggiore trasparenza, elaborando Codici di condotta o migliorando quelli già in vigore, in modo da prevedere norme chiare almeno per quanto riguarda i conflitti di interesse, nonché ad agire al fine di prevenire e combattere l'infiltrazione della corruzione, rafforzando la trasparenza e il controllo dei finanziamenti.

Del tema si è occupata anche l'ONU adottando un *International Code of Conduct for Public Officials* già a partire dal 1996⁵¹² e successivamente con la conclusione della Convenzione sulla corruzione, siglata a Merida il 9 dicembre 2003 e ratificata dall'Italia con la legge 3 agosto 2009, n. 116, che indica, fra le varie misure, l'istituzione di organismi nazionali dotati di autonomia ai fini dell'esercizio di funzioni in materia di anticorruzione.

Su questa linea si pongono anche i numerosi studi e raccomandazioni prodotti in seno all'OCSE, l'ultima delle quali⁵¹³ si sofferma in più di un'occasione sull'utilità dei codici

⁵¹⁰ Sul punto cfr. la Risoluzione (97) 24 del Comitato dei Ministri UE che ha adottato i Venti Principi Informatori della lotta alla corruzione tra i quali: prevenzione della corruzione, la promozione di comportamenti etici, l'immunità, la libertà dei media, la trasparenza dei meccanismi decisionali, la revisione dei conti, i codici di buona condotta degli eletti, il finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali, nonché su altri argomenti di attualità. Al G.R.E.CO. spetta appunto il compito di controllare l'applicazione di tali principi informatori.

⁵¹¹ Risoluzione del Parlamento europeo del 15 settembre 2011 sugli sforzi dell'Unione europea per lottare contro la corruzione.

⁵¹² Assemblea generale delle Nazioni Unite, *Azione contro la corruzione*, 12 dicembre 1996. Il testo del documento è consultabile al seguente link: <http://www.un.org/documents/ga/res/51/a51r059.htm>

⁵¹³ *Background Study: Professional and Ethical Standards for Parliamentarians*, cit.

di condotta⁵¹⁴. In particolare l'OSCE adduce svariate ragioni: il Codice può fungere da strumento di semplificazione concentrando in un'unica fonte tutte le disposizioni rilevanti in tema di condotta dei parlamentari; può identificare chiari standard che se adeguatamente applicati possono garantire "l'accountability" delle Assemblee e dei propri membri; può essere utilizzato come strumento di promozione di professionalità. Infine in quanto espressione di una sfera di autonomia dei parlamenti - "*usually adopted by parliamentary resolution*"⁵¹⁵ - il Codice può rivelarsi uno strumento flessibile, facilmente modificabile e velocemente aggiornabile per rispondere a eventuali problemi o cambiamenti nelle norme⁵¹⁶.

Lo sviluppo di una "cultura dell'integrità" si traduce, secondo la terminologia dell'OCSE, nella "*application of values, principles and norms in the daily operations of public sector organizations*", per i quali l'integrità costituisce un principio che sottende le misure di etica pubblica le discipline della incandidabilità, incompatibilità e ineleggibilità, i limiti ai conflitti di interesse⁵¹⁷.

Inoltre, in una prospettiva interna allo stesso sistema parlamentare, la prefigurazione di modelli di condotta può risultare utile per preservare le convenzioni, le prassi e le semplici regole di correttezza da tempo vigenti e recentemente disattese «ora perché semplicemente non "conosciute", ora perché non "riconosciute" come vincolanti»⁵¹⁸.

⁵¹⁴ *Background Study: Professional and Ethical Standards for Parliamentarians*, cit., p. 34: «In many countries, the conduct of parliamentarians is regulated by articles of the national constitution and elements of several laws – laws setting rules for holders of public office, laws on conflict of interest, laws on asset declarations, laws on parliament, as well as the Criminal Code or Administrative Offences code. It could be argued, therefore, that there is no need for a separate code of conduct or ethics for MPs. Indeed, many parliaments have not developed a code of conduct, preferring to rely on the professional standards that exist in the "web" of laws, rules of procedure and standing orders. However, the introduction of codes of conduct is "a rapidly evolving trend", with a number of countries reporting that they are "currently considering the introduction of codes of conduct." Many reformers argue that there is merit in having an overarching document that collates the legal and regulatory obligations of MPs and their staff in one place. This makes it easier for MPs to find the rules pertaining to any particular situation in which they find themselves, and also helps the media and public to check whether MPs are living up to expectations».

⁵¹⁵ *Background Study: Professional and Ethical Standards for Parliamentarians*, cit., p. 36.

⁵¹⁶ *Background Study: Professional and Ethical Standards for Parliamentarians*, cit., p. 36.

⁵¹⁷ *La corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione - Rapporto della Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione*, cit., p. 28.

⁵¹⁸ G. Piccirilli, *Un ulteriore tassello nella de-codificazione del diritto parlamentare: il Codice di condotta dei deputati*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 3/2016, p. 4.

Al Codice sono quindi attribuite grandi – forse sovrastimate – potenzialità; proprio alla luce di queste aspettative l'analisi che segue metterà in luce quanto il Codice approvato dalla Camera non possa essere ritenuto all'altezza delle aspettative: né dal punto di vista contenutistico, né dal punto di vista giuridico. Tralasciando quindi le perplessità sulle potenzialità risolutive di tale strumento di fronte ad una crisi istituzionale sistemica di così vasta portata, sembra più utile concentrarsi su un'analisi, seppur sommaria, delle sue caratteristiche essenziali.

4.1. Contenuto – Come già anticipato il contenuto del Codice è principalmente ricognitivo di obblighi giuridici già esistenti. La normativa italiana prevede, infatti, diversi obblighi di condotta per i deputati italiani sostanzialmente riferiti a tre ordini di categorie: dichiarazioni in merito a cariche ed attività professionali ricoperti; redditi e interessi economici e finanziari; contributi e finanziamenti ricevuti.

Le dichiarazioni su incompatibilità, ineleggibilità e decadenza sono disciplinate dall'art. 15 della Giunta per le Elezioni che prevede l'obbligo di comunicare al Presidente della Camera le cariche e gli uffici di ogni genere (enti pubblici o privati, anche di carattere internazionale, nonché le funzioni e le attività imprenditoriali o professionali) ricoperti alla data della presentazione della candidatura.

I deputati devono poi sottostare a divieti in tema di finanziamenti stabiliti dall'art. 4 della L. 18 novembre 1981 n. 659 e art. 7 della L. 2 maggio 1974 n. 195: non possono, infatti, ricevere finanziamenti o contributi, sotto qualsiasi forma e in qualsiasi modo erogati, da parte di organi della pubblica amministrazione, enti pubblici, società con partecipazione di capitale pubblico superiore al venti per cento o di società controllate da queste ultime. L'infrazione può comportare la reclusione da sei mesi a quattro anni e la multa fino al triplo delle somme versate (art. 4 della l. n. 659/1981).

La stessa disposizione impone ai deputati di dichiarare l'importo dei finanziamenti privati ricevuti nel caso superino la soglia dei cinquemila euro annui. Detti finanziamenti o contributi o servizi, per quanto riguarda la campagna elettorale, possono anche essere dichiarati a mezzo di autocertificazione dei candidati. La violazione degli obblighi in questo caso è punita con la multa (da due a sei volte l'ammontare non dichiarato) e con

la pena accessoria dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici prevista dal terzo comma dell'articolo 28 del codice penale.

Ulteriori obblighi di dichiarazione delle situazioni patrimoniali dei deputati sono previsti dagli artt. 2-4, 7, 8, 9 della l. 5 luglio 1982 n. 441 e dall'art. 5 del D.l. 28 dicembre 2013 n. 149. Tali disposizioni prevedono che entro tre mesi dalla proclamazione i deputati debbano depositare presso l'Ufficio di Presidenza: una dichiarazione concernente i diritti reali su beni immobili e su beni mobili iscritti in pubblici registri, le azioni di società, le quote di partecipazione a società, l'esercizio di funzioni di amministratore o di sindaco di società; copia dell'ultima dichiarazione dei redditi soggetti all'imposta sui redditi delle persone fisiche; una dichiarazione concernente le spese sostenute e le obbligazioni assunte per la propaganda elettorale ovvero l'attestazione di essersi avvalsi esclusivamente di materiali e di mezzi propagandistici predisposti e messi a disposizione dal partito o dalla formazione politica della cui lista hanno fatto parte. Nel caso di inadempienza degli obblighi il Presidente della Camera diffida il deputato ad adempiere entro il termine di quindici giorni. Nel caso di inosservanza della diffida il Presidente della Camera ne dà notizia all'Assemblea.

Da ultimo rileva l'art. 7 della l. n. 515/93 che stabilisce che le spese per la campagna elettorale di ciascun candidato non possono superare l'importo massimo di euro 52.000 per ogni circoscrizione o collegio elettorale e della cifra ulteriore pari al prodotto di euro 0,01 per ogni cittadino residente nelle circoscrizioni o collegi elettorali nei quali il candidato si presenta. La dichiarazione sulle spese sostenute e sulle obbligazioni assunte per la propaganda elettorale prevista dalla legge n. 441 del 1982 deve essere trasmessa entro tre mesi dalla proclamazione al Presidente della Camera e al Collegio regionale di garanzia elettorale che ne cura la pubblicità.

Stante il quadro di disposizioni già vigenti, la Giunta per il Regolamento si è posta il problema di come intervenire poiché l'obiettivo dichiarato era quello di "scongiurare il rischio di introdurre disposizioni eccessivamente generiche, ma anche dettagliate o tali da sovrapporsi a fattispecie penali"⁵¹⁹.

La versione finale del Codice cerca di tenere in considerazione, quindi, questi diversi aspetti articolandosi in principi generali e disposizioni più specifiche. La parte originale

⁵¹⁹ P. Pisicchio, seduta della Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati del 7 luglio 2015, res. somm., p. 5.

è costituita dai principi generali di cui al par. I che si esprime anche sul conflitto di interessi: “quando uno specifico interesse privato potrebbe influenzare indebitamente l’esercizio delle sue funzioni, ciascun deputato adotta senza indugio tutti i provvedimenti necessari per rimuoverlo, in conformità ai principi e alle disposizioni del presente codice di condotta”.

L’ulteriore parte innovativa dei doni del par. IV prevede che: “nell’esercizio delle loro funzioni, i deputati si astengono dall’accettare doni o benefici analoghi, salvo quelli di valore inferiore a duecentocinquanta euro, offerti conformemente alle consuetudini di cortesia, o quelli ricevuti conformemente alle medesime consuetudini qualora rappresentino la Camera dei deputati in veste ufficiale”⁵²⁰.

Al secondo comma inoltre è previsto una riserva di intervento per l’Ufficio di Presidenza volta all’adozione di disposizioni che assicurino la trasparenza sia delle spese di viaggio, di alloggio e di soggiorno dei deputati che dei pagamenti diretti di dette spese da parte di terzi quando i deputati partecipino nell’esercizio delle loro funzioni a eventi organizzati da terzi.

Dalla consultazione della prima relazione annuale del Comitato consultivo si deduce che il comitato ha già svolto una prima istruttoria sulla disciplina attuativa da adottare in ossequio al dettato del par. IV. All’esito del lavoro istruttorio svolto, concluso nella riunione del 17 maggio 2017, è stata trasmessa alla Presidenza un’ipotesi di articolato in vista della discussione e delle successive deliberazioni di competenza dell’Ufficio di Presidenza⁵²¹.

Per quanto riguarda, infine, un altro tema emerso nel corso del dibattito in Giunta, e cioè quello della previsione di eventuali attività professionali incompatibili con l’esercizio del mandato parlamentare ovvero di eventuali effetti derivanti dall’esercizio della stessa sul mandato parlamentare, l’esame è stato abbandonato a fronte delle “difficoltà di ordine pratico relative all’individuazione in concreto di tutte le attività suscettibili di ricadere in questo tipo di divieti” e per “un dubbio di carattere generale

⁵²⁰ Disposizioni simili sono diffuse in molte altre regolamentazioni di condotta adottate dai ministeri nei confronti dei loro dipendenti. Tra gli altri cfr. il recente decreto del Ministero della Giustizia del 23 febbraio 2018, “*Adozione del Codice di comportamento dei dipendenti del Ministero della giustizia*”.

⁵²¹ *I^ relazione annuale*, Comitato consultivo sulla condotta dei deputati, Camera dei deputati, 22 giugno 2017, p. 8.

sull' idoneità e l' appropriatezza della fonte regolamentare interna a disciplinare tale incompatibilità⁵²².

4.2. Profili giuridici e metodo di approvazione – Le modalità con cui la Giunta per il Regolamento della Camera ha scelto di adottare il testo del nuovo Codice di condotta dei deputati si discostano dall' ordinario *iter* procedurale. L' art. 16 del Regolamento della Camera prevede, infatti, che la Giunta sia investita di un ruolo di studio e di iniziativa per le modifiche del Regolamento e che, qualora raggiunga un' intesa su una proposta, debba deferirla all' esame dell' Assemblea. Ai sensi del comma 4 dell' art. 16 – ma soprattutto nel rispetto del dettato dell' art. 64 Cost. – la proposta deve quindi ottenere il consenso della maggioranza assoluta dell' Aula per l' approvazione definitiva e la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.

Per l' esame del Codice si è invece seguito un approccio più prudente. L' esame del provvedimento nel merito è stato infatti intrapreso ufficialmente il 7 luglio 2015 conferendo un “mandato esplorativo” – anziché da relatore – all' on. Pino Pisicchio, incaricato di svolgere un' attività ricognitiva e istruttoria volta a fotografare le varie esperienze “deontologiche” delle Assemblee nazionali europee. All' esito di questa fase preliminare la Giunta ha poi esaminato i possibili percorsi procedurali, scegliendo infine di proseguire ai sensi dell' art. 12 del Regolamento della Camera, ovvero affidando l' approvazione a una delibera interna alla Giunta.

A tale procedura si era già fatto ricorso all' inizio della XVII legislatura per l' istituzione dell' Ufficio parlamentare di bilancio: con un' iniziativa congiunta i Presidenti della Commissione Bilancio di entrambi i rami del Parlamento – e ratificata poi dai presidenti di Camera e Senato – hanno deciso di dare rapida attuazione a quanto disposto dalla L. 24 dicembre 2012 n. 243, “*Disposizioni per l' attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell' articolo 81, sesto comma, della Costituzione*”. L' art. 16 della legge richiamata istituisce infatti “presso le Camere” l' Ufficio parlamentare di

⁵²² P. Pisicchio, seduta della Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati del 19 novembre 2015, res. somm., p. 5.

bilancio, mentre gli articoli successivi ne prescrivono l'operatività a decorrere dal 2014⁵²³.

Per istituire in tempo utile l'Ufficio, le Giunte per il Regolamento del Parlamento hanno quindi deliberato (alla Camera il 21 novembre 2013 e al Senato il 11 dicembre 2013) l'adozione di un "Protocollo sperimentale"⁵²⁴ con cui dare attuazione alla legge di riforma costituzionale.

Seppur nel caso in questione non manchino i riferimenti legislativi e costituzionali ai quali il Codice si propone di dare attuazione, è possibile però rilevare alcune differenze rispetto al precedente caso di "Protocollo sperimentale". Con l'Ufficio parlamentare di bilancio infatti le Camere hanno concretizzato quanto giuridicamente già esistente e disposto con l'art. 16 della L. 243/2012. Il Codice di condotta e l'istituzione del Comitato consultivo, invece, sono stati creati *ex novo* dalla Giunta per il Regolamento della Camera seguendo una procedura per certi versi assimilabile a quella di espressione dei pareri⁵²⁵.

La Giunta era però consapevole del percorso intrapreso: sono stati infatti discussi aspetti positivi e negativi dell'una e dell'altra procedura. Con quella ordinaria di cui all'art. 16 si sarebbe senz'altro ottenuta una maggiore legittimazione – anche politica – del documento: l'approvazione del *plenum* dell'Assemblea e l'inserimento nel *corpus* regolamentare avrebbe conferito al Codice una sicura efficacia permettendogli di acquisire il rango di fonte primaria ai sensi dell'art. 64 Cost⁵²⁶.

Ma questa opzione è stata scartata dalla Giunta per tre ordini di ragioni: in primo luogo è apparso problematico riuscire a comprimere efficacemente il contenuto del Codice in una sola modifica regolamentare. In secondo luogo per ragioni di economia procedurale: la necessità di concludere l'*iter* in tempi brevi – prima della valutazione del GR.E.CO. –

⁵²³ L'art. 19 prevede spese di copertura e di finanziamento dell'operatività dell'ufficio solo a partire dal 2014.

⁵²⁴ Così definito nel procedimento di approvazione, cfr seduta del 21 novembre 2013 della Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati.

⁵²⁵ Per una ricostruzione della prassi sul punto cfr. R. Ibrido, *L'interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel «processo» di risoluzione dei casi regolamentari*, Milano, 2015.

⁵²⁶ Per una ricostruzione del dibattito sul del rango di fonte primaria dei regolamenti parlamentari cfr. N. Lupo, L. Gianniti, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 54 e ss.

, ha imposto il ricorso a procedure semplificate. Infine per agevolare possibili modifiche da apportare all'esito del periodo – indefinito⁵²⁷ – di sperimentazione⁵²⁸.

Tra le due strade rimaneva infine quella intermedia, ovvero “inserire nel regolamento una norma di principio che rinvi a una delibera di dettaglio dell'Ufficio di presidenza con funzione integrativa”⁵²⁹ e con l'intento di distinguere dal punto di vista sostanziale il codice dal Regolamento poiché non riguardante lo svolgimento dei lavori o l'organizzazione dell'Assemblea, ma solo la condotta dei deputati nel corso del loro mandato.

La scelta finale ha invece privilegiato un approccio “normativo, ossia genericamente conformativo – ma anche esortativo – di comportamenti”⁵³⁰. Ed in realtà c'è chi vede in questo approccio maggiori possibilità di successo ritenendo che “i codici di condotta sono particolarmente indicati, proprio per la loro natura di atti di indirizzo piuttosto che di imposizione: più ancora che con la legge e la giustizia penale, il malcostume si combatte con la chiara identificazione dei comportamenti corretti”⁵³¹. A questo aspira soprattutto il Codice, ad essere un valido strumento di orientamento⁵³² per i deputati e per gli obblighi

⁵²⁷ I^a relazione annuale, cit., p. 3: “per consentire che ad una riforma del Regolamento su questa delicata materia si giunga dopo un periodo di sperimentazione e tenendo conto di ogni profilo applicativo che la nuova disciplina dovesse porre”, la relazione è consultabile su *Camera.it*.

⁵²⁸ P. Pisicchio, seduta della Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati del 10 marzo 2016, res. somm., p. 4: «La prima è quella di procedere all'adozione del Codice di condotta in via sperimentale, adottandolo in sede di Giunta con la veste di una sorta di “Protocollo”, cioè di una disciplina convenzionale predisposta dall'organo, che vincolerebbe comunque i deputati e che presupporrebbe una successiva modifica regolamentare da effettuare solo dopo un certo periodo di sperimentazione. L'unica modifica da apportare necessariamente in via regolamentare fin da subito sarebbe, a suo avviso, quella relativa all'applicabilità delle sanzioni disciplinari in caso di violazioni del Codice (reputa infatti inopportuna, data la delicatezza della materia sanzionatoria, un'interpretazione estensiva del vigente articolo 60, commi 3 e 4)».

⁵²⁹ S. Sileoni, *Il Codice di condotta della Camera dei deputati: (mancate) novità di contenuto e di forma*, cit., p.7. Opzione prospettata anche dal relatore – anche se poi accantonata – P. Pisicchio, seduta della Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati del 10 marzo 2016, Res. somm., p. 4: “La strada della modifica regolamentare, però dovrebbe necessariamente limitarsi ad individuare alcuni principi e criteri generali da porre a base del Codice, rimettendone poi la concreta definizione ad una fonte diversa (delibera dell'Ufficio di presidenza, eventualmente a maggioranza qualificata), evitando di introdurre nel Regolamento norme di eccessivo dettaglio o di duplicarvi norme già vigenti nell'ordinamento”.

⁵³⁰ P. Marsocci, *L'etica politica nella disciplina interna dei partiti*, cit., p. 2.

⁵³¹ B. G. Mattarella, *Le regole dell'onestà*, cit. p. 125.

⁵³² A. Giorgis, seduta della Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati del 19 novembre 2015, Resoconto so, p. 6, parlando della bozza all'esame della Giunta definisce il testo: “in grandissima parte meramente ricognitivo di norme già vigenti - alle quali i deputati sono dunque già soggetti - che vengono in quella sede sistematizzate e riorganizzate. Il monitoraggio dei suoi effetti consentirà poi di procedere ad una modifica regolamentare - mediante l'introduzione nel Regolamento di norme che inevitabilmente non potranno essere eccessivamente dettagliate - che dovrà tenere conto dei risultati della fase sperimentale”.

ai quali devono adempiere essendo anche prevalentemente riproduttivo di disposizioni già vigenti.

Al rispetto delle disposizioni del Codice è preposto il Comitato consultivo – par. VI – composto di quattro membri dell’Ufficio di Presidenza e da sei deputati designati dal Presidente della Camera. Il Comitato consultivo deve vigilare esclusivamente sull’applicazione del Codice di condotta senza interferire con le funzioni di altri organi, *in primis* la Giunta delle elezioni⁵³³. La presidenza è per il momento fissa, essendo stata scartata l’ipotesi di turnazione semestrale tra maggioranza e opposizione proposta dal deputato Toninelli, al fine favorire la stabilizzazione degli orientamenti interpretativi⁵³⁴ che il Comitato, su richiesta di un deputato, è tenuto a fornire entro un mese dalla richiesta⁵³⁵.

L’unica sanzione con cui il Comitato può interdire le condotte dei singoli è la pubblicità dentro la Camera (con annuncio del Presidente di Assemblea) e fuori (con pubblicazione sul sito internet⁵³⁶). Non è invece al momento prevista nessuna conseguenza interdittiva della vita parlamentare, la stessa collocazione del codice fuori dal *corpus* regolamentare conduce all’impossibilità di applicare le medesime sanzioni previste dal regolamento. Durante i lavori della Giunta sono state scartate, infatti, proposte più incisive come quella dell’on. Melilla che, sulla scorta di quanto già previsto dall’art. 60 comma 3 del Regolamento della Camera, era finalizzata a introdurre la possibilità di interdizione dai lavori parlamentari per i deputati⁵³⁷. Ma l’interpretazione

⁵³³ P. Pisicchio, seduta della Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati del 23 marzo 2016 res. somm., p. 4.

⁵³⁴ La proposta dell’on. Toninelli prendeva spunto dal disposto di cui all’art. 16-*bis* del Regolamento per il Comitato della legislazione. La questione è stata discussa nella seduta del 12 aprile 2016 della Giunta per il Regolamento.

⁵³⁵ L’organo, però, non è mai stato adito a più di un anno dalla sua istituzione cfr. *1^ relazione annuale*, Comitato consultivo sulla condotta dei deputati, cit., p. 9.

⁵³⁶ La Camera ha dedicato una sezione del suo sito internet alla pubblicazione degli annunci in Assemblea dei casi di mancata osservanza delle disposizioni del Codice di condotta. La pagina è consultabile al seguente link: <http://www.camera.it/leg17/1311>

⁵³⁷ G. Melilla, seduta della Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati del 23 marzo 2016, res. somm., p. 7: “individua comunque nella mancanza di un adeguato apparato sanzionatorio il punto debole della proposta, rinviando al riguardo ai contenuti della proposta di modifica del Regolamento da lui presentata (doc. II, n. 13), che prevede sanzioni graduate in relazione alla gravità delle violazioni, non solo pecuniarie, ma anche interdittive della partecipazioni ai lavori parlamentari, anche per periodi piuttosto estesi”.

estensiva dell'art. 60 non è stata valutata pertinente poiché riferita principalmente a comportamenti che violano l'ordine delle sedute⁵³⁸.

La prudenza dell'approccio è giustificata anche dalla delicatezza della materia che “investe lo *status* dei parlamentari, oggetto di varie garanzie costituzionali, e lo stesso principio democratico, che è il principio fondamentale della Costituzione”⁵³⁹.

In altri contesti europei, invece, le sanzioni approntate dal Codice di condotta sono più incisive: “*Irish MPs face three options: suspension, fines or public censure. Polish legislators may reproach, admonish or reprimand a fellow MP. In France, exclusion from future candidacy for one year is the only sanction available. In Germany, the president of the Bundestag makes any violation public, allowing voters to decide the member's political fate at the ballot box*”⁵⁴⁰. Per non parlare di quanto previsto dal Parlamento europeo che, tra le sanzioni, ha previsto anche “la mancata elezione in seno ad alcuni organi del Parlamento ovvero la mancata designazione in qualità di relatore o di componente di una delegazione parlamentare”⁵⁴¹.

La Giunta ha invece ritenuto la pubblicità delle inosservanze uno strumento sanzionatorio proporzionato e sufficiente, quasi a voler incoraggiare l'assunto, spesso dimostrato dai fatti nell'esperienza politica italiana recente, per cui non sempre il giuridicamente rilevante comporta degli effetti in termini di responsabilità politica diffusa, mentre viceversa conseguenze politiche rilevanti possono scaturire da episodi giuridicamente irrilevanti. Nella visione della Giunta, quindi, la trasparenza accompagnata da un'adeguata pubblicità può consentire “agli elettori di valutare i partiti e i singoli esponenti politici anche in base alle regole che essi si impegnano a rispettare e al loro effettivo rispetto”⁵⁴² non solo perché giuridicamente vincolati o penalmente sanzionati.

Si può aggiungere inoltre che qualsiasi sanzione, da sola, non potrà mai assicurare la riforma “morale” del sistema e la correttezza dei comportamenti⁵⁴³, poiché

⁵³⁸ P. Pisicchio, seduta della Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati del 23 marzo 2016 res. somm., p. 4.

⁵³⁹ B. G. Mattarella, *Le regole dell'onestà*, cit., p. 128.

⁵⁴⁰ *Parliamentary Ethics*, cit., p. 19.

⁵⁴¹ P. Gambale, *Le proposte di modifica dei regolamentari di Camera e Senato: verso l'adozione di un "codice etico" per i parlamentari?*, in *Osservatorio sulle fonti.it*, fasc. 2/2015, p. 3.

⁵⁴² B. G. Mattarella, *Le regole dell'onestà*, cit., p. 128.

⁵⁴³ *Parliamentary Ethics*, cit., p. 8: “*No amount of laws or codes of conduct can stop an individual intent on cheating the system or bending the rules*”.

l'autoregolazione potrà essere effettiva soltanto quando i regolati saranno convinti di applicarla.

Dalla lettura della prima relazione annuale redatta dal Comitato consultivo⁵⁴⁴ il metodo appare efficace poiché solo dieci deputati sono risultati inadempienti⁵⁴⁵. Non si può non notare però che molti adempimenti erano in realtà già stati assolti in precedenza in ottemperanza ad altre disposizioni regolamentari: “numerosi deputati hanno rinviato alle dichiarazioni rese all’inizio della legislatura ai sensi dell’art. 15 del Regolamento della Giunta delle elezioni”⁵⁴⁶. Una valutazione veritiera dell’efficacia dello strumento deve perciò essere necessariamente posticipata all’esito di un periodo di sperimentazione pratica.

Di tutt’altro avviso invece risulta il GR.E.CO che si è espresso sulla questione con la più volte menzionata valutazione, adottata il 21 ottobre 2016⁵⁴⁷. Nel *report*, infatti, pur riconoscendo all’Italia il pregio dell’iniziativa, ha dichiarato insufficiente il Sistema adottato: “*it is necessary that the mechanisms for enforcing the rules are articulated in a clearer and more structured manner*”⁵⁴⁸ statuendo inoltre che «*although the GET considers that the Code of Conduct represents a cornerstone attainment of the current legislature, it further requires greater formalisation through its incorporation to the Rules of Procedure. The authorities indicated that, even if binding for all deputies, the Code has initially been launched as an “experimental project” and there is a perspective to further formalise it, once the assessment of this experience is completed ... the GET understands that it is too early to assess how the Advisory Committee performs its duties under the Code, but even so, the current provisions lack clarity as to enquiry procedures, investigative powers and even the possibility of referring the matter to other competent bodies*». Il GR.E.CO. esprime perplessità anche sulle misure sanzionatorie approntate: “*publicity of eventual breaches is certainly a valuable measure, but the GET deems it*

⁵⁴⁴ I[^] relazione annuale, cit.

⁵⁴⁵ I[^] relazione annuale, cit., p. 7.

⁵⁴⁶ I[^] relazione annuale, cit., p. 5.

⁵⁴⁷ *Evaluation Report Italy - Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors - Fourth Evaluation Round*, cit.

⁵⁴⁸ *Evaluation Report Italy - Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors - Fourth Evaluation Round*, cit., p. 15.

insufficient”⁵⁴⁹. Il report auspica infine che il Codice venga al più presto emendato dettagliando più efficacemente il contenuto delle sue disposizioni.

4.3. Il rapporto del Codice con i regolamenti parlamentari e prime osservazioni sul suo funzionamento – L’obiettivo sotteso alla redazione del Codice in commento è quello di fornire un’accurata rappresentazione di *quella* disciplina e di *quell*’onore che la Costituzione richiede ai parlamentari; circoscriverla e trasformarla in realtà. Ma il nodo problematico di tale finalità è costituito dalla non semplice operazione di individuazione del contenuto precettivo “dell’onore”⁵⁵⁰ soprattutto nell’ambito della rappresentanza.

Fuori dei contesti rappresentativi, il fenomeno autoregolatorio – come sopra accennato – è stato approfonditamente esaminato dalla dottrina che ne ha quindi proposto anche un inquadramento più sistematico.

Per quanto riguarda i codici delle Assemblee elettive si tratta, invece, di un fenomeno agli albori (soprattutto nel nostro ordinamento) e in questa sede possono quindi svilupparsi soltanto alcune prime considerazioni. Quello che, in particolare, si può anticipare riguardo alla matrice del Codice in esame è l’ambiguità: non si tratta di uno strumento a natura convenzionale poiché i parlamentari non possono scegliere liberamente se aderirvi o meno – a differenza del codice antimafia adottato dalla commissione bicamerale⁵⁵¹ –, ma la cui giuridicità è attenuata dalla qualità della sanzione dallo stesso approntata che non incide sui diritti soggettivi dei deputati⁵⁵² e dal fatto che esso sia parzialmente riproduttivo di disposizioni già vigenti. Inoltre, come già precisato, il codice regola al momento le sole condotte dei deputati e non quelle di tutti i

⁵⁴⁹ *Evaluation Report Italy - Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors - Fourth Evaluation Round*, cit., p. 16.

⁵⁵⁰ G. Sirianni, *I profili costituzionali. Una nuova lettura degli articoli 54, 97 e 98 della Costituzione*, cit., p. 4.

⁵⁵¹ Approvata dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere nella seduta del 23 settembre 2014. Il codice è soggetto ad adesione volontaria e la mancata osservanza delle disposizioni o anche la semplice mancata adesione allo stesso non dà luogo a sanzioni, semmai comporta una valutazione di carattere strettamente etico e politico nei confronti dei partiti e formazioni politiche.

⁵⁵² Quindi la loro giuridicità è attenuata rispetto alle norme disciplinari interne alle Camere. Quest’ultime sono definite da T. Martines, *La natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, Pavia, 1952, p. 143, come norme che «venendo a regolare un rapporto giuridico di diritto pubblico, quale quello che passa tra lo Stato e i membri delle assemblee legislative ed, in particolare, influenzando sull’esercizio dei diritti e dei doveri di questi ultimi, attribuiscono al fatto “trasgressione disciplinare” un valore giuridico ben preciso».

parlamentari, circostanza che inficia senza dubbio le potenzialità dello strumento.

Sul piano dell'efficacia, il Codice dovrà quindi valutarsi per la rilevanza che ad esso verrà data dalla prassi applicativa. Solo il tempo e la reiterazione dei comportamenti potrà infatti dare riscontri attendibili sul successo dell'iniziativa e le sue potenzialità di sintesi e di collegamento tra precetto normativo e realtà. In mancanza di un controllo effettivo sulle condotte dei parlamentari, il codice dovrà infatti considerarsi un mero adempimento formale privo di reale efficacia.

Analizzando i precedenti, le deliberazioni della Giunta per il Regolamento risultano avere una discreta capacità coercitiva. A prescindere dalle loro formali attribuzioni, infatti, negli ultimi anni le decisioni sono risultate decisive anche per le successive deliberazioni in Assemblea. Nonostante l'art. 16, c. 2, r.C. si riferisca alle decisioni della Giunta identificandole come "pareri" finalizzati a garantire il corretto funzionamento dell'istituzione "la codificazione di una determinata massima all'interno di un parere della Giunta esprime, nell'esperienza italiana, il massimo grado di stabilizzazione di una regola di diritto parlamentare"⁵⁵³. Il Presidente di Assemblea si conforma, infatti, sempre ai pareri della Giunta in ossequio ad una "meta-norma di natura consuetudinaria"⁵⁵⁴.

Nel caso in questione il codice approvato non può certamente essere considerato un parere, ma tra i due atti possono comunque rinvenirsi alcune analogie. Anche se quella codicistica è stata definita un'iniziativa a carattere sperimentale – similmente a quella con cui è stato adottato il Protocollo sperimentale sull'Ufficio parlamentare di bilancio⁵⁵⁵ – la procedura di adozione è la medesima dei pareri e come questi ultimi risulta in definitiva

⁵⁵³ R. Ibrido, *L'interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel «processo» di risoluzione dei casi regolamentari*, cit., p. 225.

⁵⁵⁴ R. Ibrido, *L'interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel «processo» di risoluzione dei casi regolamentari*, cit., p. 227: "Sotto la vigenza degli attuali Regolamenti non mi risultano casi nei quali, fuori dall'ipotesi di applicazione della clausola del *nemine contradicente*, i Presidenti delle Camere con riferimenti a questioni regolamentari identiche abbiano espressamente disatteso un parere della Giunta senza passare da una nuova deliberazione di dell'organo parlamentare di assistenza regolamentare".

⁵⁵⁵ Le modalità di adozione del Protocollo durante l'esame al Senato sono state oggetto delle contestazioni del sen. Santangelo durante la seduta dell'11 dicembre 2013 della Giunta per il Regolamento come emerge dal resoconto sommario: "In primo luogo, nel richiamare le competenze attribuite alla Giunta dal comma 3 dell'articolo 18 del Regolamento, sottolinea che essa non ha alcun potere di emanare ulteriori fonti a valenza esterna, in rapporto sia con la legge, sia con altri Organi costituzionali. È infatti il comma 2 dell'articolo 16 della legge n. 243 del 2012 - già richiamato dal Presidente - ad assegnare ai Regolamenti parlamentari l'organizzazione dell'Ufficio parlamentare di bilancio: ogni altra fonte non può ritenersi né ammissibile, né idonea a specificare quanto già previsto da fonti di rango primario".

applicabile a tutti i deputati e alle condotte da loro adottate anche al di fuori delle Camere.

Per quanto riguarda l'inquadramento normativo del codice, invece, non può escludersi un certo grado di giuridicità delle disposizioni disciplinari da esso veicolate "per il loro carattere di exteriorità (...), posto che influiscono su diritti pubblici soggettivi"⁵⁵⁶. Il codice, introdotto con la volontà di coltivare una dimensione complementare rispetto a quella della disciplina nazionale in tema di obblighi di condotta per i deputati, non sembra porsi in un rapporto di specialità rispetto a tali precetti normativi, ma piuttosto di sussidiarietà. Potrebbe, quindi, inquadrarsi alla luce dell'art. 118, c. 4 della Costituzione e del suo potenziale direttamente applicativo di sussidiarietà orizzontale in base al quale lo Stato appronta strumenti che permettano anche al cittadino, in collaborazione con esso, di adottare condotte in grado di perseguire l'interesse comune⁵⁵⁷ in un'ottica di "maggiore coerenza attribuita al dovere dei poteri pubblici (di cui all'art.118, u.c.) di favorire tali iniziative"⁵⁵⁸.

In ogni caso, pur se collocato su un piano parallelo rispetto ai Regolamenti maggiori,

⁵⁵⁶ Sulla capacità anche esterna alle Camere del diritto prodotto al loro interno si veda S. M. Cicconetti, *Le fonti del diritto italiano*, Torino, 2017, p. 327: "Quanto al rilievo circa una presunta mancanza di generalità delle norme dei regolamenti parlamentari, esso è da respingere per quanto concerne le norme regolamentari di tipo organizzatorio poiché ogni norma di organizzazione sembra essere, per sua natura, generale. Lo stesso è da dirsi per le norme regolamentari attributive di diritti, potestà obblighi e *status* poiché sembra eccessivo desumere la loro mancanza di generalità dalla circostanza che loro destinatari possono essere solo i membri del parlamento ovvero le persone estranee alle Camere che con esse vengano in contatto stabilmente (ad es., i dipendenti di Camera e Senato) o occasionalmente (ad es., coloro che assistono alle sedute o coloro che sono interrogati da una commissione parlamentare d'inchiesta). Tali soggetti, infatti, non sono in concreto singolarmente determinati dalle norme regolamentari bensì soltanto predeterminabili sulla base dei criteri fissati da quelle stesse norme". Sul punto cfr. anche T. Martines, *La natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, cit., p. 158. L'autore distingue le norme disciplinari dalle norme interne di diritto pubblico definendo queste come "quelle che una pubblica istituzione emana per il suo funzionamento senza con ciò interferire nella sfera giuridica dei soggetti che fanno parte di essa o che, comunque, con essa vengano in contatto e quelle a mezza delle quali la pubblica istituzione provvede alla sua organizzazione, quando la loro validità è limitata all'ordinamento che le ha poste".

⁵⁵⁷ Sul punto cfr. G. Arena, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118 u.c. della Costituzione*, Relazione al Convegno "Cittadini attivi per una nuova amministrazione, tenutosi a Roma il 7-8 febbraio 2003", in *Amministrazioneincammino.it*, p.6: "L'interesse generale diventa allora il ponte che unisce l'art.3, 2°c. e l'art.118, u.c., i soggetti pubblici ed i cittadini: in un caso tale interesse è perseguito direttamente dai poteri pubblici, in un altro dai cittadini ma sostenuti dai soggetti pubblici, in un rapporto sussidiario nel senso più letterale del termine, in quanto è un rapporto di reciproca collaborazione e aiuto per il raggiungimento di un obiettivo comune". *Amplius* sul principio di sussidiarietà orizzontale: G. Cocco, *Cronaca di molte scelte annunciate e poco perseguite. Ovvero il principio di sussidiarietà nell'ordinamento italiano*, in *Diritto Pubblico*, 1998, pp. 663 e ss.; G. U. Rescigno, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Diritto Pubblico*, 2002, pp. 48 e ss.

⁵⁵⁸ G. Arena, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118 u.c. della Costituzione*, cit., p. 7.

il codice può considerarsi espressione dell'autonomia normativa riservata dall'art. 64 Cost. alle Camere poiché espressione dei suoi organi interni e quindi mediatamente riconducibile a questi⁵⁵⁹. Riguardando, quindi, l'attività dei parlamentari⁵⁶⁰ tale strumento può comunque considerarsi adottato in ossequio ad un "potere di supremazia speciale della Camera" ovvero di un potere "a fondamento di quelle norme (e dalla potestà da cui esse emanano) che disciplinano i rapporti tra le singole assemblee legislative e i loro componenti"⁵⁶¹.

⁵⁵⁹ L. Gianniti, N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 63 e ss. Sul punto cfr. anche T. Martines, *La natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, cit., p. 32: "Non assume particolare importanza [la distinzione dei regolamenti in base alla loro fonte di emanazione], ove si rifletta che le norme emanate dalle Giunte delle elezioni o dagli Uffici di Presidenza essendo prodotti da organi interni alle assemblee legislative possono in definitiva ricondursi mediatamente ad esse". Sulla natura dibattuta dei regolamenti parlamentari cfr. M. Manetti, (voce) *Regolamenti parlamentari*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXXIX, 1988, p. 668: "È questo il motivo fondamentale per cui il regolamento parlamentare, nella veste di atto fonte, rimane una figura atipica, che non si inserisce compiutamente né tra le fonti statali, né tra quelle di enti da esso distinti: e ciò anche a prescindere dalla impossibilità di ricostruire, in base al diritto positivo, un *genus* unitario cui ricondurre tutti i regolamenti degli organi costituzionali".

⁵⁶⁰ T. Martines, *La natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, cit., p. 122: "Le norme che disciplinano l'attività dei parlamentari, invece, trovano il loro fondamento giuridico non in una disposizione costituzionale, bensì nel potere di supremazia speciale delle Camere, in virtù del quale esse vengono emanate".

⁵⁶¹ T. Martines, *La natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, cit., p. 63.

CAPITOLO TERZO

IL CONTESTO EUROPEO

SOMMARIO: *1. Eteroregolamentazione e autoregolamentazione dei partiti politici europei; 1.1. L'evoluzione normativa; 1.2. Il Regolamento n. 1141/2014; 1.3. Gli sviluppi più recenti e i requisiti di organizzazione democratica interna dei partiti politici europei; 2. Il codice di condotta del Parlamento europeo; 3. Cenni sulla disciplina dei partiti politici in Francia, Germania e Spagna; 3.1. Francia; 3.2. Germania; 3.3. Spagna; 4. Gli orientamenti delle organizzazioni internazionali sulla disciplina organizzativa dei partiti politici.*

1. Eteroregolamentazione e autoregolamentazione dei partiti politici europei – Sin dalla loro nascita, i partiti politici europei si sono distinti per la loro inadeguatezza in termini di rappresentatività. Ad essi manca, da sempre, il contatto con l'elettorato: si configurano infatti – più che come associazioni di cittadini – come associazioni di associazioni “che ammettono solo residualmente, e spesso con alcune limitazioni in termini di diritto di voto nei congressi di partito, la possibilità di adesioni individuali”⁵⁶². Le formazioni politiche europee, profondamente dipendenti dal Parlamento europeo, hanno scontato, inoltre, il ruolo di scarsa centralità da questo a lungo rivestito nel procedimento legislativo ordinario al quale si è tentato di porre un rimedio soltanto in epoca recente.

⁵⁶² Cfr. tra gli altri M. R. Allegri, *Il nuovo regolamento sullo statuto e sul finanziamento dei partiti politici europei: una conclusione a effetto ritardato*, in *OsservatorioAic.it*, fasc. n. 2/2014, p. 3. Sul punto cfr. anche G. Grasso, *Partiti politici europei e disciplina costituzionale nazionale*, cit., p. 9: “Il riconoscimento della *membership* individuale, a livello di partiti politici europei, è, infatti, ancora molto carente, se si pensa che, delle tre grandi famiglie politiche europee, corrispondenti al Partito popolare europeo, al Partito socialista europeo e al Partito liberale europeo, solo quest'ultimo prevede oggi la possibilità di un'autentica adesione individuale e che tale opzione è contemplata poi, tra le altre formazioni politiche, da un numero assai ridotto di statuti di altri partiti”.

Soltanto con la firma, il 13 dicembre 2007, del Trattato di Lisbona si è accentuato il processo di democratizzazione delle istituzioni europee⁵⁶³ avviato con i Trattati di Amsterdam e Nizza. Le disposizioni sui principi democratici, contenute nel trattato, individuano, adesso, il Parlamento come sede della rappresentanza diretta dei cittadini europei⁵⁶⁴ e i partiti politici come gli strumenti in grado di contribuire “a formare una coscienza politica europea e a esprimere la volontà dei cittadini dell’Unione” (art. 10, n. 4 TUE). Si tratta di disposizioni che costituiscono il punto di approdo degli interventi normativi precedenti, ma anche il punto di partenza per quelli successivi che fino ad arrivare al Regolamento UE n. 673 del 2018 (recante modifica del Regolamento UE n. 1141 del 2014 relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee) hanno cercato di conferire maggiore centralità ai partiti politici europei.

1.1. L’evoluzione normativa – Per comprendere a pieno l’attuale configurazione dei partiti politici europei, sembra utile ripercorrere le tappe normative e le ragioni che le hanno determinate. Gli interventi normativi succedutisi sono infatti lo specchio di un percorso che, a partire dall’elezione a suffragio universale diretto del Parlamento europeo, si è mosso nel senso di promuovere la formazione di un “*demos europeo*” contrastando

⁵⁶³ Sulle competenze del Parlamento dopo il Trattato di Lisbona cfr. C. Fasone, N. Lupo, *Il Parlamento europeo alla luce delle novità introdotte nel Trattato di Lisbona e nel suo regolamento interno*, in *Studi sull’integrazione europea*, fasc. n. 7/2012, p. 329 e ss. Critico rispetto alla riforma S. Staiano, *I partiti europei fuori tempo*, in *Federalismi.it*, fasc. n. 15/2012, p. 3: “Il Parlamento europeo è ancora in posizione di sfavorevole asimmetria nei confronti degli altri organi dell’Unione (specie naturalmente nei confronti del Consiglio) (...) rimane infatti al di fuori del suo campo effettivo di influenza la nomina della Commissione e del Presidente di questa, per la sostanziale debolezza dei poteri di elezione e di censura che gli sono commessi, il cui esercizio è largamente influenzato da decisioni nazionali”. Dello stesso avviso F. Balaguer Callejón, *La democrazia rappresentativa e l’Unione Europea*, in *Federalismi.it*, numero speciale 1/2017, p. 54: “La posizione istituzionale del Parlamento europeo non è equiparabile a quella dei parlamenti nazionali, a causa del peso eccessivo che gli Stati membri continuano ad avere nei processi di decisione politica a livello europeo”.

la mancanza di un senso di identità collettivo, di una lingua comune e la presenza di leggi elettorali per l'elezione del Parlamento europeo diverse in ogni Stato membro⁵⁶⁵.

Per perseguire tale obiettivo, con il tempo, si è quindi accentuata la consapevolezza di dover avversare la debolezza della realtà partito in Europa caratterizzata, in assenza di una domanda di rappresentanza transnazionale, dalla mera somma delle singole associazioni nazionali più simili per obiettivi e finalità. Sin dall'inizio del percorso di aggregazione europea, le uniche realtà rappresentative ad avere un ruolo sono state le federazioni transnazionali: associazioni di partiti nazionali ideologicamente affini, create "dall'alto" e non come risposta a una richiesta di rappresentanza nata dai cittadini. Questo "peccato originale" ha compromesso tutto il successivo sviluppo dei partiti politici in Europa, tanto che, ancora oggi, essi "germinano non da fenomeni spontanei di aggregazione sociale intorno ad idee ed obiettivi politici condivisi, ma quale proiezione – si potrebbe dire – extraparlamentare dei gruppi politici, che si costituiscono all'interno del Parlamento dalla riunione dei deputati provenienti da partiti nazionali affini sotto il profilo ideologico"⁵⁶⁶. Tale dinamica è sicuramente accentuata anche dalle previsioni regolamentari del Parlamento europeo che escludono la possibilità di costituzione di gruppi parlamentari tra formazioni politiche prive di contiguità politica, imponendo come condizioni per la creazione di un gruppo anche la "transnazionalità" e il requisito numerico (venticinque deputati è la soglia minima da rispettare per poter formare un gruppo).

⁵⁶⁵ Sul tema è in corso un procedimento di riforma dell'Atto elettorale europeo avviato l'11 novembre 2015 dal Parlamento, in base all'articolo 223 (1) del TFUE. Il progetto di decisione del Consiglio (09425/2018), è stato approvato in data 4 luglio 2018 dal Parlamento europeo in seduta Plenaria e deve adesso essere ratificata da tutti gli Stati membri. Essa nasce dall'esigenza di riconsipire il sistema anche alla luce dell'uscita dall'Unione europea della Gran Bretagna. Il testo introduce una "soglia obbligatoria" per l'assegnazione dei seggi nelle circoscrizioni che eleggono più di 35 parlamentari, con l'obiettivo di evitare un'eccessiva frammentazione (lo sbarramento non deve essere inferiore al 2% o superiore al 5) e misure volte a contrastare il "doppio voto" (gli Stati membri dovranno designare un'autorità di contatto responsabile dello scambio di informazioni – scambio che dovrà iniziare almeno sei mesi prima delle elezioni europee – sui cittadini Ue che decidono di votare, o di candidarsi, in un Paese dell'Unione di cui non hanno la nazionalità). Ulteriori norme disciplinano la possibilità di voto postale; a tal fine i Paesi UE dovranno consentire che nome e logo dei partiti politici Ue siano visualizzati sulle schede elettorali nazionali, "permettendo anche il voto anticipato, per posta o per via elettronica, nel rispetto delle informazioni personali e della segretezza della preferenza espressa".

⁵⁶⁶ A. Ciancio, *Sistema europeo dei partiti e integrazione politica nell'UE*, in *Federalismi.it*, 2015, p. 2.

Le origini, nel diritto dei trattati, di una disciplina dei partiti politici europei possono essere rinvenute nel trattato di Maastricht del 1992. Il complesso delle disposizioni introdotte, tra le quali la cittadinanza comunitaria⁵⁶⁷, dimostra, infatti, per la prima volta, la volontà di istituire una comunità politica, oltre che economica, di cui i partiti politici si devono, di lì in avanti, fare interpreti. Tale impostazione viene ripresa anche nell'accordo di Amsterdam del 1997 il cui art. 191 (ex art. 138 A trattato di Maastricht) recita: "I partiti politici a livello europeo sono un importante fattore per l'integrazione in seno all'Unione. Essi contribuiscono a formare una coscienza europea e ad esprimere la volontà politica dei cittadini dell'Unione". Con il trattato di Nizza, del 2001 si inserisce, poi, il primo riferimento allo statuto dei partiti politici a livello europeo. Il trattato affida, in particolare, al Consiglio il compito di individuare statuto e prime norme di finanziamento dei partiti europei. La disposizione viene ripresa anche dall'art. I-46, n. 4 del "Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa"⁵⁶⁸ – mai entrato in vigore – nell'ambito del Titolo VI, "La vita democratica dell'Unione", contenente istituti volti a ridurre il tradizionale "deficit democratico" dell'UE tramite l'inserimento di un collegamento diretto tra i cittadini e le istituzioni europee.

Il contesto cambia nuovamente con il Trattato di Lisbona: i partiti si collocano in un'architettura istituzionale ristrutturata il cui funzionamento si basa dichiaratamente sulla democrazia rappresentativa (art. 10 TUE). Il Parlamento europeo è, inoltre, adesso composto di "rappresentanti dei cittadini dell'Unione" (art. 14 comma 2 TUE) e non più di "rappresentanti dei popoli" come prevedeva il vecchio art. 192 trattato CE.

⁵⁶⁷ Sul punto cfr. M. Cartabia, (voce) *Cittadinanza europea*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. VI, Roma, 1995, p. 1 e ss.; S. Bartole, *La cittadinanza e l'identità europea*, in *La costituzione europea, Atti del XIV convegno annuale dell'A.I.C.*, Padova, 2000, p. 445 e ss.

⁵⁶⁸ Il progetto di Costituzione europea approvato dalla Conferenza intergovernativa nel giugno 2004 ("Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa"), fu firmato il 29 ottobre 2004, a Roma. Ma il Trattato fu ratificato solo da diciotto paesi (tra cui l'Italia) su un numero totale di ventisette Stati membri. Il progetto fu abbandonato dopo l'esito negativo dei referendum sulla ratifica svoltisi in Francia e nei Paesi Bassi e dopo la sospensione a tempo indefinito da parte del Regno Unito del processo di ratifica. Il Consiglio europeo decise così di revisionare il Trattato di Maastricht sull'Unione Europea e il Trattato sulla Comunità Europea mediante il Trattato firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore nel 2009 e che, in ogni caso, include molte disposizioni della mancata Costituzione. Sul progetto di Costituzione cfr. *amplius* F. Sorrentino, *Brevi riflessioni sui valori e sui fini dell'unione nel progetto di costituzione europea*, in *Diritto Pubblico*, fasc. n. 3/2003. Sui riflessi nel nostro ordinamento del Trattato di Lisbona v. R. Bifulco, *La Costituzione italiana dopo il trattato di Lisbona*, in *Riv. Ital. Dir. Pubbl. Comunitario*, 2012, p. 8 e ss.

L'obiettivo perseguito è promuovere un doppio livello di rappresentanza: quello del Parlamento europeo, espressione delle istanze dei cittadini; quello del Consiglio europeo, espressione dei Capi di Stato e di Governo a loro volta democraticamente responsabili. L'intento è, quindi, quello di rafforzare la democraticità degli organi dell'Unione (nel rispetto dei principi di cui all'art. 2 TUE) nella convinzione che lo sviluppo di partiti politici europei autenticamente transnazionali possa giocare un ruolo decisivo per collegare i cittadini alle istituzioni europee e potenziarne la loro legittimazione. Ma la dicotomia prefigurata da questo sistema “cui corrisponde anche formalmente la duplicità delle istituzioni titolari della funzione legislativa (art. 14 e 16 trattato UE) [è all'origine delle] criticità riscontrabili nel processo di affermazione dei partiti politici a livello europeo come sede di aggregazione del consenso”⁵⁶⁹.

Dei partiti si occupa anche la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea: con l'art. 12 comma 2, all'interno della sezione dedicata alle libertà, si manifesta il rilievo che, almeno nelle intenzioni, è loro attribuito: destinati a non esaurire la propria attività nella formazione del Parlamento, ma anzi “sollecitati a dispiegare il proprio intervento in relazione a tutte le occasioni e ad ogni forma in cui può manifestarsi la partecipazione politica dei cittadini comunitari”⁵⁷⁰.

I trattati si occupano infine dei partiti con l'art. 224 TFUE che affida al legislatore l'elaborazione di un'apposita normativa sull'organizzazione e sul finanziamento dei partiti politici a livello europeo.

Il diritto secondario dell'Unione si è poi occupato, nel corso degli anni, della materia per il tramite di ulteriori iniziative.

Il primo documento rilevante sul punto risale al 30 ottobre 1996 e prende il nome dal relatore che se ne è fatto promotore, l'on. Dimitris Tsatsos⁵⁷¹. La relazione e la successiva proposta di risoluzione vertono infatti sulla “posizione costituzionale dei partiti politici” e si concentrano sull'organizzazione del partito e la sua democraticità, sia in una

⁵⁶⁹ O. Porchia, (voce) *Partiti politici europei*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. VIII, Milano, 2014, p. 798.

⁵⁷⁰ A. Ciancio, *I partiti europei e il processo di democratizzazione dell'Unione*, in *Federalismi.it*, fasc. n. 9/2009, p. 3. L'autrice fa riferimento alle elaborazioni di G. Busia, *Il ruolo dei partiti europei per la riuscita del processo di revisione dei trattati e di integrazione dell'Unione*, in F. Arcelli, F. Tufanelli (a cura di), *Rappresentanza politica e vincoli economici dell'Unione Europea*, *Quaderni di Thesmos*, Soveria Mannelli, 2004, p. 29.

⁵⁷¹ Commissione per gli affari istituzionali del Parlamento europeo, *Relazione sulla posizione costituzionale dei partiti politici europei*, Bruxelles, 30 ottobre 1996.

dimensione esterna che interna. Nella proposta di Risoluzione, in particolare, viene dato notevole rilievo alla necessità che le formazioni partitiche sovranazionali rispettino i principi fondanti dell'Unione europea, dotandosi di strutture organizzative atte a salvaguardare i diritti dei loro iscritti tramite adeguate procedure deliberative. La relazione incentiva il ruolo dei partiti riconoscendo loro il ruolo di unico strumento utile all'integrazione e allo sviluppo democratico sul presupposto che qualsiasi democrazia forte non possa prescindere da sistema di partiti funzionante⁵⁷². Nel *corpus* della risoluzione viene indicata come imprescindibile l'esigenza che i partiti si dotino di uno statuto organizzativo e di un programma politico facilmente accessibile ai cittadini, rispettoso dei principi fondamentali sanciti nel trattato sull'Unione europea e concepito in modo tale da assicurare la partecipazione degli iscritti alla formazione della volontà politica. Compito dell'Unione, secondo le conclusioni della risoluzione, è quindi quello di adottare un regolamento quadro sulla posizione giuridica dei partiti politici europei e sul loro finanziamento.

Successivamente, nel 2000, una relazione speciale della Corte dei conti europea⁵⁷³ pone di nuovo l'attenzione sulla questione riconoscendo l'importanza dei partiti politici e la necessità dell'iscrizione a bilancio di una linea a loro dedicata, ma raccomandando, di nuovo, al Parlamento l'adozione di un'adeguata disciplina in materia.

Tali documenti, tra gli altri, pongono quindi le basi per l'adozione della prima normativa sul tema: il Regolamento n. 2004/2003⁵⁷⁴. Le disposizioni in esso contenute si occupano, però, di regolare in maniera prevalente, se non esclusiva, il finanziamento ai partiti, tralasciando, invece, l'aspetto della conformazione dei loro statuti⁵⁷⁵. Il regolamento delimita l'ambito di operatività della disciplina (art. 2) fornendo una

⁵⁷² Commissione per gli affari istituzionali del Parlamento europeo, *Relazione sulla posizione costituzionale dei partiti politici europei*, cit., considerando B: "Considerando che senza un sistema di partiti funzionante non è concepibile una democrazia forte, in grado di affrontare le difficoltà e che preveda la partecipazione attiva dei cittadini, il che vale anche a livello di Unione europea; che nella prospettiva dell'ampliamento i partiti politici europei offrono un'occasione unica all'integrazione della cultura politica (...)"

⁵⁷³ Corte dei conti, *Relazione speciale relativa alle spese dei gruppi politici del parlamento europeo*, n. 13/2000, G.U. n. C 181/01 del 28 giugno 2000.

⁵⁷⁴ Regolamento (CE) n. 2004/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 novembre 2003, relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici a livello europeo, G.U. n. L 297 del 15 novembre 2003.

⁵⁷⁵ G. Grasso, *Democrazia interna e partiti politici a livello europeo: qualche termine di raffronto per l'Italia?*, in *Politica del diritto*, fasc. n. 4/2010, p. 620.

definizione di “alleanza di partiti politici” (cooperazione strutturata tra almeno due partiti politici) e di “partito politico a livello europeo” (un partito politico o un’alleanza di partiti politici). Il testo introduce, inoltre, alcune condizioni da rispettare per la valida costituzione di un partito a livello europeo (art. 3)⁵⁷⁶, ma senza “dar vita ad un vero schema statutario comune alle forze politiche europee, con i contenuti tipici di uno statuto-tipo di partito”⁵⁷⁷.

Dietro la spinta di ulteriori risoluzioni – su tutte quella del 3 marzo 2006 centrata sul ruolo chiave dei partiti “nella costruzione dello spazio pubblico europeo”⁵⁷⁸ – la disciplina viene ulteriormente novellata: con l’art. 1 del Regolamento 1524/2007⁵⁷⁹ si espande il finanziamento alle fondazioni politiche europee⁵⁸⁰ purché formalmente associate ad un partito.

1.2. Il Regolamento n. 1141/2014 – In un contesto di grave crisi di rappresentanza dell’Unione, le disposizioni introdotte con il Regolamento n. 2003/2004 sono ritenute da più parti insufficienti⁵⁸¹ e non in grado di valorizzare il ruolo dei partiti quali tramite tra cittadini e istituzioni europee. Per questo si giunge nel 2014 all’approvazione di un ulteriore regolamento (n. 1141/2014) dedicato all’organizzazione interna ai partiti e, per la prima volta, alla loro organizzazione democratica (art. 3, par. 1, lett. c). Si individuano

⁵⁷⁶ Regolamento (CE) n. 2004/2003, cit., art. 3: “Un partito politico a livello europeo soddisfa le condizioni seguenti: a) avere personalità giuridica nello Stato membro in cui ha sede; b) essere rappresentato, in almeno un quarto degli Stati membri, da membri del Parlamento europeo o nei parlamenti nazionali o regionali o nelle assemblee regionali, oppure aver ricevuto, in almeno un quarto degli Stati membri, almeno il 3% dei voti espressi in ognuno di tali Stati membri in occasione delle ultime elezioni del Parlamento europeo; c) rispettare, in particolare nel suo programma e nella sua azione, i principi sui quali è fondata l’Unione europea, vale a dire i principi di libertà, di democrazia, di rispetto dei diritti dell’uomo, delle libertà fondamentali e dello stato di diritto; d) aver partecipato alle elezioni al Parlamento europeo o averne espresso l’intenzione”.

⁵⁷⁷ A. Ciancio, *Sistema europeo dei partiti e integrazione politica nell’UE*, cit., p. 12.

⁵⁷⁸ M. Decaro, C. Fasone, *I partiti politici nell’ordinamento composito europeo*, in *Studi polacco-italiani di Torun*, 2016, p. 208.

⁵⁷⁹ Regolamento (CE) n. 1524/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2007, recante modifica del regolamento (CE) n. 2004/2003 relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici a livello europeo, G.U. n. L 343/05, del 27 dicembre 2007.

⁵⁸⁰ Regolamento (CE) n. 1524/2007, cit., art. 1: «“Fondazione politica a livello europeo”: un ente o una rete di enti dotati di personalità giuridica in uno Stato membro, affiliati ad un partito politico a livello europeo, che, attraverso le proprie attività, nel rispetto degli obiettivi e dei valori fondamentali perseguiti dall’Unione europea, sostengono ed integrano gli obiettivi di tale partito a livello europeo».

⁵⁸¹ L. Bardi, E. Pizzimenti, *Il finanziamento pubblico ai partiti e lo sviluppo dei Partiti Europei*, in *Paper SISP - Società Italiana di Scienza Politica*, 2011, p.19: Le disposizioni del regolamento sembrano “esito di due distinti macro-processi, corsi in parallelo e infine intersecatisi: l’europeizzazione della politica nazionale e la cartellizzazione dei partiti politici nazionali”.

quindi come elementi costitutivi di una *governance* democratica – oltre ai tradizionali: nome, logo, sede, programma politico, inesistenza degli scopi di lucro, eventuale fondazione politica ad esso collegata, organizzazione e procedure amministrative e finanziarie, procedure per eventuale scioglimento volontario – ulteriori requisiti⁵⁸². Significativa, in particolare, è l'introduzione di un registro per i partiti politici europei: l'iscrizione di un partito o di una fondazione a tale registro è condizione per l'ottenimento e il mantenimento della personalità giuridica e dei contributi dell'Unione⁵⁸³.

La personalità giuridica così ottenuta da partiti e fondazioni è riconosciuta in tutti gli Stati membri e consente la realizzazione di una loro dimensione europea anche tramite l'applicazione uniforme, nei loro confronti, del quadro normativo comune dettato dal regolamento scavalcando così la “geometria variabile delle varie discipline nazionali”⁵⁸⁴. L'obiettivo di tali interventi – reso evidente sin dalla nuova denominazione “partiti politici europei” in luogo della qualificazione di “partiti politici a livello europeo” (art. 2) – è, inoltre, quello di dare maggiore visibilità ai partiti politici europei e di emanciparli da quelli nazionali “superando la *deminutio* che li ha sempre caratterizzati come mere organizzazioni ombrello dei partiti nazionali”⁵⁸⁵.

In quest'ottica il Regolamento incentiva l'adozione di ogni misura necessaria a favorire l'informazione dei cittadini dell'Unione sull'attività dei partiti (ad esempio tramite siti web dedicati); la trasparenza (art. 32) deve animare la loro condotta sia nel perseguimento dei programmi elettorali che nella gestione delle risorse di cui sono beneficiari.

Sulla corretta applicazione del regolamento vigila, infine, ai sensi dell'art. 6, un'apposita Autorità. Essa decide sull'accettazione dell'iscrizione e cancellazione dal registro dei partiti politici e delle fondazioni europee verificando, a intervalli regolari, il

⁵⁸² M. Decaro, C. Fasone, *I partiti politici nell'ordinamento composito europeo*, cit., p. 219.

⁵⁸³ Solo infatti i partiti iscritti al registro possono usufruire del finanziamento (rimborso delle spese sostenute, erogazioni liberali nel limite di diciottomila euro l'anno, finanziamento delle campagne elettorali).

⁵⁸⁴ G. Grasso, G. Tiberi, *Il nuovo regolamento sullo statuto e sul finanziamento dei partiti e delle fondazioni politiche europee*, in *Quaderni Costituzionali*, fasc. n. 1/2015, p. 200.

⁵⁸⁵ G. Grasso, G. Tiberi, *Il nuovo regolamento sullo statuto e sul finanziamento dei partiti e delle fondazioni politiche europee*, cit., p. 200.

mantenimento dei requisiti di accesso al registro in capo ai soggetti registrati anche dopo la loro iscrizione⁵⁸⁶.

Si stabilizza, così, un sistema in cui intervengono tre ordini di fonti normative (oltre ai trattati): regolamento europeo, legislazione nazionale (per gli aspetti non previsti dal regolamento europeo) e, per tutto ciò che residua, gli statuti. Tale impianto normativo presenta alcuni profili problematici rispetto al contesto italiano. L'art. 14 del Regolamento infatti, richiamando la possibilità di applicazione in via residuale delle disposizioni di diritto nazionale dello Stato membro in cui il partito politico europeo ha fissato la sua sede, è foriero di potenziali contrasti: se ai sensi della nuova normativa europea un partito s'intende validamente costituito quando in possesso di personalità giuridica, per l'ordinamento italiano è un partito qualsiasi associazione privata che persegua stabilmente finalità politiche⁵⁸⁷. Il diverso inquadramento giuridico dato ai partiti politici a livello europeo e nazionale può creare quindi incertezze sulla disciplina da applicare. La normativa regolamentare fin qui adottata non tiene, quindi, sufficientemente conto delle problematiche potenzialmente insorgenti a livello nazionale soprattutto alla luce del fatto che la conformazione dei partiti politici europei è in rapporto di stretta dipendenza con quella dei "loro omologhi nazionali (...) determinant[i] ai fini della loro stessa esistenza e qualificazione"⁵⁸⁸.

Rispetto agli omologhi nazionali si percepisce, però, sul piano europeo l'assenza dei partiti nel processo decisionale e di formazione di sintesi politica. Questo anche a causa dell'assetto sistemico dell'Unione che, lungi dall'affrontare le più grandi questioni politiche – tranne quelle macroeconomiche affidate ad un monopolio di fatto della BCE –, le rimette alla discrezionalità dei giudici o degli Stati membri (si pensi, solo per fare alcuni esempi, alle questioni inerenti la bioetica o le politiche di gestione dei flussi migratori verso l'Europa). In tale contesto quindi «la capacità di integrazione, *id est* di identificazione/mobilitazione, dei partiti cd. europei viene a mancare e le stesse nomine

⁵⁸⁶ L'autorità è un organo monocratico al momento presieduta da Michael Adam il cui mandato (della durata di cinque anni) è iniziato il 1° settembre 2016 e si protrarrà fino al 31 agosto 2021. Al momento l'Autorità ha registrato dieci partiti politici europei e dieci fondazioni i cui statuti sono disponibili per la consultazione sul sito web: <http://www.appf.europa.eu/appf/it/parties-and-foundations/registered-parties.html>

⁵⁸⁷ Cfr. sul punto cap. I.

⁵⁸⁸ M. R. Allegri, *Il nuovo regolamento sullo statuto e sul finanziamento dei partiti politici europei: una conclusione a effetto ritardato*, cit., p. 3.

sembrano ridursi all'applicazione di un "manuale Cencelli", per il quale a ciascuno Stato – e quindi al partito in esso dominante – spetta un posto in Commissione, cosicché in ciascun ordinamento verrà di volta in volta individuato l'esponente gradito al partito nazionale al momento più forte»⁵⁸⁹.

Sul punto si è espressa anche la relazione della Commissione sulle elezioni europee del 2014 sottolineando la necessità di promuovere ulteriori iniziative volte a rafforzare la partecipazione dei cittadini e l'inclusività delle elezioni europee. In base alla relazione, si tratta dell'unica strada percorribile per ottenere l'aumento nella dimensione europea del dibattito politico, contrastare la scarsa affluenza alle urne, rafforzare ulteriormente la legittimità democratica del processo decisionale dell'UE, evidenziare le affiliazioni tra i partiti nazionali ed europei, e promuovere la responsabilità politica⁵⁹⁰.

1.3. *Gli sviluppi più recenti e i requisiti di organizzazione democratica interna dei partiti politici europei* – In questo contesto ed in vista delle elezioni europee del 2019, il Parlamento europeo ha chiesto di apportare ulteriori modifiche al quadro normativo esistente (nonostante il Regolamento n. 1141/2014 sia entrato in vigore solo nel 2017) per migliorare la trasparenza, garantire che le risorse del bilancio dell'UE siano assegnate e spese in modo congruo, e rafforzare l'autentica rappresentanza elettorale dei cittadini da parte dei partiti politici. La convinzione è che, in un sistema di partiti non consolidati, anche le norme sul finanziamento pubblico possano contribuire a "stabilizzare il campo organizzativo e stimolare un processo di *party building* tendenzialmente isomorfo a partire dalla necessità di accedere alle risorse pubbliche"⁵⁹¹. Con l'obiettivo di contrastare

⁵⁸⁹ A. Ciancio, *Sistema europeo dei partiti e integrazione politica nell'UE*, cit., p. 11.

⁵⁹⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Relazione sulle elezioni del Parlamento europeo del 2014*, 8 Bruxelles, 8 maggio 2015.

⁵⁹¹ L. Bardi, E. Pizzimenti, *Il finanziamento pubblico ai partiti e lo sviluppo dei Partiti Europei*, cit., p. 168.

l'elusione delle norme esistenti e l'uso improprio delle disposizioni del regolamento⁵⁹², nel gennaio 2017 la Commissione per gli affari costituzionali ha inaugurato il percorso di modifica del Regolamento n. 1141/2014 rivolgendo un'interrogazione alla Commissione⁵⁹³. La discussione nel merito sulla questione si è svolta, poi, in Aula nel mese di marzo⁵⁹⁴ e nel giugno 2017 il Parlamento, tramite l'adozione di una risoluzione⁵⁹⁵, si è espresso a favore di un intervento in grado di sopperire alle carenze del Regolamento, soprattutto riguardo al tema del cofinanziamento e della possibilità offerta ai deputati al Parlamento europeo di aderire a più di un partito.

L'intervento di modifica è stato quindi circoscritto, dall'adozione della proposta di modifica del Regolamento adottato a settembre dalla Commissione⁵⁹⁶, ad alcune tematiche specifiche: condizioni per la registrazione (i singoli individui non sono più autorizzati a promuovere la registrazione di un partito politico europeo); le modalità di assegnazione dei fondi (abbassamento del requisito di cofinanziamento)⁵⁹⁷; la distribuzione dei fondi a titolo del bilancio dell'UE (riduzione della quota di finanziamenti distribuiti in modo uniforme)⁵⁹⁸; il potenziamento della trasparenza e la

⁵⁹² Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (UE, Euratom) n. 1141/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2014, relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee, Relazione, Bruxelles, 13.9.2017, pp. 3-4: "Innanzitutto, le norme vigenti possono essere facilmente oggetto di abuso per quanto attiene ai promotori della registrazione di un partito politico europeo (...). La seconda questione riguarda la proporzionalità del finanziamento UE rispetto alla rappresentanza in seno al Parlamento europeo. (...) In terzo luogo (...) occorre considerare che i partiti politici europei e, in misura maggiore, le fondazioni politiche incontrano difficoltà a rispettare l'attuale soglia di cofinanziamento del 15% (...) In quarto luogo, vi è un difetto di chiarezza e trasparenza delle norme vigenti per quanto riguarda le misure da adottare nei casi in cui un partito o una fondazione cessa di soddisfare i criteri di registrazione, o risulta essere stato registrato sulla base di informazioni errate. In quinto luogo (...) è necessario ampliare l'ambito di applicazione delle misure possibili per recuperare i fondi spesi indebitamente da partiti e fondazioni".

⁵⁹³ Commissione per gli Affari costituzionali del Parlamento europeo, Interrogazione con richiesta di risposta orale alla Commissione, *Riesame del regolamento relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee*, 31 gennaio 2017.

⁵⁹⁴ Discussione, *Riesame del regolamento relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee*, Strasburgo, 15 marzo 2017.

⁵⁹⁵ Parlamento europeo, *Risoluzione sul finanziamento dei partiti politici e delle fondazioni politiche a livello europeo*, 15 giugno 2017, Strasburgo.

⁵⁹⁶ Il procedimento seguito è quello della procedura legislativa ordinaria ex art. 294 del TFUE.

⁵⁹⁷ I contributi finanziari o le sovvenzioni dal bilancio generale dell'Unione europea possono adesso coprire il 90% delle spese annuali rimborsabili indicate nel bilancio di un partito politico europeo e il 95% dei costi ammissibili sostenuti da una fondazione politica europea.

⁵⁹⁸ L'assegnazione di risorse dal bilancio generale dell'Unione europea tiene ora conto del sostegno elettorale dimostrabile di un partito politico europeo. A tal fine, il regolamento prevede che i rispettivi stanziamenti disponibili per i partiti politici europei e le fondazioni politiche europee che hanno ottenuto contributi o sovvenzioni siano distribuiti annualmente sulla base della seguente chiave di distribuzione: (i) il 10% è ripartito tra i partiti politici europei beneficiari in parti uguali; (ii) il 90% sarà distribuito tra i partiti politici europei beneficiari in proporzione alla loro percentuale di membri eletti del Parlamento europeo.

protezione degli interessi finanziari dell'UE⁵⁹⁹. Nel testo sono state, inoltre, previste anche apposite sanzioni per garantire l'applicazione di tali disposizioni⁶⁰⁰.

Nel novembre 2017, ricevuto la proposta della Commissione europea, la Commissione parlamentare per gli affari costituzionali del Parlamento europeo ha integrato il testo⁶⁰¹ con l'approvazione di emendamenti anche della Commissione bilancio.

In seguito al voto per l'apertura dei negoziati inter-istituzionali con il Consiglio è stato raggiunto un accordo (il 27 febbraio 2018 dopo solo una riunione) e in pochi mesi si è giunti all'approvazione del Regolamento n. 673/2018 del Parlamento europeo e del Consiglio del 3 maggio 2018⁶⁰².

Il testo si colloca nel solco degli indirizzi dati anche da altri organi europei sul tema. Nella sua relazione del 2017 sui diritti dei cittadini dell'UE⁶⁰³, anche la Commissione ha sottolineato che il funzionamento dell'UE si fonda sulla democrazia rappresentativa che, per sua stessa natura, richiede trasparenza e una cultura politica accessibile e responsabile, sostenuta da un sistema elettorale efficace e da un elettorato informato e partecipe.

Sul punto è intervenuta anche la Corte dei conti europea con il parere n. 5/2017 (in merito alla proposta di modifica del Regolamento n. 1141/2014, poi approvata) pubblicato in Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea il 18 gennaio 2018. La Corte si è mostrata dubbiosa su alcuni aspetti e ha concluso predicendo che “una revisione più

⁵⁹⁹ Il regolamento richiede che un partito politico europeo includa nella sua candidatura prove che dimostrino che i suoi partiti membri dell'UE hanno, di norma, pubblicato sui loro siti web, in maniera chiaramente visibile e facile da usare, nei dodici mesi che precedono la finale data per la presentazione delle domande, il programma politico e il logo del partito politico europeo.

⁶⁰⁰ Il regolamento prevede ora la possibilità di rimuovere dal registro un partito politico europeo o una fondazione politica europea se non soddisfa più le condizioni per la registrazione o se le informazioni sulla base delle quali è stata presa la decisione di registrazione sono false o incomplete. In caso di violazione vengono recuperati gli importi indebitamente versati a titolo del contributo o della convenzione di sovvenzione o della decisione, compresi eventuali fondi dell'Unione non spesi degli anni precedenti. I rappresentanti del partito politico europeo, della fondazione politica europea o della persona fisica interessata hanno il diritto di essere sentiti prima che venga presa qualsiasi decisione.

⁶⁰¹ Il testo è frutto del lavoro congiunto di più forze politiche: i co-relatori sono stati infatti Rainer Wieland (PPE, DE) e Mercedes Bresso (S&D, IT).

⁶⁰² Per una completa ricostruzione dell'*iter*, oltre ai documenti ufficiali, cfr. anche P. Bonini, *Verso il nuovo regolamento europeo sui partiti politici*, in *Federalismi.it*, 16 maggio 2018.

⁶⁰³ Commissione europea, *Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, EU Citizenship Report*, Bruxelles, 31 gennaio, 2017.

approfondita sarà ancora necessaria, in quanto le questioni affrontate non sono le uniche sollevate dai vari portatori di interesse”⁶⁰⁴.

Sul fronte della democrazia interna l’unico accenno esplicito che viene dato dal nuovo testo è l’integrazione del considerando n. 12 (del Regolamento n. 1141/2014) che, adesso, chiama i partiti a rispettare nel loro programma e nelle loro attività “la dignità umana, la libertà, la democrazia, l’uguaglianza, lo stato di diritto e i diritti umani compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze”. Ma in generale la disciplina si dimostra “più timida di quella nazionale, non parlandosi nemmeno di democrazia interna, ma di *governance* dei partiti politici europei”⁶⁰⁵.

Rimangono quindi ancora inevasi i quesiti su quali concrete modalità siano approntate per garantire il rispetto della democrazia interna ai partiti. Analogamente a quanto avviene in Italia infatti con la Commissione di Garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici⁶⁰⁶, le decisioni con cui l’Autorità ammette l’iscrizione dei partiti sembrano limitarsi ad un mero controllo cartolare.

I partiti europei sono infatti tenuti a sottoscrivere, al momento della domanda di iscrizione al registro, un formulario standard contenente una semplice dichiarazione di adesione ai principi dell’Unione. Ai sensi dell’art. 9, paragrafo 3, del regolamento, essa deve essere ritenuta sufficiente dall’Autorità per accertare il rispetto dei valori fondanti dell’Unione da parte del soggetto politico richiedente l’iscrizione. Soltanto in caso di violazione grave e manifesta del Regolamento, l’Autorità potrà verificare la permanenza dei requisiti per l’iscrizione al registro informando preventivamente il Parlamento europeo, la Commissione ed il Consiglio al fine di consentire loro di presentare una richiesta di verifica rivolta a singoli partiti⁶⁰⁷.

La revoca della registrazione, su decisione dell’Autorità, comporta la cancellazione dal registro, l’estinzione della personalità giuridica europea del partito politico e l’impossibilità di poter presentare domanda di finanziamento; è evidente quindi che un

⁶⁰⁴ Corte dei conti, *Parere sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (UE, Euratom) n. 1141/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2014, relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee*, n. 5/2017, G.U. n. C 18/01 del 18 gennaio 2018.

⁶⁰⁵ G. Grasso, *Partiti politici europei e disciplina costituzionale nazionale*, cit., p. 8.

⁶⁰⁶ Sul funzionamento della Commissione di Garanzia Cfr. Cap. II, sez. I.

⁶⁰⁷ Si tratta di una procedura indicata dall’art. 10 del regolamento e può essere attivata solo fino a due mesi prima delle elezioni del Parlamento europeo.

controllo più stringente potrebbe rivelarsi particolarmente efficace essendo più “conveniente” per un partito conformarsi a criteri organizzativi democratici, piuttosto che rischiare di non poter concorrere affatto alle vita politica europea sia formalmente (per la perdita dello *status* giuridico), che logisticamente (per la perdita delle risorse in grado di sostentarne l’attività).

L’efficacia della disciplina è depotenziata, però, anche dal rapporto tra la disciplina nazionale e quella europea: a fronte di un mero controllo formale sulla democraticità dell’organizzazione di un partito nazionale, sarà ancora più arduo pretendere il rispetto di standard democratici nell’europartito. E dall’altra parte, anche qualora il principio democratico trovasse pieno rispetto nell’organizzazione partitica nazionale, mancherebbero strumenti da attivare per far valere, ad esempio, il rispetto delle minoranze interne in sede europea⁶⁰⁸.

A questo aspetto va, inoltre, aggiunto il rilievo che gli statuti dell’europartito, ai quali è stato riconosciuto un certo grado di “mimetismo”⁶⁰⁹, sono difficili da inquadrare perché scontano l’ambiguità della realtà di cui sono espressione. Sono proprio i partiti politici europei i primi a sfuggire ad un chiaro inquadramento, tanto che nel tempo ne è stato sottolineato ora il carattere tripartito⁶¹⁰, ora quello triangolare⁶¹¹ per puntualizzarne il rapporto inestricabile con i partiti nazionali e i gruppi parlamentari europei.

Una loro corretta classificazione giuridica che miri a farne articolazioni periferiche dei partiti nazionali, più che mere proiezioni delle stesse⁶¹² potrebbe dunque servire da incentivo anche a una loro chiara organizzazione interna idonea “a assicurare una reale rappresentatività della società civile e dei suoi interessi nelle sedi preposte all’esercizio del potere decisionale”⁶¹³. Le disposizioni regolamentari future dovranno quindi far sì che i partiti europei escano dal cono d’ombra in cui sono confinati poiché “essi avrebbero la collocazione, per livello e contesto, adatta a incidere sul processo costituente in atto, ma

⁶⁰⁸ Per una ricostruzione più dettagliata dell’operatività degli statuti europei cfr. G. Grasso, *Democrazia interna e partiti politici a livello europeo: qualche termine di raffronto per l’Italia?*, in *Politica del diritto*, fasc. n. 4/2010. Nel testo l’autore fornisce una serie di indicatori utili per valutare la democraticità di uno statuto. Cfr. in particolare p. 634.

⁶⁰⁹ G. Grasso, (voce) *Partiti politici europei*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. III, agg., Torino, 2008, p. 620.

⁶¹⁰ O. Porchia, (voce) *Partiti politici europei*, cit., p. 799.

⁶¹¹ G. Grasso, (voce) *Partiti politici europei*, cit., p. 620.

⁶¹² G. Grasso, (voce) *Partiti politici europei*, cit., p. 628.

⁶¹³ F. Seatzu, *Finanziamento ai partiti politici europei*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. VI, agg., Milano-Torino, 2015, p. 205.

non si sono consolidati, né sembra possano consolidarsi a breve, come autonomo fattore propulsivo»⁶¹⁴.

2. Il codice di condotta del Parlamento europeo – I punti di contatto tra disciplina nazionale e europea non si esauriscono nel regime dei partiti politici. Le contaminazioni si estendono, infatti, anche al regime delle regole di organizzazione e condotta anche all'interno delle assemblee. La disciplina del codice di condotta della Camera dei deputati già sopra esaminato⁶¹⁵, come emerge anche dai resoconti della Giunta delle elezioni della Camera, si ispira, infatti, in massima parte al codice adottato nel dicembre 2011 dal Parlamento europeo⁶¹⁶.

Le consonanze riguardano sia le modalità di approvazione utilizzate sia i contenuti enucleati dal codice. L'*iter* con cui sono state approvate le regole di condotta dei parlamentari europei è stato, infatti, condotto in parallelo a quello che ha portato all'adozione di una normativa sulla rappresentanza di interessi (dalla quale è scaturito il Registro per la trasparenza⁶¹⁷).

Il codice è entrato in vigore il 1° gennaio 2012 e ha subito, nel corso degli anni, ulteriori implementazioni. Prima nel 2013, quando l'Ufficio di Presidenza ha adottato (ai sensi dell'art. 9 del codice) misure di attuazione, di interpretazione e di controllo del codice. Poi nel dicembre 2016, quando, nel quadro della revisione generale del

⁶¹⁴ S. Staiano, *I partiti europei fuori tempo*, cit., p. 2. Sul punto cfr. anche F. Balaguer Callejón, *La democrazia rappresentativa e l'Unione Europea*, cit., p. 53: "Ciò che viene definito come legittimazione indiretta altro non è, insomma, che il significativo deficit di legittimazione del modello di integrazione europea. Una situazione paradossale e ingovernabile, come quella che si determinerebbe – ad esempio – in Italia o in Spagna qualora non vi fossero partiti nazionali ma solo partiti regionali che come tali si comportassero in sede nazionale, continuando a difendere unicamente gli interessi della Regione o Comunità autonoma di appartenenza. Di fatto, inoltre, è ben possibile affermare che ciò che si verifica non è affatto un trasferimento di legittimazione o di rappresentatività democratica dagli Stati membri all'UE bensì piuttosto un deterioramento della democrazia interna, come conseguenza specifica dell'attuale modello di integrazione europea, che trasforma i conflitti politici interni agli Stati membri – che prima venivano affrontati e risolti secondo i meccanismi propri della democrazia pluralista – in conflitti tra interessi dello Stato e interessi europei, imponendo così un consenso fittizio tra maggioranza e opposizione che finisce per snaturare il sistema democratico, proprio in sede di gestione delle questioni di rilievo europeo".

⁶¹⁵ Cfr. cap. II, sez. II.

⁶¹⁶ Il Parlamento europeo si era dotato di un primo codice di condotta già nel 1996 anche se riferito principalmente alla regolazione dell'attività dei gruppi di interesse.

⁶¹⁷ Registro per la trasparenza, il cui portale ufficiale è consultabile qui: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?locale=it>

regolamento del Parlamento europeo, sono state apportate modifiche anche al codice di condotta che adesso costituisce l'allegato I di tale regolamento⁶¹⁸.

Il codice si compone di nove articoli: una prima parte più generale è riservata ai principi e ai doveri; una seconda parte presenta singole disposizioni dedicate: al conflitto di interessi (art. 3), alle dichiarazioni sugli interessi finanziari (art. 4) e ai doni (art. 5); una terza parte è invece dedicata all'impianto sanzionatorio e agli strumenti di controllo predisposti dalla disciplina.

A norma del codice (art. 1), i parlamentari europei devono tenere una condotta disinteressata e informata all'integrità, alla trasparenza, alla diligenza, all'onestà, alla responsabilità e alla tutela del buon nome del Parlamento europeo. Secondo le disposizioni del codice i deputati non possono concludere accordi volti a indirizzare la propria attività parlamentare nell'interesse di terzi e ricevere qualsiasi vantaggio economico derivante dall'esercizio del mandato. Devono quindi agire unicamente nell'interesse generale senza cercare di ottenere alcun vantaggio finanziario. In aggiunta, il codice vieta la possibilità per i deputati di impegnarsi a titolo professionale in attività di lobbying remunerate, direttamente connesse al processo decisionale dell'Unione.

Nessun parlamentare europeo può, inoltre, accettare doni o benefici di valore superiore a centocinquanta euro; anche se ricevuti nelle vesti di rappresentante ufficiale del Parlamento questi devono essere consegnati al Presidente del Parlamento.

Ciascun deputato è tenuto a presentare una dichiarazione relativa alle attività remunerate praticate al di fuori del Parlamento e alle funzioni svolte idonee che possano dare origine a conflitti d'interessi⁶¹⁹.

⁶¹⁸ Il testo del Codice di condotta attualmente in vigore è consultabile al seguente link: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20170116+0+DOC+PDF+V0//IT&language=IT>

⁶¹⁹ Codice di condotta dei deputati al Parlamento europeo in materia di interessi finanziari e conflitti di interessi, cit., art. 3: "Si configura un conflitto d'interessi qualora un deputato al Parlamento europeo abbia un interesse personale che potrebbe influenzare indebitamente l'esercizio delle sue funzioni in qualità di deputato. Non si configura conflitto di interessi qualora un deputato tragga un vantaggio soltanto in qualità di semplice cittadino o di membro di un'ampia categoria di persone". Un'ulteriore definizione di "conflitto di interessi" a livello europeo è adesso fornita anche dal codice di condotta della Commissione europea approvato il 13 gennaio 2018 e riferito ai suoi membri che all'art. 2, par. 6 ("Principles") recita: "*Members shall avoid any situation which may give rise to a conflict of interest or which may reasonably be perceived as such. A conflict of interest arises where a personal interest may influence the independent performance of their duties. Personal interests include, but are not limited to, any potential benefit or advantage to Members themselves, their spouses, partners or direct family members. A conflict of interest does not exist where a Member is only concerned as a member of the general public or of a broad class of persons*". Il

La dichiarazione finanziaria, pubblicata sul sito del parlamento, deve essere infatti particolarmente dettagliata. Oltre le informazioni reddituali dei deputati deve contenere informazioni su: attività professionale svolta nei tre anni precedenti le elezioni e nel corso del mandato o partecipazione a qualsiasi consiglio aziendale, ONG o associazione; indennità percepite per lo svolgimento di un mandato in un altro Parlamento; attività esterna occasionale retribuita oltre i cinquemila euro all'anno; partecipazione in società o partenariati; partecipazione societarie detenute; finanziamenti ricevuti nell'ambito delle sue attività politiche da parte di terzi e loro identità; altri interessi finanziari.

I cambiamenti eventualmente intervenuti dopo il deposito della dichiarazione a inizio legislatura (entro trenta giorni dall'inizio del mandato parlamentare) devono essere comunicati al Presidente del PE entro il termine di un mese. Il Presidente del Parlamento deve inoltre essere informato di eventuali conflitti di interessi insorti e ritenuti non superabili dai deputati UE. Stessa trasparenza deve assistere la condotta di coloro che si avvedano dell'insorgenza di un conflitto di interessi rispetto ad una questione dibattuta o votata, a meno che il conflitto non risulti già di per sé evidente dalla dichiarazione finanziaria.

L'operatività degli obblighi sopra esposti è in primo luogo garantita dal comma 4 dell'art. 4 che introduce il divieto, per coloro che non abbiano depositato la dichiarazione, di ricoprire qualsiasi incarico in seno al Parlamento UE e ai suoi organi. Coloro che mancheranno di adempiere all'obbligo di deposito della dichiarazione degli interessi finanziari nei termini previsti dal codice non potranno, quindi, assumere la veste di relatore o far parte di una delegazione ufficiale o partecipare a negoziati interistituzionali.

Il codice europeo si dimostra, quindi, più dettagliato nelle prescrizioni rispetto a quello adottato dalla Camera e vi si discosta per due aspetti principali.

In primis per la disciplina introdotta con l'art. 6 riguardo l'attività degli ex deputati. Tale norma stabilisce che gli ex deputati impegnati in attività di *lobbying* a titolo professionale debbano informare della loro attività il Parlamento europeo. Lo stesso articolo prevede, inoltre, che agli stessi sia preclusa la possibilità di beneficiare delle

testo integrale del codice è consultabile qui: https://ec.europa.eu/info/files/code-conduct-commissioners-2018_en

agevolazioni normalmente concesse agli ex deputati in virtù della regolamentazione stabilita in materia dall'Ufficio di presidenza.

Secondariamente il Codice europeo si distingue da quello italiano per la disciplina delle sanzioni. L'art. 8 prevede infatti la possibilità di applicazione di diverse misure: richiamo verbale; perdita dell'indennità di soggiorno da due fino a dieci giorni; sospensione temporanea dalle attività del Parlamento per un massimo di dieci giorni (mantenendo però il diritto di voto); sospensione o ritiro dei mandati occupati in seno al Parlamento (quali il ruolo di relatore o presidente di commissione) previo esame della conferenza dei presidenti (art. 166 Regolamento PE). Al parlamentare è consentito proporre ricorso avverso la sanzione ai sensi dell'art. 167 Reg. PE.

Anche nel contesto europeo infine è stato istituito un Comitato consultivo con il compito di presidiare il rispetto delle disposizioni del Codice (art. 7). Esso è formato da cinque membri designati dal Presidente tra i membri degli Uffici di presidenza e i presidenti delle Commissioni affari costituzionali e giustizia; fornisce chiarimenti e pareri sull'interpretazione del Codice e redige una relazione annuale sulla sua attività.

Dall'esame delle relazioni degli scorsi anni⁶²⁰ è possibile desumere, innanzitutto, che l'attività svolta dal Comitato non si esaurisce in un controllo meramente formale; anche solo la frequenza delle riunioni e il livello di approfondimento con cui sono valutati i casi ad esso presentati dimostrano una certa serietà operativa dello stesso. Le decisioni prese dal Comitato rivelano, inoltre, un suo approccio non formalistico poiché in più di un'occasione l'organo ha concesso la possibilità di "soccorso istruttorio" – senza conseguenze in termini di sanzioni – a quei deputati inadempienti che avevano posto rimedio in maniera tempestiva alle loro mancanze.

Dalle relazioni emerge, inoltre, che la maggior parte dei giudizi del Comitato riguardano le modalità di rendicontazione delle spese di viaggio e di missione. Il Comitato ha, quindi, esercitato molto di rado un controllo "più discrezionale"; nelle annualità 2016/2017 gli eventi che hanno permesso di emettere un giudizio più articolato sono stati: la trasmissione della notizia di irregolarità finanziarie commesse da un deputato a danno del Parlamento UE (che ha condotto ad un giudizio di colpevolezza per la violazione dei principi di cui all'art. 1 del codice); la segnalazione del comportamento di due deputati

⁶²⁰ Comitato Consultivo sulla condotta dei deputati, *Relazione Annuale 2017*, Bruxelles, 2017, consultabile qui: <http://www.europarl.europa.eu/meps/it/about-meps.html>

all'interno dei locali del Parlamento (condotta valutata anche in questo caso sanzionabile ai sensi dell'art. 1 del codice di condotta e dell'articolo 11 del Regolamento del Parlamento); la denuncia di sponsorizzazione, da parte di alcuni deputati, di eventi a carattere commerciale nei locali del Parlamento, in cooperazione con terzi, in particolare rappresentanti di gruppi di interessi o associazioni professionali (il caso ha permesso di ricordare al Comitato gli obblighi in tema di interessi finanziari a cui sono sottoposti i parlamentari UE).

Riguardo alle richieste di orientamento che i deputati hanno la facoltà di presentare al Comitato, merita una segnalazione la domanda di un deputato di esenzione dalla comunicazione delle posizioni lavorative ricoperte nel triennio precedente al mandato nel caso la loro rivelazione sia impedita da obblighi contrattuali di riservatezza⁶²¹. Il Comitato consultivo ha esaminato la questione interessando il Presidente e l'Ufficio di presidenza. Ne è nato uno scambio di opinioni conclusosi con la decisione di intervenire tramite o la produzione di un chiarimento interpretativo o una modifica del codice con cui stabilire espressamente le modalità di trattamento delle clausole contrattuali di riservatezza che possano costituire un ostacolo al pieno rispetto degli obblighi di dichiarazione degli interessi finanziari.

Da ultimo, sulla base dell'analisi delle relazioni annuali, è possibile rilevare come le maggiori modifiche intervenute sulle dichiarazioni dei deputati in seguito al loro deposito abbiano riguardato soprattutto le partecipazioni di cui all'art. 4, comma 2, lett. a) e d)⁶²² e le attività professionali svolte nel triennio precedente il mandato parlamentare europeo.

Nel complesso la disciplina può quindi ritenersi sufficientemente efficace anche alla luce del controllo costante effettuato dal Comitato consultivo, soprattutto rispetto al contesto nazionale in cui al disposto normativo già di per sé meno stringente si aggiunge il ruolo incostante dell'autorità preposta al controllo del rispetto delle disposizioni codicistiche.

⁶²¹ Comitato Consultivo sulla condotta dei deputati, *Relazione Annuale 2017*, cit., p. 9.

⁶²² Le due lettere disciplinano l'obbligo di comunicazione da parte del deputato di eventuali partecipazioni, nei tre anni precedenti al suo mandato europeo, a comitati o consigli di amministrazione di imprese, organizzazioni non governative, associazioni o altri enti giuridici o qualsiasi altra pertinente attività esterna svolta, retribuita o non retribuita.

3. Cenni sulla disciplina dei partiti politici in Francia, Germania e Spagna – La disciplina dei partiti politici nei Paesi europei si è diffusa in modo incostante e disorganico per motivi, come è emerso già dall’esame del caso italiano, sostanzialmente ideologici. Anche in Stati culturalmente e giuridicamente affini si sono sviluppati, infatti, a seconda degli orientamenti ideologici recepiti in Costituzione sul tema, impianti normativi diversi⁶²³, spesso diametralmente opposti, proprio perché “le modalità di regolazione della materia non sono teleologicamente neutre, ma perseguono finalità ben precise, corrispondenti alle peculiarità del sistema partitico di riferimento”⁶²⁴. I Paesi con un passato autoritario tendono ad affidarsi ad una disciplina articolata, legittimata da un chiaro dettato costituzionale, volta a “proteggere il consolidamento democratico ponendo divieti e restrizioni alla formazione dei partiti antisistema”⁶²⁵. Nel caso di democrazie consolidate da lungo tempo, invece, la regolazione costituzionale si è o astenuta o limitata a individuare principi democratici cui far ispirare l’organizzazione interna dei partiti.⁶²⁶

I processi di regolamentazione dei partiti sono andati, quindi, tendenzialmente di pari passo rispetto a quelli di democratizzazione degli ordinamenti tanto che il loro riconoscimento in Costituzione è adesso “presente in ventitré dei ventotto Stati dell’UE e che diciotto Paesi dell’Unione hanno adottato una disciplina legislativa dell’organizzazione dei partiti”⁶²⁷. Anche il tenore delle discipline legislative varia, però,

⁶²³ Commissione di Venezia, *Guidelines on political party regulation by OSCE/ODIHR and Venice Commission*, cit., p. 6: “Even today with the development of legal regulation of political parties, the degree of regulation in states varies significantly due to differences in the legal tradition and constitutional order. As a result, political parties are subject to a varying degree of regulation. Each country’s historical development and unique cultural context naturally preclude the development of a universal, single set of regulations for political parties”.

⁶²⁴ A. De Petris, C. Pinelli, *Introduzione*, in D. Nardella (a cura di), *La legislazione sui partiti politici in alcuni Paesi dell’Unione Europea*, Firenze, 2008, p. 10.

⁶²⁵ F. Di Mascio, D. R. Piccio, *La disciplina della politica. La regolazione dei partiti*, in S. Cassese (a cura di), *Riforme istituzionali e disciplina della politica*, Milano, 2015, p. 382.

⁶²⁶ Per una più completa ricostruzione delle scelte operate fuori dall’Italia in tema di legislazione sui partiti cfr. L. Karvonen, *Legislation on political parties. A Global Comparison*, in *Party politics*, vol. XXIII, fasc. n. 3/2007, p. 438: “All countries have some legislation that at least indirectly determines the conditions for political parties. The way electoral laws are formulated largely determines the basic conditions for the operation of parties (Grofman and Lijphart, 1986). While some countries explicitly recognize parties in their Constitution, others do not (Kronqvist, 2004). Many democratic countries have introduced legislation dealing with political finance and public subsidies to political parties; here, too, cross-national variation is considerable (Casas-Zamora, 2005). In a number of states where special legislation entailing a more comprehensive and detailed regulation of political parties has been introduced, there are specific party laws (PLs)”.

⁶²⁷ F. Di Mascio, D. R. Piccio, *La disciplina della politica. La regolazione dei partiti*, cit., p. 386, gli autori precisano ulteriormente che “sono solamente quattro (Belgio, Danimarca, Irlanda e Olanda) i Paesi in cui sono assenti sia riferimenti ai partiti politici nella Costituzione, sia una legge speciale sui partiti”.

significativamente, a seconda dei contesti: in alcuni viene dedicata esclusiva attenzione alle modalità di erogazione del finanziamento pubblico a loro destinato, in altri, più di rado, si individuano requisiti vincolanti l'organizzazione interna delle formazioni politiche la titolarità dei quali è propedeutica al legittimo esercizio della loro attività.

In questa sede, senza pretesa di completezza, la trattazione sarà quindi dedicata a tre diverse esperienze europee – rilevanti dal punto di vista storico culturale – dall'analisi delle quali poter trarre anche utili spunti per la risoluzione di questioni rimaste aperte sul tema in Italia. Le scelte delle legislazioni di Francia, Germania e Spagna offrono, infatti, un interessante campione per lo studio in oggetto.

3.1. Francia – La Francia è lo Stato, dei tre qui presi in esame, che si caratterizza per l'approccio più “astensionista” in tema di legislazione sull'organizzazione dei partiti. Nonostante con la Costituzione del 1958 abbia dato per la prima volta visibilità primaria ai partiti, il valore loro riconosciuto è minimo, per alcuni addirittura limitato ad una funzione elettorale di strutturazione del voto⁶²⁸. L'art. 4 della Costituzione recita infatti: “1. I partiti e i gruppi politici concorrono alla espressione del voto. Essi si formano ed esercitano la loro attività liberamente. 2. Devono rispettare i principi della sovranità nazionale e della democrazia. Essi contribuiscono all'attuazione del principio enunciato al secondo comma dell'articolo 1, alle condizioni stabilite dalla legge. 3. La legge garantisce le espressioni pluraliste delle opinioni e l'equa partecipazione dei partiti e gruppi politici alla vita democratica della Nazione”.

Il testo si astiene dal definire compiutamente sia le funzioni attribuite ai partiti – ai quali ci si limita a conferire un ruolo di concorrenza nella formazione degli esiti elettorali – sia le eventuali forme tramite le quali tali funzioni possono essere esercitate. Le stesse prerogative sono riconosciute inoltre ai gruppi politici⁶²⁹ che non hanno carattere di stabilità, posti dal testo costituzionale sullo stesso piano dei partiti.

⁶²⁸ R. Salari, *Quali regole per i partiti politici?*, Soveria Mannelli, 2008, p. 29.

⁶²⁹ Il *Conseil Constitutionnel* è intervenuto più volte a definire nozione di gruppo politico ampliandola anche i gruppi parlamentari (decisione 24 giugno 1959 n. 59-2 DC e decisione 18 maggio 1971 n. 7-42 DC).

L'ordinamento francese, quindi, in via generale considera il partito come una semplice associazione di conseguenza sottoposta esclusivamente alla disciplina della materia associazionistica: "*Loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association*".

Il primo riconoscimento legislativo che viene dato ai partiti risale al 1988 quando viene varata la prima legge relativa al loro finanziamento ("*Loi n. 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique*"). Ai sensi di tale normativa è considerato partito politico ogni persona giuridica di diritto privato con finalità politiche che abbia beneficiato di fondi pubblici (artt. 8-9) e che sia conseguentemente sottoposta a tutti gli ulteriori adempimenti previsti dalla normativa⁶³⁰.

È legittima quindi anche qualsiasi formazione politica che si muova nell'alveo della semplice disciplina associazionistica, ma in tal caso non potrà accedere ai benefici previsti dalla normativa, tra i quali: la possibilità di ricevere donazioni e acquistare quote associative e beni immobili e quella di poter di stare in giudizio⁶³¹. In aggiunta, e soprattutto, solo i partiti politici di cui alla legge del 1988 possono sostenere un candidato o un altro partito politico. Alle associazioni di fatto (*groupement de fait*) è, infatti, preclusa la possibilità di sostenere o finanziare i propri candidati (Codice elettorale, art. L. 52-8, secondo comma); ricevere finanziamenti pubblici (Legge n. 88-227 sulla trasparenza finanziaria della vita politica, artt. 7-16); accedere ai media pubblici (Codice elettorale, art. L. 167-1, primo comma).

Per i partiti politici, ai sensi della normativa in questione, sono invece previsti ulteriori vincoli contabili sul rispetto dei quali vigila la *Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques*⁶³². A parte, quindi, alcuni recenti interventi sul

⁶³⁰ Il procedimento di ottenimento della personalità giuridica non introduce vincoli sull'organizzazione interna ai partiti, tanto che anche il *Conseil Constitutionnel*, chiamato ad esprimersi sulla questione ha precisato che la comunicazione da rendere all'autorità non può comportare alcun controllo preventivo, pena: l'indebita lesione di un diritto tutelato costituzionalmente (*Décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971*).

⁶³¹ Art. 7: "*Les partis et groupements politiques se forment et exercent leur activité librement. Ils jouissent de la personnalité morale. Ils ont le droit d'ester en justice. Ils ont le droit d'acquérir à titre gratuit ou à titre onéreux des biens meubles ou immeubles : ils peuvent effectuer tous les actes conformes à leur mission et notamment créer et administrer des journaux et des instituts de formation conformément aux dispositions des lois en vigueur*".

⁶³² In sintesi il partito o il gruppo politico deve: tenere una contabilità in base a un regolamento stabilito dall'Autorità degli standard contabili; avere due revisori che certificano i loro conti se le loro spese annuali superano € 230.000 o, in mancanza, da un revisore dei conti; depositare i propri conti nel primo semestre dell'anno successivo a quello dell'esercizio finanziario; comunicare annualmente l'elenco delle persone che hanno acconsentito a versargli una o più donazioni o contributi, nonché il relativo importo.

fronte elettorale finalizzati a stabilizzare l'equa partecipazione di genere alle elezioni⁶³³ che quindi hanno avuto una ripercussione indiretta su singole prerogative dei partiti, essi in Francia rimangono ancora liberi di associarsi senza dover dimostrare il rispetto di particolari requisiti di democraticità interna. Soltanto, infatti, nel caso la loro organizzazione e finalità sia giudicata contraria ai principi della Repubblica essa sarà sciolta o dichiarata nulla (peraltro come qualsiasi altra associazione anche non politica)⁶³⁴.

Se, quindi, l'impostazione francese presenta alcune similitudini con l'impostazione dell'art. 49 Cost. rispetto alla volontà di preservare e incentivare qualsiasi forma di pluralismo politico, ne va segnalata la mancata evoluzione che nemmeno al conferimento di risorse pubbliche ha fatto corrispondere l'introduzione del rispetto di standard minimi di democrazia.

3.2. Germania – In Germania, invece, la Legge Fondamentale ha optato per un approccio più incisivo. L'obbligo, per i partiti, di conformarsi ad un'organizzazione democratica gode del rango costituzionale, l'art. 21 recita infatti: “1. I partiti concorrono alla formazione della volontà politica del popolo. La loro fondazione è libera. Il loro ordinamento interno deve essere conforme ai principi fondamentali della democrazia. Essi devono rendere conto pubblicamente della provenienza e dell'utilizzazione dei loro mezzi finanziari e dei loro beni. 2. I partiti, che per le loro finalità o per il comportamento dei loro aderenti si prefiggono di attentare all'ordinamento costituzionale democratico e liberale, o di sovvertirlo, o di mettere in pericolo l'esistenza della Repubblica federale tedesca, sono incostituzionali. Sulla questione d'incostituzionalità decide il Tribunale costituzionale federale. 3. I particolari sono stabiliti dalla legislazione federale”.

⁶³³ Rispetto alla formulazione originaria, con la Legge n. 99-568 dell'8 luglio 1999 sono state introdotte disposizioni in favore dell'equilibrio uomo-donna all'interno delle formazioni politiche. Ai partiti spetta, adesso, l'obbligo di presentare liste paritetiche alle elezioni (disposizione ulteriormente potenziata dalla legge del 6 luglio 2000 che impone una rigorosa uguaglianza per le elezioni a scrutinio di lista introducendo in caso di inottemperanza la diminuzione del finanziamento in proporzione al mancato rispetto della parità). Per ulteriori sviluppi della normativa cfr. R. Salari, *Quali regole per i partiti politici?*, cit., p. 24.

⁶³⁴ Art. 3: “*Toute association fondée sur une cause ou en vue d'un objet illicite, contraire aux lois, aux bonnes mœurs, ou qui aurait pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national et à la forme républicaine du gouvernement, est nulle et de nul effet*”.

Il disposto costituzionale accoglie *in primis* un'accezione ampia di partito e non limitata alla sola partecipazione elettorale (similmente al nostro art. 49 Cost.). In aggiunta, però, rispetto al quadro normativo del nostro ordinamento, introduce specifici requisiti cui i partiti devono conformarsi e precisi limiti oltre i quali è loro preclusa qualsiasi attività politica, pena: la dichiarazione di incostituzionalità⁶³⁵.

Il ruolo dei partiti è valorizzato anche da altre disposizioni costituzionali che stabiliscono il diritto di non discriminazione in base, anche, alle opinioni politiche (art. 3), di libertà di espressione (art. 5) e di riunione (art. 8) e che sanciscono il diritto della sovranità popolare (art. 20) di esprimere liberamente i propri rappresentanti tramite elezioni (art. 38). Ai partiti è quindi attribuito un ruolo di “*summa* della funzione complessiva di mediazione tra elettori e istituzioni che i medesimi svolgono nella democrazia pluralista”⁶³⁶. La connotazione democratica dell'ordinamento è in particolare intesa “dal basso verso l'alto” (*von unten nach oben*)⁶³⁷ secondo una fortunata espressione enucleata da una sentenza del 1952 del *Bundesverfassungsgericht (BVerfG)*⁶³⁸, in base alla quale ai membri dei partiti deve sempre essere garantita la concreta possibilità di partecipare alla formazione della volontà politica⁶³⁹.

⁶³⁵ Sul tema cfr. C. Pinelli, *Discipline e controlli sulla “democrazia interna ai partiti”*, cit., p.

⁶³⁶ R. Salari, *Quali regole per i partiti politici?*, cit., p. 67.

⁶³⁷ Cfr. *amplius* sul punto: E. Caterina, *Strumenti e rimedi a tutela della democrazia interna ai partiti politici: un'analisi nell'ordinamento tedesco*, in *Democrazia e diritto*, fasc. n. 1/2016, p. 144 e p. 145: “si può dire che, perché un partito possa dirsi strutturato “dal basso verso l'alto”, occorre: a) che gli organi direttivi del partito siano eletti tra i membri in maniera democratica e per un periodo determinato; b) che le decisioni più rilevanti sulla vita del partito possano essere prese direttamente dal congresso/assemblea dei membri; c) che le liste di candidati da presentare alle elezioni siano formate secondo procedure democratiche (e non “imposte” dall'alto); d) che ad ogni membro siano garantiti alcuni diritti che gli consentano, in condizioni di parità con gli altri membri, una effettiva libertà di azione e partecipazione all'interno del partito”.

⁶³⁸ *BVerfGE* 2,1,40 (si tratta della sentenza con cui fu pronunciata la “anticostituzionalità” della SRP). Nel ripercorrere la vicenda dei partiti in Germania così J. Luther, *Dove è diretta la democrazia? Risposte tedesche*, in *Federalismi.it*, numero speciale 1/2017, p. 234: “La giurisprudenza costituzionale è riecheggiata in parte nella teoria delle trasformazioni strutturali della democrazia di Gerhard Leibholz secondo cui nello “Stato dei partiti” la democrazia ha assunto una “forma fenomenologica razionale della democrazia plebiscitaria” e la volontà della maggioranza partitica viene di fatto identificata con la *volonté générale*. In parte riecheggiava anche la teoria pluralista della democrazia di Ernst Fraenkel, secondo la quale il bene comune può essere definito solo ex post come risultato dell'interazione delle forze economiche, sociali e culturali concorrenti e il riequilibrio tra le componenti rappresentative e plebiscitarie si gioca nella cultura dei partiti e dei gruppi d'interesse”.

⁶³⁹ Per perseguire tale finalità il partito deve organizzarsi stabilmente su base territoriale. La legge contiene a questo proposito elementi relativi all'organizzazione funzionale e territoriale dei partiti: le responsabilità dei vari organi del partito (assemblea dei membri, assemblea dei delegati, comitato esecutivo, comitato generale del partito e tribunali arbitrali di partito). Ad esempio si prevede che i membri e i delegati

A specificare meglio la natura giuridica e il ruolo dei partiti è intervenuta, negli anni, anche la disciplina ordinaria: *in primis* in tema di requisiti di democrazia interna con la legge adottata nel 1967 (*Parteiengesetz-PartG* artt. 4-17⁶⁴⁰) sulla spinta di una sentenza del Tribunale costituzionale federale⁶⁴¹; *in secundis* quella inerente la legislazione elettorale (*Bundeswahlgesetz-BWahlG*, artt. 21 e 27; *Europawahlgesetz-EuWG* art.10). Ulteriori disposizioni sono state adottate, poi, anche dai singoli *Länder*.

Tale impianto normativo pone al centro dell'ordinamento il ruolo dei partiti⁶⁴² e prescrive l'obbligo, per tutte le formazioni politiche che intendano concorrere alle elezioni, di offrire una sufficiente garanzia di serietà nel perseguimento delle loro finalità (art. 2, comma 1, *PartG*). Ad esse è infatti richiesta un'attività continuativa: un'associazione perde il suo *status* giuridico di partito qualora non partecipi per un periodo di sei anni con proprie liste ad un'elezione per il *Bundestag* o per un *Landtag*⁶⁴³.

Nonostante, però, il significativo riconoscimento costituzionale e della disciplina primaria, anche in Germania i partiti s'inquadrano come associazioni di diritto privato e non come organi dello Stato⁶⁴⁴. Essi sono infatti associazioni di persone fisiche liberamente costituite ai sensi dell'art. 9, comma 1, della Legge fondamentale, che agiscono in base alle norme di diritto privato relative alle associazioni contenute nel

del partito abbiano pari diritti di voto (art. 10). Per quanto riguarda l'organizzazione territoriale del partito, la legge specifica che i partiti devono essere organizzati in sezioni regionali (art. 7). Stabilisce anche le sanzioni che il partito centrale può imporre ai distaccamenti regionali (art. 16). Ulteriori disposizioni sono dettate in merito all'organizzazione democratica dei partiti; si specifica il modo in cui i candidati devono essere nominati per l'elezione (la votazione deve avvenire a scrutinio segreto), o sulla frequenza con cui il comitato esecutivo del partito debba essere rinnovato. La legge elettorale federale completa il quadro normativo stabilendo che la selezione dei candidati sia decisa da un'assemblea di membri del partito o di delegati di partito.

⁶⁴⁰ In particolare indicazioni relative alla denominazione, al programma e allo statuto di un partito sono contenute nell'art. 4 e nell'art. 6 *PartG*.

⁶⁴¹ Sentenza del Tribunale costituzionale del 1966 (*BVerfGE* 20, 56) che indicava al legislatore la necessità di regolare finanziamento ai partiti politici e la loro struttura interna e che aveva dichiarato incostituzionale una legge del 1959 che destinava ai partiti finanziamenti per "compiti di formazione politica e altre generiche funzioni". Sul punto cfr. M. Caciagli, *Germania: Partiti e sistema partitico prima e dopo l'unificazione*, in P. Grilli di Cortona, G. Pasquino (a cura di), *Partiti e sistemi di partito nelle democrazie europee*, Bologna, 2007, p. 30.

⁶⁴² Art. 1, *PartG*.

⁶⁴³ Lo stesso vale se un'associazione, contrariamente all'obbligo di rendicontazione pubblica, di cui all'art. 23, non abbia presentato alcun rendiconto per sei anni. L'art. 2 *PartG* stabilisce inoltre che non possa definirsi partito Associazioni politiche non sono considerate partito l'associazione i cui iscritti o la cui dirigenza sia in maggioranza composta di cittadini stranieri ovvero la cui direzione politica si trovi al di fuori dell'ambito territoriale di applicazione della legge sui partiti.

⁶⁴⁴ Con la sentenza 2 marzo 1977 n. 125 la Corte distingue la natura degli organi di Stato e i partiti politici.

Codice civile (21-79 *Bürgerliches Gesetzbuch-BGB*). L'iscrizione nel registro delle associazioni (art. 21 *BGB*) è loro richiesta solo qualora intendano organizzarsi come “associazioni legalmente responsabili”⁶⁴⁵.

Anche il mancato possesso della personalità giuridica non è preclusivo della partecipazione alle elezioni. In base alla normativa elettorale federale⁶⁴⁶ è sufficiente la titolarità dello *status* di partito⁶⁴⁷; all'accertamento dei requisiti, è poi preposta, un'apposita Commissione elettorale federale (*Bundeswahlleiter*)⁶⁴⁸. Il riconoscimento della qualità di “partito” è il presupposto perché un'associazione possa partecipare alle elezioni designando proprie candidature⁶⁴⁹; senza potrà comunque partecipare alle elezioni, ma come “gruppo di elettori” (*Wählergruppe*). Contro la decisione di diniego di tale qualità della Commissione elettorale federale è ammesso ricorso alla Corte costituzionale federale (*Bundesverfassungsgericht*). Al Tribunale costituzionale spetta, infine, il compito di giudicare i partiti che si muovano in contrasto con i principi dell'ordinamento giudicandone l'incostituzionalità (ai *Länder* spetta poi dare esecuzione alle sentenze del giudice delle leggi ai sensi dell'art 32. *PartG*).

La disciplina tedesca è quindi particolarmente articolata soprattutto sul tema della democrazia interna. Non solo la legge sui partiti prevede nel dettaglio le modalità di funzionamento degli organi societari e gli standard minimi di democraticità di uno statuto, ma affida alle commissioni elettorali e al giudice ordinario il compito di verificare che l'effettiva attività di un partito sia conforme a quanto dichiarato nei documenti costitutivi. Si tratta di una funzione che, alla luce dell'esplicita individuazione di criteri da parte della legge, limita anche la discrezionalità di giudizio di tali organi e conferisce significativa

⁶⁴⁵ Camera dei deputati, *Attuazione dell'art. 49 Cost. in materia di disciplina dei partiti politici*, dossier n. 398/2, 2016, p. 9: “Riguardo la capacità giuridica di un partito politico la legge sui partiti non si pronuncia. Tuttavia il § 3 *PartG* prevede che il partito, a proprio nome, possa essere soggetto attivo o passivo di un'azione giuridica (c.d. *Parteifähigkeit*, capacità di partito)”.

⁶⁴⁶ Art. 18 e art. 32 ss. del Regolamento elettorale federale *Bundeswahlordnung-BWO*.

⁶⁴⁷ Così come definito dall'art 2 comma 1 *PartG*.

⁶⁴⁸ Svolge il compito di accertamento in base all'art. 18, comma 2, della legge elettorale federale. È presieduta da un direttore (*Bundeswahlleiter*), nominato dal Ministro degli interni federale a tempo indeterminato, che per prassi consolidata è il Direttore dell'Ufficio statistico della Federazione; ne fanno inoltre parte otto membri designati dai partiti in numero proporzionale ai voti di lista conquistati nelle ultime elezioni e due giudici del Tribunale amministrativo federale (*Bundesverwaltungsgericht*).

⁶⁴⁹ Lo schema generale prevede che i partiti siano tenuti a notificare la propria intenzione di partecipare alle elezioni all'amministrazione competente. La notifica deve includere la denominazione del partito e deve essere firmata da tre membri del comitato esecutivo nazionale del partito. Il partito deve anche fornire statuto, programma, organigramma e distaccamenti regionali. All'amministrazione spetta poi decidere se il gruppo politico possa essere riconosciuto come un “partito”.

efficacia alla normativa⁶⁵⁰. Il risultato è un sistema di partiti pienamente integrato nel contesto istituzionale e che garantisce il rispetto dei valori essenziali che ispirano la società civile; un assetto quindi che “rappresenta un formidabile collante sociale nel divenire dei processi di integrazione politica (...) nella misura in cui appare in grado di porre un argine agli estremismi centrifughi assicurando l’unità nazionale anche attraverso una fondamentale spinta all’omologazione nel godimento dei diritti fondamentali da parte dei cittadini della Federazione”⁶⁵¹.

Seppur tale conformazione normativa non sia stata comunque in grado di arginare la diaspora degli iscritti⁶⁵², la sua comparazione con la parallela disciplina in vigore nel nostro ordinamento ne fa emergere i limiti: la nostra normativa, più generica, concede all’intervento giurisdizionale ampi spazi di espressione e discrezionalità, e lo sviluppo di indirizzi disomogenei. Se, quindi, persistono ambiti in cui lo Stato, auspicabilmente, deve intervenire solo per garantire la decisione in autonomia dei partiti (su tutte la scelta dei candidati per le elezioni), in altri sembra più che legittimo un suo intervento funzionale anche a distinguere la loro realtà da quella delle semplici associazioni.

3.3. Spagna – Anche la Spagna, per superare l’esperienza di dittatura pluridecennale, ha scelto di costituzionalizzare i partiti politici, ritenendoli essenziali allo sviluppo del nuovo ordinamento democratico: “*Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política*”. In virtù di tali essenziali funzioni, “*su creación y el ejercicio de su actividad son libres*”, ma “*dentro del respeto a la Constitución y a la ley*”. Infine “*su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos*” (art. 6 CE).

Il testo costituzionale, di ispirazione tedesca, esplicita quindi l’obbligo per i partiti (differentemente da quanto dispone per le semplici associazioni) di dotarsi di strutture democratiche. Attuativa di tale disposto è la normativa primaria adottata nel 2002 (*Ley*

⁶⁵⁰ Cfr. sul punto E. Caterina, *Strumenti e rimedi a tutela della democrazia interna ai partiti politici: un’analisi nell’ordinamento tedesco*, cit., p. 166.

⁶⁵¹ V. Baldini, *Istituzioni della rappresentanza politica e assetto federale nell’ordinamento tedesco: l’esperienza del Vermittlungsausschuss*, Napoli, 2001, p. 164. L’autore precisa inoltre che “l’elemento partitico finisce per costituire il punto di forza di un’istanza centralistica ma anche un autentico tutore della logica pluralistica riconducibile alla scelta federale”.

⁶⁵² Sul punto cfr. M. Caciagli, *Germania: Partiti e sistema partitico prima e dopo l’unificazione*, cit., p. 46 e ss.

Orgánica 6/2002, de Partidos Políticos) e modificata da ultimo dalla *Ley Orgánica 3/2015*. Prima della Costituzione del 1978, e della sua disciplina attuativa, l'operatività del partito era disciplinata dalla *Ley 54/1978, de Partidos Políticos*.

La normativa regola la fondazione di un partito stabilendo il procedimento da seguire e le caratteristiche essenziali dello statuto. Tramite il disposto degli artt. 3 (“*Constitución, Estatutos y personalidad jurídica*”), 4 (“*Inscripción en el Registro*”) e 5 (“*Examen de los requisitos para la inscripción*”) la legge dettaglia le modalità di costituzione e ottenimento della personalità giuridica.

Riguardo allo statuto, la riforma del 2015 (in particolare modificando l'art. 3), ha introdotto l'obbligo di esplicitare, non solo i profili più rilevanti di contabilità finanziaria del partito, ma anche e soprattutto le scelte di organizzazione interna. Il dettato normativo vincola, però, tali scelte ad alcuni parametri.

Si stabilisce l'obbligo di prevedere (lett. *i*), comma 2, dell'art. 3): gli organi di governo e di rappresentanza (la loro composizione, i termini per il loro rinnovo nel limite massimo di quattro anni, i loro poteri); gli organi competenti per la convocazione delle sessioni degli organi collegiali e le modalità di svolgimento delle stesse (il termine minimo di convocazione, la durata, le regole di preparazione dell'ordine del giorno, quelle di deliberazione e le maggioranze richieste). Alla lett. *j*) si specifica ulteriormente il dovere di prevedere a livello statutario la procedura per l'elezione degli organi direttivi e la garanzia che ad essa possano partecipare attivamente tutti i membri mediante suffragio libero e segreto. Lo statuto politico deve inoltre, ai sensi della lett. *s*) dello stesso articolo, stabilire il regime delle sanzioni nei confronti dei suoi membri e la procedura per la loro imposizione. Essa non potrà comunque non prevedere un contraddittorio e la garanzia, per gli iscritti oggetto del procedimento, di informazione sugli eventi che hanno dato origine alla procedura così da poter dare loro la possibilità di intervenire prima dell'imposizione delle sanzioni.

Si tratta quindi di disposizioni dettagliate che costruiscono un prototipo statutario particolarmente garantista per l'iscritto salvo le deroghe introdotte per i reati di corruzione, che anche qualora non accertati, comportano in base alla legge la sospensione o l'espulsione dal partito⁶⁵³.

⁶⁵³ Art. 3, comma 2, lett. *s*): “*No obstante lo anterior, se establecerá en todo caso, la suspensión cautelar automática de la afiliación de los afiliados incurso en un proceso penal respecto de los cuales se*

L'iscrizione nel Registro dei partiti politici (*Registro de Partidos Políticos*), tramite il deposito dello statuto e degli altri atti costitutivi previsti dalla legge, comporta l'acquisizione della personalità giuridica. Il Ministero dell'interno, depositario del registro, ha venti giorni di tempo per accertare la correttezza della documentazione presentata⁶⁵⁴. Si tratta quindi di un primo controllo di natura preventiva a cui sono sottoposti i partiti che può portare ad una dichiarazione di illiceità già all'atto della loro fondazione.

I partiti godono del diritto di associarsi liberamente (artt. 22.1 CE e 1 LOPP), ma diversamente da quanto previsto dalla disciplina nazionale per le associazioni⁶⁵⁵, devono necessariamente far parte del registro nazionale poiché nel loro caso l'iscrizione ha "carattere obbligatorio e costitutivo perché conferisce loro la necessaria personalità giuridica, rende pubblica la loro istituzione ed i loro statuti, vincola i pubblici poteri e costituisce garanzia sia per i terzi che con loro entrano in contatto, sia per i loro membri (art. 4.3 LOPP)"⁶⁵⁶.

Successivamente alla sua istituzione il partito può essere sciolto, oltre al caso in cui ricada in fattispecie penali, "*cuando vulnere de forma continuada, reiterada y grave la exigencia de una estructura interna y un funcionamiento democráticos, conforme a lo previsto en los artículos 7 y 8 de la presente Ley Orgánica*" (art. 10, comma 2, lett. b) LOPP). Ci si riferisce quindi a violazioni attinenti alla democrazia interna dei partiti e, segnatamente, alla loro organizzazione ed al loro funzionamento (art. 7) ed ai diritti ed ai doveri dei loro membri (art. 8). Su tali questioni giudica la *Sala Especial del Tribunal Supremo* (art. 10.5.)⁶⁵⁷.

haya dictado auto de apertura de juicio oral por un delito relacionado con la corrupción así como la sanción de expulsión del partido de aquellos que hayan sido condenados por alguno de esos delitos". La disposizione costituisce sicuramente un potenziale deterrente per la corruzione, ma introduce un automatismo che interviene prima di una sentenza definitiva e per questo risulta solo parzialmente condivisibile.

⁶⁵⁴ Cfr. *amplius* J. B. Pilet, E. Van Haute, *Criteria, conditions, and procedures for establishing a political party in the Member States of the European Union*, Bruxelles, 2012, p. 27.

⁶⁵⁵ La pubblicazione nel registro per le associazioni ha solo finalità di pubblicità (artt. 22.3 CE e 10 LODA).

⁶⁵⁶ S. Curreri, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, Firenze, 2005, p. 61.

⁶⁵⁷ S. Curreri, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, cit., p. 72: "Difatti, tanto l'art. 22.4 CE quanto l'art. 5.1 LPP non precisavano quale era il giudice competente a sospendere provvisoriamente, dapprima, e, poi, a sciogliere definitivamente il partito qualora la sua organizzazione o attività, nel senso sopra precisato, si fossero rivelate contrarie ai principi democratici. In mancanza di un'apposita disposizione, costituzionale o legislativa, il *Tribunal Constitucional*, sin dalle primissime

La normativa, è infine, ulteriormente arricchita dall'art. 44, comma 1, della *Ley Orgánica 5/1985*, sul *Régimen Electoral General* (LREG), modificata da ultimo dalla *Ley Orgánica 3/2015*, che prevede che possano presentare candidati o liste di candidati esclusivamente: i partiti o le federazioni iscritti nel relativo registro; le coalizioni; i raggruppamenti di elettori (*agrupaciones de electores*) con i requisiti stabiliti dalla legge.

Il complesso normativo spagnolo costituisce, quindi, senza dubbio un'interessante sperimentazione avendo adottato, in maniera più decisa rispetto all'Italia una completa disciplina di implementazione del parametro organizzativo democratico.

4. Gli orientamenti delle organizzazioni internazionali sulla disciplina organizzativa dei partiti politici – Data la rilevanza e centralità dei partiti politici nelle democrazie contemporanee, le organizzazioni internazionali non hanno mancato di dedicarvi le loro attenzioni con l'obiettivo di individuare un minimo comun denominatore universalmente valido a stabilire la democraticità di un partito. Limitando l'esame all'esperienza europea, appaiono particolarmente rilevanti le elaborazioni del GRECO e i suoi rapporti di valutazione che, come anticipato⁶⁵⁸, hanno dedicato anche all'Italia una particolareggiata analisi sulla politica in generale e sul suo finanziamento. Sul punto, particolare attenzione merita il terzo ciclo di valutazioni adottato nel 2007 in cui tra i temi esaminati figurava “*transparency of Party Funding with reference to the Recommendation of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns*” dal quale sono scaturiti diversi report, l'ultimo dei quali pubblicato il 29 giugno 2018⁶⁵⁹. In quest'ultimo dossier sul tema della trasparenza del finanziamento ai partiti, il GRECO valuta l'Italia solo parzialmente adempiente alla raccomandazione già formulata dall'organismo di vigilanza: “Il GRECO ha raccomandato di (i) elaborare un approccio

sentenze, ha escluso la propria competenza in materia di controllo sul carattere democratico della struttura interna e del funzionamento dei partiti. Esclusa la competenza del giudice penale, trattandosi d'ipotesi d'illegittimità e non d'illiceità, si era concluso per la competenza del giudice civile, oppure, più problematicamente, di quello amministrativo qualora si fosse trattato di violazioni concernenti il procedimento elettorale. Optando alla fine per la *Sala Especial*, il legislatore ha accolto le perplessità sollevate in dottrina circa l'opportunità di rimettere al giudice civile una simile materia, intrisa di politicità”.

⁶⁵⁸ Cfr. cap. II, sez. II.

⁶⁵⁹ GRECO, *Addendum al Secondo Rapporto di Conformità sull'Italia*, Strasburgo, 29 giugno 2018, consultabile qui: <https://rm.coe.int/terzo-ciclo-di-valutazione-addendum-al-secondo-rapporto-di-conformita-/16808c9a2b>

coordinato per la pubblicazione delle informazioni sul finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali; (ii) assicurarsi che tali informazioni siano rese disponibili in modo coerente, comprensibile e tempestivo, fornendo in tal modo un accesso più facile e significativo al pubblico, compreso un uso ottimale della pubblicazione via internet⁶⁶⁰.

Sul tema invece dell'organizzazione interna ai partiti particolare rilevanza assumono i documenti redatti dall'OSCE/ODHIR e dalla Commissione di Venezia. In controtendenza con alcune delle normative fin qui analizzate volte a tradurre in legge la democraticità organizzativa dei partiti, le linee guida sono piuttosto caute riguardo al ruolo di regolatori degli Stati preferendo invece preservare la libertà di associazione in partiti politici da qualsiasi indebita inferenza. Assecondando tale impostazione le linee guida invitano gli Stati a astenersi dall'interferire con il funzionamento interno dei partiti⁶⁶¹ incoraggiando, invece, questi ultimi a dotarsi spontaneamente di strutture democratiche e vincolando i loro dirigenti di partito al rispetto di appositi codici di condotta. Allo Stato spetta al massimo, secondo la Commissione di Venezia, intervenire su alcuni temi specifici come la parità di genere e il rispetto delle minoranze⁶⁶².

⁶⁶⁰ GRECO, *Addendum al Secondo Rapporto di Conformità sull'Italia*, cit., p. 8: "Il GRECO ricorda che la presente raccomandazione è stata considerata come attuata solo in parte. Il GRECO ha accolto con favore gli sforzi fatti per facilitare le informazioni sulle finanze dei partiti politici, anche attraverso la loro pubblicazione online. Il GRECO ha tuttavia considerato che gli ulteriori sforzi fossero necessari riguardo alla pubblicazione dei finanziamenti delle campagne elettorali, in particolare, riguardo ai candidati alle elezioni che non sono stati eletti (...) non è tuttavia convinto che le misure riferite affronterebbero efficacemente la preoccupazione principale sollevata dalla raccomandazione iv, ovvero l'approccio olistico nei confronti della pubblicazione dei finanziamenti delle campagne elettorali che consente un accesso più agevole e significativo a tali informazioni da parte del pubblico. Tale preoccupazione deve essere letta in parallelo alla valutazione fatta dal GRECO in merito alla raccomandazione vi che segue riguardante i dubbi che permangono riguardo alla vigilanza, ed è ancor più pertinente nel nuovo quadro del finanziamento dei partiti in Italia che nel 2017 ha abolito il finanziamento pubblico diretto a favore di un sistema di finanziamento privato su base volontaria (...). Il GRECO conclude che la raccomandazione iv rimane attuata solo in parte."

⁶⁶¹ Commissione di Venezia, *Guidelines on political party regulation by OSCE/ODIHR and Venice Commission*, cit., p. 18 "The internal functions of political parties should generally be free from state interference. Internal political party functions are best regulated through the party constitutions or voluntary codes of conduct elaborated and agreed to by the parties themselves".

⁶⁶² Pace Recommendation, 1899(2010), *Increasing women's representation in politics through the electoral system*, 2010; Commissione di Venezia, *Making Gender Equality a reality*, 2009; Consiglio d'Europa, *Framework convention on the protection of national minorities (FCNM)*, 1995. In più le linee guida specificano p. 25: "Due to the important role that parties play as actors in a democracy, some OSCE states have legislated requirements that certain internal party functions be democratic in nature. The basis and applicability of such legislation must be carefully considered. Regulation of internal party functions, where applied, must be narrowly constructed as to not unduly interfere with the right of parties as free associations to manage their own internal affairs. (...) However, as parties contribute to the expression of political opinion and are instruments for the presentation of candidates in elections, some regulation of internal party activities [about gender equality and the role of minorities] can be considered necessary to ensure the proper functioning of a democratic society".

Per il resto la legislazione dei partiti deve essere garante di alcuni semplici principi. In primo luogo del diritto di associazione e della sua natura volontaria come stabilito anche dall'art. 20 della Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo. Le limitazioni eventualmente introdotte sul tema dagli Stati devono essere supportate da oggettive ragioni di esigenza pubblica, rispettare il principio di proporzionalità ed essere stabilite o a livello costituzionale o legislativo. La legge che introduce limitazioni all'esercizio di tale diritto (come ad esempio il rispetto del principio di "non violenza") deve essere inoltre chiara e precisa "*indicating to political parties both what activities are considered unlawful and what sanctions are available in cases of violations. Political party legislation should be adopted openly, following debate, and made widely available for public review to ensure individuals and political parties are aware of their rights and the limitations on such rights*"⁶⁶³.

La legislazione nazionale, può, inoltre prevedere specifici obblighi e responsabilità per i partiti politici anche per differenziarne lo *status* rispetto alle singole associazioni. L'introduzione di requisiti per la registrazione non è valutata dal report lesiva del libero diritto di associazione, soprattutto nei contesti in cui siano accordati alcuni privilegi ai partiti rispetto alle altre associazioni.

Particolare attenzione deve essere, invece, dedicata ai parametri e alle procedure in base ai quali operare il rigetto di una richiesta di iscrizione di un partito in un registro nazionale; essi devono essere chiari e ben pubblicizzati, così da minimizzare l'eventuale compressione del diritto di associazione per ragioni unicamente amministrative. Lo Stato deve inoltre approntare strumenti in grado di proteggere tale diritto (in ossequio al disposto dell'art. 11 della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo) e considerare la proibizione o dissoluzione di un partito politico come *extrema ratio* (successiva ad un'eventuale "de-registrazione" negli Stati che adottano un registro nazionale dei partiti). Principio, questo, già affermato dalla Risoluzione n. 1308 del 2002 dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa che al paragrafo 11 stabilisce che: "*Restrictions on or dissolution of political parties should be regarded as exceptional measures to be applied in cases where the party concerned uses violence or threatens civil peace and the democratic constitutional order of the country*".

⁶⁶³ Commissione di Venezia, *Guidelines on political party regulation by OSCE/ODIHR and Venice Commission*, cit., p. 41.

La disciplina statale deve anche garantire l'equo trattamento di tutte le forze politiche incentivando il pluralismo e astenendosi da eventuali interferenze nella scelta dei candidati dei partiti alle competizioni elettorali; a tal fine anche l'implementazione della legislazione sui partiti deve essere affidata a organismi in grado di garantire imparzialità e non arbitrarietà di giudizio. Da questo punto di vista anche i partiti devono approntare rimedi effettivi (caratterizzati da procedimenti con tempi certi e terzietà degli organi decisionali) contro le decisioni interne potenzialmente lesive dei diritti dei singoli. Gli statuti dei partiti dovrebbero pertanto dedicare la dovuta attenzione ai criteri di selezione con cui accedere al partito (rendendoli trasparenti) e con cui, tra i propri membri, scegliere a chi affidare il “*decision-making*”.

Infine, per quanto sia concesso ai partiti di accettare l'affiliazione dei soli individui che condividano i loro valori e le loro convinzioni, le loro discipline interne dovrebbero in ogni caso essere “non discriminatorie” rispetto alla razza, il sesso, la lingua, la religione, le opinioni politiche e le origini nazionali⁶⁶⁴.

⁶⁶⁴ Il principio di non discriminazione è definito dagli articoli 2 e 26 del ICCPR (*International Covenant on Civil and Political Rights*) e nell'articolo 14 della CEDU, nonché in una serie di altri strumenti universali e regionali.

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

L'analisi fin qui condotta ha tentato di ricostruire il quadro normativo in cui si muovono i partiti, imposto dalla legislazione costituzionale e primaria, e integrato dalla loro autonoma normazione. Si tratta di un complesso normativo disorganico, in ragione della *ratio* ad esso sottesa, e incompleto, a causa della mancanza di sufficienti strumenti preordinati a garantirne l'efficacia.

Riguardo al primo aspetto, in particolare, la normativa enucleata dal D.L. 149 del 2013 e dai successivi interventi – in tema di standard minimi di democrazia organizzativa interna a un partito – è obbligatoria esclusivamente per coloro che intendono beneficiare dei vantaggi fiscali e economici dalla stessa previsti. Tale aspetto affligge in maniera significativa l'efficacia complessiva dell'impianto legislativo che, già per come è concepito, si prefigge di disciplinare solo *parzialmente* il mondo dei partiti e, segnatamente, solo coloro che volontariamente decidono di sottoporvisi. Se, quindi, da una parte, è apprezzabile l'intento perseguito dal legislatore di riempire di contenuto giuridico il “metodo democratico” prescritto dalla Costituzione; dall'altra, introdurre normativamente, per la prima volta, l'attuazione del disposto costituzionale e limitarne il campo di azione – per di più in ragione di una giustificazione “economica” – sembra l'esito di un'intenzione legiferante quantomeno incerta.

La volontà di intervenire ad esclusivo sostegno del dettato costituzionale di cui all'art. 49 Cost. non emerge infatti con chiarezza, quasi a voler significare che tale intento, da solo, non possa considerarsi meritevole di attenzione legislativa e, per questo, necessita il supporto di una “ragione finanziaria”. Si tratta di un'impostazione concettuale inimmaginabile in altri ambiti dell'ordinamento, anche molto contigui a quello dei partiti. Solo a titolo di esempio, basti pensare al fatto che, l'ordinamento non accorda nessuna “contropartita” economica in cambio del rispetto della disciplina delle associazioni, costituzionale e primaria. Le due scelte, entrambe legittime, di finanziare l'attività dei partiti e di richiedere loro il rispetto di standard associativi minimi, ben potrebbero quindi essere portate avanti separatamente, essendo finalizzate al perseguimento di due intenti connessi, ma distinti.

Il dato economico non può, infatti, considerarsi aspetto essenziale della democraticità, ma al più fattore ad essa *strumentale*. Il finanziamento ai partiti si può porre come mezzo tramite il quale: assicurare la democraticità “esterna” di un ordinamento e quindi garantire pluralismo e parità di *chances* tra partiti; intervenire nella dimensione associativa interna dei partiti, esigendo da loro il rispetto di prescrizioni democratiche come “contropartita” al percepimento di risorse economiche statali.

La connessione dei due aspetti – democraticità e finanziamento – costituisce, però, come è emerso anche dalla sintetica disamina delle normative di altri Paesi europei sul tema, una modalità di disciplinare il fenomeno frequentemente utilizzata. Ma tale impostazione può trovare giustificazione nel caso di un sistema di finanziamento pubblico diretto, in cui richiedere ai partiti il rispetto di standard democratici all’interno delle loro strutture associative in cambio di risorse economiche statali volte a sostenere la loro attività ordinaria e a rimborsare le spese elettorali da loro sostenute. Adesso che tali sovvenzioni sono solo indirette e eventuali (percepite dai partiti solo nel caso di un’autonoma scelta del cittadino tramite le donazioni e il due per mille), la ragione “finanziaria” non sembra in grado di sorreggere la *ratio* di una disciplina di questo tipo.

Ecco perché il legislatore avrebbe potuto rivendicare la volontà di garantire l’osservanza del metodo democratico all’interno dei partiti (obiettivo solo in parte dichiarato dalla normativa⁶⁶⁵) richiedendo l’obbligatoria applicazione della disciplina a tutte le formazioni politiche con le caratteristiche giuridiche della forma partito⁶⁶⁶ in maniera uniforme in tutto l’ordinamento. Ammettendo, invece, l’operatività della disciplina “a corrente alternata” ed escludendone l’efficacia *erga omnes*, si è prodotto un effetto di legittimazione *anche* dei partiti che non si conformano ai requisiti di democraticità. È quindi, così, lo stesso ordinamento che rinuncia a definire *essenziale* il metodo democratico, a intercettare e rendere attuale il significato ampio dell’art. 49 della Costituzione, ben potendo altri partiti agire e strutturarsi anche in maniera difforme rispetto a quanto prescritto della normativa.

⁶⁶⁵ Art. 2, D.L. 28 dicembre 2013 n. 149, come convertito dalla L. 21 febbraio 2014, n. 13 “L’osservanza del metodo democratico, ai sensi dell’articolo 49 della Costituzione, è assicurata anche attraverso il rispetto delle disposizioni del presente decreto”.

⁶⁶⁶ Sulla nozione giuridica di partito politico cfr. cap. I.

Peraltro, volendo comunque limitare l'ambito di operatività della disciplina in esame, più che al dato economico, sarebbe risultata di maggiore efficacia la scelta di collegare il *corpus* normativo dedicato alla democrazia interna ai partiti alla legislazione elettorale, permettendo – all'interno del *genus* partito – solo alle formazioni politiche strutturate democraticamente di concorrere a determinare la politica nazionale⁶⁶⁷.

Per quanto, infatti, possa comprendersi la titubanza che portò i Costituenti – e non tutti⁶⁶⁸ – a esimersi dall'attribuire allo Stato un ruolo attivo per la regolamentazione dei partiti, nel contesto attuale appare anacronistico e non coerente con i principi generali del nostro ordinamento astenersi dal disciplinare le formazioni sociali che, per eccellenza, assumono un ruolo cardine nella nostra democrazia. Nonostante l'accento posto costantemente sulla crisi del fenomeno partito, infatti, non può non porsi, corrispettivamente, l'attenzione sul fatto che, al momento, non risultano in essere forme alternative in grado di incanalare il consenso e che, anzi, vincolare le forme esistenti al rispetto di principi tali da garantire maggiore partecipazione dei cittadini, potrebbe essere un valido mezzo di riavvicinamento dell'elettorato alla classe politica che lo rappresenta (*rectius*: che dovrebbe rappresentarlo)⁶⁶⁹.

I “nuovi partiti” sembrano infatti aver rinunciato ad una struttura territoriale di molti, preferendo invece coltivare il legame di pochi con l'elettorato⁶⁷⁰. L'obiettivo di una

⁶⁶⁷ Va in questo senso la proposta A.C. 558, XVIII leg., d'iniziativa del deputato De Menech, “*Modifiche al decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, e al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, per l'attuazione dell'articolo 49 della Costituzione in materia di democrazia interna dei partiti. Delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle norme riguardanti la disciplina dei partiti, XVIII legislatura*”. All'art. 2 propone (tramite la modifica del testo unico in materia di requisiti per la partecipazione alle elezioni per la Camera dei deputati – D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361), la ricusazione per le liste presentate da partiti o gruppi politici organizzati non iscritti nel registro nazionale dei partiti politici.

⁶⁶⁸ Per una sintetica ricostruzione delle posizioni tenute in Assemblea costituente cfr. V.Falzone, P. Palermo, F. Cosentino, *La Costituzione della Repubblica italiana con prefazione di Vittorio Emanuele Orlando*, Roma, 1949, pp. 96-98.

⁶⁶⁹ G. Delledonne, *Legge elettorale e principi costituzionali in materia di partiti politici: un'interazione problematica*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. n. 4/2017, p. 805: “Appare con singolare evidenza la posizione egemonica, se non addirittura monopolistica, dei partiti esistenti rispetto ad altre forme di partecipazione politica”.

⁶⁷⁰ S. Mangiameli, *Disciplina elettorale, sistema dei partiti, forma di governo: vecchie e nuove problematiche*, in *Dirittifondamentali.it*, fasc. n. 1/2018, p. 34: «I partiti sono entità “liquide” e autoreferenziali, dei semplici contenitori elettorali che non necessitano del contatto sociale per la costruzione del consenso e preferiscono, semmai, di più il contatto virtuale». Nell'ambito della scienza politica significativa la ricostruzione delle teorie di Peter Mair ad opera di M. Ferrara, *Partiti, rappresentanza, Europa*, in *Il Mulino*, fasc. n. 2/2015, p. 1: “Nell'ultima fase della sua riflessione, Peter si era focalizzato sulla crisi della democrazia dei partiti e in particolare su una delle sue principali manifestazioni: la grande biforcazione fra *responsiveness* e *responsibility*. Col primo termine s'intende la

regolamentazione statale dovrebbe quindi essere quello di restituire loro elementi di democrazia e non consentire il proliferare di strutture oligarchiche. Il fine dovrebbe essere quello di concepire un “sistema di garanzie, fondate sul rispetto dei principi di democrazia interna, che dovrebbero presiedere alla vita interna dei partiti e dei movimenti che dir si voglia politici e che, invece, proprio rispetto a forme nuove e fortemente differenziate dal modello classico del partito, stentano a trovare una loro piena ed effettiva concretizzazione”⁶⁷¹.

Come emerso anche nel corso della trattazione, alla luce di una visione sistemica, infatti, l’art. 49 Cost. si pone come il punto intermedio di un circuito che origina dalla sovranità popolare, passa per l’espressione del diritto di voto e culmina nella formazione della rappresentanza all’interno delle Camere. I partiti sono, quindi, investiti di una funzione di rilievo costituzionale e una loro disciplina attuativa dovrebbe garantire uniformemente il rispetto dei parametri costituzionali sia all’interno della loro vita associativa sia all’esterno, nel loro confronto reciproco⁶⁷². Essa dovrebbe quindi essere finalizzata a permettere al singolo di partecipare e controllare l’azione dei partiti⁶⁷³ così da configurare «un vero e proprio diritto del cittadino (*nel* partito e *attraverso* il partito) al “concorso democratico” nei procedimenti elettorali, dunque anche di una sorta di

capacità dei partiti di rispondere, reagire in modo simpatetico alle domande degli elettori, della pubblica opinione, dei gruppi di interesse. Con il secondo termine s’intende invece la capacità sia di rispettare il patto elettorale sia di risolvere i problemi collettivi (governare), tenendo conto anche delle istanze di «collettivi», dai mercati internazionali all’Unione europea, diversi da quello nazionale”. Sul punto si veda anche M. Manetti, *Costituzione, partecipazione democratica, populismo*, cit., p. 11: “Il distacco dalla *responsiveness* verso il proprio elettorato in favore della *responsibility* verso i vincoli sistemici interni e internazionali ha colpito direttamente i partiti, che dal suffragio universale in poi hanno svolto un’essenziale funzione di ascolto e di mediazione delle domande sociali”.

⁶⁷¹ G. Meloni, P. Gambale, *La regolamentazione dei partiti e la loro democrazia interna in Italia: dal regime di applicazione convenzionale alla prima legge di attuazione dell’art. 49 Cost.?*, in *Amministrazioneincammino.it*, 2017, p. 9.

⁶⁷² M. D’Antonio, *La regolazione del partito politico*, cit., p. 6: “Nei partiti organizzati si individuano le istituzioni che consentono a masse sempre più estese di cittadini la partecipazione al governo. Il problema allora dell’idoneità dei partiti ad assolvere questa funzione si pone come estrema immediatezza al legislatore, si traduce cioè nell’urgente necessità di considerare se gli attuali partiti, per l’organizzazione e i metodi che li caratterizzano, possano consentire una adeguata partecipazione dei cittadini alla gestione politica dello Stato”.

⁶⁷³ Partecipazione e controllo sono in questo ambito due elementi fondamentali per il pieno sviluppo democratico. Sul punto cfr. J. Habermas, *Cultura e critica*, cit., p. 6: “Nella organizzazione della società industriale il salto tra governanti e governati non è facilmente colmabile. Ma è prematuro rassegnarsi ad esso (...) L’autorità personale può essere trasposta su un piano razionale solo se i cittadini adulti, stante un’opinione pubblica politicamente funzionante, prendono nelle proprie mani la direzione della vita sociale mediante una delega avveduta della loro volontà e un’efficace controllo della sua utilizzazione. Una simile partecipazione modificherebbe il carattere del potere”.

“diritto al pluralismo” delle offerte elettorali (e nella stessa formazione di queste ultime) tale da garantire a tutti gli elettori – in combinato con l’art. 48 Cost. – gli spazi di scelta più ampi e variegati possibili»⁶⁷⁴.

L’etero e l’auto regolamentazione di un partito dovrebbero essere vincolate al rispetto di un *minimum* di principi valido in ogni dimensione del partito: locale, regionale, nazionale e europea⁶⁷⁵. Non potendo ammettersi – come è invece emerso dall’esame degli statuti dei gruppi parlamentari – autoregolamentazioni svincolate dal rispetto degli standard democratici o confliggenti con il dettato costituzionale. Sfugge infatti la *ratio* sottesa ad un sistema che esige il rispetto – se pur non in maniera generalizzata – del “metodo democratico” da parte di un partito al di fuori del Parlamento e, al contempo, non pretende l’adempimento a uguali requisiti per la proiezione di quello stesso partito all’interno dei luoghi di rappresentanza dove, per eccellenza, si esercita la democrazia.

Si registrano inoltre alcune ulteriori significative problematiche affliggenti la normativa. La prima di squilibrio di sistema: il D.L. 149/2013, nel prevedere la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale degli statuti dei partiti politici iscritti nel Registro nazionale, concretizza una forma embrionale di co-legislazione, in cui l’autoregolamentazione del partito si pone come fonte delegata dalla normativa primaria; i regolamenti delle Camere, invece, non prevedono nessun adempimento, o quasi, da rispettare nella redazione degli statuti dei gruppi parlamentari. Senza ripercorrere gli inquadramenti suggeriti dalla dottrina per tali formazioni parlamentari⁶⁷⁶, ciò che è d’interesse ricordare in questa sede è che il gruppo parlamentare possa qualificarsi come soggetto privato ogni volta che eserciti funzioni non inerenti a quelle proprie del

⁶⁷⁴ M. Cecchetti, *Il contenzioso pre-elettorale nell’ordinamento costituzionale italiano*, in *Federalismi.it*, fasc. 13/2013, p. 10: «Che ai “diritti politici” di elettorato attivo e passivo debbano essere riconosciuti oggi, nel vigore della Costituzione repubblicana, i caratteri (e il correlato statuto giuridico) della fundamentalità e della inviolabilità non può essere ormai seriamente contestato. Da oltre un ventennio la giurisprudenza costituzionale si è attestata su simili qualificazioni dei diritti politici, sia sul versante attivo che sul versante passivo, facendo più volte espresso riferimento ai “diritti fondamentali di elettorato attivo e passivo”, nonché, più precisamente, al “diritto inviolabile di ciascun cittadino di concorrere all’elezione dei propri rappresentanti politici e di partecipare in condizioni di eguaglianza all’accesso alle cariche pubbliche elettive”».

⁶⁷⁵ Cfr. sul punto S. Parisi, *Cinque pezzi (per niente) facili in tema di competenza interna alle Regioni a disciplinare l’organizzazione interna dei partiti politici*, in *Le Regioni*, fasc. n. 3/2014, p. 334, in cui l’autrice segnala l’opportunità per le Regioni di disciplinare alcuni aspetti (quali la selezione delle candidature tramite le primarie) dell’organizzazione interna dei partiti politici.

⁶⁷⁶ La questione è oggetto di questa trattazione al cap. II.

Parlamento⁶⁷⁷ e che, di conseguenza, riguardo la sua organizzazione interna possano introdursi principi in grado di orientarne l'autoregolamentazione privata al pari di quanto avviene per i partiti.

A tal proposito sarebbe quindi opportuno concepire una disciplina organica che superi la distinzione tra normativa interna e esterna alle assemblee rappresentative e che sviluppi, di conseguenza, una rinnovata visione della legislazione sulle forze politiche. Da principi comuni e condivisi si dovrebbe perciò estrapolare un nucleo essenziale e inviolabile di disposizioni comuni a tutti gli statuti, sia dei gruppi parlamentari che dei partiti, e generalmente valido a orientare l'attività degli iscritti in senso pienamente rispondente all'art. 49 Cost. e al suo portato applicativo per come è emerso anche nel corso di questa trattazione. Tale normativa non dovrebbe più disciplinare gli aspetti economici della vita associativa del partito e l'eventuale destinazione delle risorse a loro spettanti da donazioni dirette e indirette – come invece l'attuale D.L. n. 149/2013 –, ma piuttosto concentrarsi sul creare un impianto normativo valido per tutte le forze politiche che intendano competere politicamente nel nostro sistema democratico e, soprattutto, non limitarsi a intervenire, come adesso, solo su alcune.

La seconda problematica attiene la valutazione degli Statuti ad opera della Commissione di Garanzia. Si tratta di un'analisi preventiva di conformità degli statuti dei partiti al dettato normativo e, almeno fino ad oggi, ha riguardato prevalentemente il controllo degli aspetti economici e fiscali della normativa, limitandosi sul fronte dell'organizzazione interna a verificare la rispondenza cartolare tra i requisiti richiesti e quelli previsti dal dettato statutario di un partito⁶⁷⁸. Si sono configurate così strutture societarie ben articolate, ma sostanzialmente inefficaci. Se l'obiettivo è, infatti, garantire partecipazione e democraticità all'interno di una formazione politica, sono da valutarsi inefficaci le disposizioni che prevedono la convocazione ordinaria degli organi assembleari a cadenza triennale; o le previsioni che garantiscono l'intervento delle minoranze, ma con *quorum* talmente alti da rendere di fatto preclusiva qualsiasi iniziativa non sostenuta anche dal consenso di parte della maggioranza; o clausole a garanzia della

⁶⁷⁷ Cass. Sez. un., ord. 19 febbraio 2004, n. 3335, cit.

⁶⁷⁸ Sul punto si veda ad esempio la Deliberazione 12 febbraio 2018, n. 7/Ben in cui la Commissione riammette ai benefici il partito politico Fratelli d'Italia-Alleanza nazionale a seguito di una pronuncia del TAR Lazio, al quale la Commissione aveva negato l'accesso ai benefici perché la relativa domanda era pervenuta oltre il termine.

partecipazione attiva della base del partito, ma che possono facilmente essere derogate per volere della dirigenza. Alla Commissione non è attribuito un potere così ampio di valutazione discrezionale, anche considerando il dettato normativo non sufficientemente dettagliato e il combinato disposto degli artt. 18 e 49 Cost. che esclude la possibilità di configurazione di una vera e propria autorizzazione in astratto⁶⁷⁹, ma l'esito è, in ogni caso, un abbassamento della soglia di democraticità richiesta già a partire dalla semplice conformazione testuale dello statuto. In aggiunta, parte della normativa dei partiti viene spesso affidata a un'ulteriore autoregolamentazione volontaria: quella dei codici etici e di condotta. Si tratta di strumenti sottratti al controllo della Commissione di garanzia e non sottoposti, perciò, allo stesso regime di pubblicità degli statuti, ma che, invece, incidono profondamente sui diritti degli associati e sull'attività politica dei partiti.

Alla luce del fatto che i codici etici costituiscono giuridicamente, per via dei rimandi ad opera degli statuti, e di fatto, per via dell'applicazione che ad essi viene data dagli organi dei partiti parte integranti degli statuti, la normativa dovrebbe quindi essere revisionata prevedendo la necessità di pubblicazione in gazzetta ufficiale anche di tali strumenti. In parallelo le competenze della Commissione di garanzia dovrebbero essere ampliate in modo tale da attribuirle gli stessi compiti di analisi preventiva anche per i codici etici. Da ultimo sarebbe forse opportuno concepire un controllo più efficace delle disposizioni; tramite una procedura dialogata la Commissione potrebbe quindi influenzare la produzione autoregolatoria delle forze politiche per renderla pienamente rispondente ai principi democratici.

La terza criticità riguarda l'assenza di un qualsivoglia controllo di conformità dell'attività del partito a quanto previsto dallo statuto. Si è concepito quindi un sistema che sottrae, per la prima volta, l'autonomia normativa degli statuti all'esclusiva discrezionalità civilistica, senza però approntare strumenti giuridici in grado di verificare l'efficacia dell'impianto nella realtà. L'unica competenza ulteriore prevista dal D.L. è, infatti, l'affidamento alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo delle controversie sorte dal rigetto da parte della Commissione di garanzia delle domande di iscrizione nel Registro. Le eventuali questioni sorte all'interno dei partiti, e non risolte tramite i rimedi interni agli stessi, continuano a trovare esclusiva tutela di fronte al giudice

⁶⁷⁹ E. Caterina, *L'attuazione del metodo democratico all'interno dei partiti politici: analisi della normativa vigente e spunti per una legge sui partiti*, cit., p. 68.

ordinario, nel solco di una giurisprudenza ormai consolidata. Si è evitato quindi di affrontare il problema principale della questione: “statuti e regolamenti interni, quando lo fanno, non descrivono che una minima parte della realtà, [e in aggiunta] raramente vengono applicati in modo rigoroso”⁶⁸⁰.

Ecco perché sarebbe il caso di incentivare un sistema più trasparente e verificabile in cui, dall’esame degli atti prodotti dagli organi di partito, poter comprendere quando si è in presenza di indebite lesioni di prerogative dei singoli iscritti o, al contrario, di iniziative politiche legittime e funzionali al perseguimento della linea politica identitaria di un’associazione partitica. Si potrebbe perciò intervenire normativamente per incoraggiare una maggiore pubblicità dei documenti interni alle formazioni politiche, ad oggi difficilmente reperibili, utili anche a consentire un più diffuso controllo da parte dei rappresentati sui rappresentanti. Le controversie riguardanti tali atti e più in generale attinenti alle dinamiche partitiche – stante l’attuale configurazione del sistema a più giurisdizioni – potrebbero, inoltre, essere devolute alla cognizione di un solo organo similmente a quanto accade in Spagna con le attribuzioni della *Sala Especial del Tribunal Supremo*.

Una nuova disciplina dei partiti riformulata in modo da tale da cercare di superare queste tre aree critiche potrebbe configurarsi in maniera più organica, avere maggiori capacità attuative e restituire ai partiti quel ruolo centrale di rappresentanza di cui la nostra democrazia sente ancora la necessità.

Al contrario la realtà ci consegna un sistema a controllo debole, in via preventiva, e eventuale e privo di garanzie di uniformità, in via successiva; anche il giudice civile interviene soltanto episodicamente a verificare l’attività di un partito, su iniziativa del singolo che da un provvedimento da questo emanato si ritenga leso.

Dopo un periodo di titubanza nel periodo immediatamente successivo all’emanazione della Costituzione, la giurisprudenza ha, infatti, accettato di giudicare l’attività dei partiti – considerandoli sostanzialmente come qualsiasi altra associazione⁶⁸¹ – anche grazie alle

⁶⁸⁰ M. Duverger, *I partiti politici*, II ed., Milano, 1970, p. 13.

⁶⁸¹ Critico su questo approccio G. Alpa, *Note sulla riforma dello statuto giuridico dei partiti politici*, in *Pol. dir.*, 1993, vol. I, p. 99 e ss., p. 100: “Un partito che esprima milioni di elettori, seggi in Parlamento e intervenga nella nomina dei candidati agli organi costituzionali dello Stato, così come ai vertici degli enti pubblici, quando non di quelli privati, non è, nel diritto privato, rilevante più dell’associazione bocciofila che offre qualche ristoro agli anziani del quartiere”.

elaborazioni di Francesco Galgano⁶⁸². L'ambito d'intervento si è sviluppato negli anni espandendosi agli ambiti più disparati con giudizi su questioni ora meramente organizzative, ora di tutela dei diritti degli associati, ora elettorali. In epoca recente, complice il silenzio del legislatore, la giurisprudenza è diventata in questo ambito sempre più protagonista. Solo a titolo esemplificativo si riportano di seguito tre diverse pronunce che hanno impattato sui profili sopra esposti.

La prima è stata assunta dal Tribunale di Roma (sentenza n. 5473 del 2017). Il giudice, in tale controversia, ha revocato un provvedimento riorganizzativo interno al Partito democratico perché adottato da un organo incompetente e perciò in contrasto con le disposizioni dello statuto regionale e nazionale. Nello specifico, in base al regolamento della Federazione di Roma del Partito Democratico, la "Direzione" deteneva meri compiti esecutivi, mentre la competenza in materia di "definizione dei principi essenziali per l'esercizio dell'autonomia da parte dei Circoli territoriali, ambientali e *on line*" era riservata all'Assemblea. A nulla sono valse le eccezioni, sollevate dal PD, di carenza di interesse e legittimazione ad agire in capo agli attori, il tribunale ha, infatti, statuito che "nel silenzio della legge ed in difetto di una previsione *ad hoc* nello statuto, la legittimazione alla impugnazione delle delibere di organi di associazione non riconosciuta compet[e], (...) sicuramente ai singoli associati nonché agli organi dell'associazione"⁶⁸³.

⁶⁸² Si veda in proposito soprattutto F. Galgano, *Partiti e sindacati nel diritto comune delle associazioni*, in *Riv. dir. civ.*, vol. II, 1966, p. 516. L'autore argomentava la necessità di introdurre adeguati rimedi giurisdizionali per il cittadino che si ritenesse leso da un provvedimento interno alle associazioni politiche: "Nessuna rinuncia all'esercizio di giurisdizione è quindi ammessa; nessuna abdicazione da parte dell'organo giurisdizionale dello Stato in favore di altre pretese giurisdizioni. Al cittadino che invoca protezione contro l'arbitrio dei gruppi il giudice non può – senza violare l'impegno solenne che la Repubblica ha assunto con l'art. 2 della Carta costituzionale – dichiararsi carente di giurisdizione". *Amplius* sul punto P. Femia, *Politica e libertà di contratto. I partiti politici nel pensiero di Francesco Galgano*, in N. Lipari (a cura di), *Partiti politici e ordinamento giuridico*, Napoli, 2015, pp. 27 e ss.

⁶⁸³ A supporto di tale statuizione il Tribunale richiama Cass. Civ., Sez. VI, 10 maggio 2011, n. 10188: "(...) Altro è, invece, quando si tratti di deliberazioni di organi consiliari rispetto alle quali al socio o all'associato non compete alcun diritto di partecipazione diretta e che, proprio per questo, in tanto sono da lui impugnabili in quanto idonee a ledere una sua posizione soggettiva specificamente tutelata dall'ordinamento, come chiaramente esplicitato, per quel che concerne le società azionarie, dal quarto comma dell'art. 2388 c.c. Norma, questa, che ben distingue la legittimazione ad impugnare i deliberati consiliari ad opera dei componenti assenti o dissenzienti dello stesso organo collegiale (oltre che ad opera del collegio sindacale), fondata sul mero fatto che essi siano stati assenti o dissenzienti rispetto alla deliberazione ipoteticamente illegittima, dalla legittimazione dei soci, come tali estranei all'organo collegiale, che sussiste solo in quanto possa postularsi che detta deliberazione abbia concretamente leso un loro diritto. Trattasi di un principio di ordine generale, destinato ad operare anche con riguardo alle associazioni non riconosciute".

La seconda investe la tematica della selezione delle candidature, anche se limitatamente a profili procedurali⁶⁸⁴. Si tratta della sentenza del Tribunale civile di Genova del 10 aprile 2017. In tale pronuncia il giudice ha sospeso l'efficacia di un provvedimento assunto dal Capo Politico del MoVimento 5 Stelle e dall'assemblea (in rete) degli iscritti, revocatoria di un procedimento di selezione di candidati per le elezioni comunali di Genova. Tale provvedimento è stato valutato dal giudice difforme dalle regole statutarie del MoVimento⁶⁸⁵. L'annullamento disposto dal Capo politico, secondo il giudice, doveva invece essere disposto dalla stessa assemblea locale previamente convocata: "l'alterazione di queste regole ha determinato una sovrapposizione del capo politico o del Garante rispetto all'assemblea di primo livello (territoriale) ed una illegittimità derivata della seconda deliberazione, pronunciata dall'assise di tutti gli iscritti certificati: la quale non è competente per decisioni del livello locale (...) se non in sede di convalida o meno di un deliberato dell'assemblea territoriale locale". Le censure del giudice si sono concentrate in particolare sul fatto che il provvedimento era stato adottato in virtù di un potere non previsto dalle regole statutarie del movimento essendo «le funzioni affidate al Garante dal Codice Etico limitate ad interventi preventivo/sospensivi quando i portavoce o gli eletti incorrano in vicende giudiziarie. La creazione di un potere di veto del Garante sulla presentazione di candidature fino alla loro ufficializzazione presso il Comune compare solo in questa iniziativa adottata per le "comunarie on line" genovesi».

La terza pronuncia riguarda la perdita dello *status* di iscritto a seguito di una delibera di espulsione. Il Tribunale di Napoli il 14 luglio 2016 ha giudicato illegittima una delibera di espulsione del MoVimento 5 Stelle destinata ad alcuni iscritti accusati "di aver partecipato al gruppo segreto Napoli libera per manipolare il confronto per la formazione del metodo di scelta del candidato sindaco e della lista alle comunali di Napoli". I

⁶⁸⁴ In passato la giurisprudenza aveva negato la sua cognizione in merito a tematiche elettorali quando impattanti su questioni prettamente politiche: "È sottratta al sindacato giurisdizionale, in quanto rispondente a finalità squisitamente politiche di selezione ideologica degli aspiranti alla carica di segretario politico nazionale del costituendo partito democratico, la valutazione d'inammissibilità della candidatura del ricorrente" (Tribunale di Roma sentenza dell'11 settembre 2017).

⁶⁸⁵ L'oggetto del giudizio era in particolare la decisione adottata da Beppe Grillo il 14 marzo 2017, che aveva escluso dall'ulteriore percorso elettorale la candidatura di Marika Cassimatis e della lista di candidati consiglieri a lei collegata; nonché la successiva delibera/votazione del 17 marzo 2017 con cui l'assemblea indetta in rete, estesa a tutti gli iscritti certificati, ha deliberato di presentare Luca Pirondini quale candidato sindaco e di presentare come candidati consiglieri la lista di nominativi a lui collegata, in alternativa alla non presentazione di alcuna lista di M5S.

giudici hanno dato loro ragione stabilendo che: “deve ritenersi indiziaria di illegittimità la determinazione dell’espulsione (...) adottata dallo Staff di Beppe Grillo” perché difforme da quanto previsto dal Non Statuto del MoVimento. Il Tribunale ha quindi, in quell’occasione, fissato il principio secondo cui è illegittimo il provvedimento di esclusione da un partito politico deliberato da un organo, i cui poteri non risultano dallo statuto.

Tali pronunce dimostrano quindi come il giudice civile si ponga, allo stato dei fatti, come unico soggetto, oltre agli organi di controllo interni ai partiti, in grado di verificare la rispondenza tra disposti statutario e attività dei partiti.

Le supreme magistrature si sono, invece, di rado occupate della questione. La Cassazione si è limitata a riconoscere la necessità di assicurare la legalità interna ai partiti poiché “in tanto la determinazione della politica nazionale può avvenire in quanto sia assicurato ad ogni cittadino il diritto di associarsi liberamente in partiti politici; correlativamente, il diritto dei cittadini di associarsi in partiti politici assume particolare significato e protezione costituzionale nella misura in cui la dimensione associativa, alla quale si ricollega la garanzia del pluralismo, risulti strumentale a dare rappresentanza a interessi politicamente organizzati con l’obiettivo di contribuire al funzionamento delle istituzioni democratiche”⁶⁸⁶.

La Corte costituzionale invece si è espressa solo incidentalmente della questione, nell’ambito della sua giurisprudenza sulla selezione delle candidature. Gli unici giudizi in cui l’art. 49 è stato assunto come parametro sembrano essere le sentenze n. 442 e n. 429 del 1995, l’ordinanza n. 79 del 2006 e la sentenza n. 1 del 2014.

Oltre a dedurre la scarsa giustiziabilità dell’articolo 49 Cost.⁶⁸⁷, grazie all’esame di tali sentenze è possibile ricostruire l’evoluzione del pensiero della Corte sui partiti. Dopo una prima fase di valorizzazione della portata del precetto costituzionale “senza che sia lamentata l’assenza di una legge sui partiti, e ricavando le funzioni dei partiti dal ruolo assunto nel sistema”⁶⁸⁸, in una seconda fase viene riconosciuta la cognizione della questione all’esclusiva titolarità del giudice civile escludendo la possibilità di un

⁶⁸⁶ Cassazione civile, sez. un., 18/05/2015, (ud. 12/05/2015, dep.18/05/2015), n. 10094 punto n. 3.

⁶⁸⁷ G. Rivosecchi, *I partiti politici nella giurisprudenza costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. n. 3/2016, p. 4.

⁶⁸⁸ G. Rivosecchi, *I partiti politici nella giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 7.

riconoscimento “pubblicistico” più ampio della forma partito. Le sentenze registrano, quindi, le diverse interpretazioni adottate dalla Corte riguardo al ruolo dei partiti: da principali attori della vita politica, a *una delle* forme di partecipazione alla stessa. Il culmine di questo secondo indirizzo è, forse, costituito dalla sentenza n. 1 del 2014 in cui si addiuce ad una “sostanziale e significativa sconoscenza del ruolo dei partiti e della democrazia infrapartitica (...), [nella sentenza] scompare dal circuito democratico il partito politico e il sistema formato dagli stessi”⁶⁸⁹.

Più di recente la Corte ha affrontato, di nuovo incidentalmente, l’argomento partiti con la sentenza n. 35 del 2017 dichiarativa di parziale illegittimità del sistema elettorale previsto dalla legge n. 52 del 2015. In questo caso la Consulta si è dimostrata più attenta al ruolo dei partiti politici; ha, infatti, richiamato l’art. 49 Cost. in relazione alla questione dei c.d. capilista bloccati sostenendo che “l’indicazione di candidati capilista, è anche espressione della posizione assegnata ai partiti politici dall’art. 49 Cost., considerando, peraltro, che tale indicazione, tanto più delicata in quanto quei candidati sono bloccati, deve essere svolta alla luce del ruolo che la Costituzione assegna ai partiti, quali associazioni che consentono ai cittadini di concorrere con metodo democratico a determinare, anche attraverso la partecipazione alle elezioni, la politica nazionale”.

Più che in positivo quindi la Corte si è sempre espressa sulla questione partiti in negativo, definendo *quello che non sono* – poteri dello Stato ai sensi dell’art. 134 Cost.⁶⁹⁰ – senza chiarire *quello che sono* e i principi in base ai quali l’ordinamento dovrebbe normarli.

Nemmeno la giurisprudenza aiuta, quindi, a far luce su un quadro normativo incerto che necessiterebbe, in virtù delle rilevanti funzioni pubbliche di cui sono investiti i partiti,

⁶⁸⁹ F. Lanchester, *Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 dichiarativa dell’incostituzionalità di talune disposizioni della l. n. 270/2005*, in *Giur. Cost.*, fasc. n. 1/2014, p. 678. L’autore argomenta ulteriormente sostenendo che: “Ciò deriva, senza dubbio, dalla loro peculiare liquefazione e delegittimazione, ma è evidente che senza partiti gli ordinamenti democratici di massa scivolano verso il plebiscitarismo”. Sul punto cfr. anche M. Siclari, *Appunti sulla giustiziabilità dei diritti politici*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, fasc. n. 1/2016, p. 8: “la sentenza n. 1 del 2014 va letta come l’*extrema ratio*, in un contesto politico istituzionale, nel quale al diffuso riconoscimento dell’illegittimità costituzionale (oltre che dell’inadeguatezza) del sistema elettorale introdotto nel 2015 faceva riscontro l’incapacità di adottare nuove regole che consentissero un’effettiva rappresentatività delle Camere e la possibilità di libera espressione del voto conformemente al dettato costituzionale”. Per un ulteriore commento alla sentenza in oggetto cfr. N. Zanon, *Lare la legge elettorale “sous l’oeil des russes”*, in *RivistaAic.it*, fasc. n. 2/2014.

⁶⁹⁰ Tesi sostenuta da ultimo nell’ordinanza n. 79 del 2006.

di una più decisa valorizzazione del disposto di cui all'art. 49 Cost. permettendo alla legalità costituzionale di saldarsi a quella legale e consentendo alla Costituzione "di penetrare in profondità nell'ordinamento, intridendolo dei valori costituzionali"⁶⁹¹.

La normativa primaria non dovrebbe limitare l'azione politico-ideologica di una formazione politica, ma semplicemente vincolarne l'aderenza ai principi democratici dell'ordinamento per limitare "il prepotere dei partiti, esercitato all'interno, verso i propri iscritti e, all'esterno, nei confronti degli organi costituzionali"⁶⁹².

La disciplina fin qui analizzata ha sicuramente costituito un primo significativo passo in avanti avendo introdotto la necessità di includere alcune prime clausole minime negli statuti, ma non può ancora valutarsi sufficiente. Minori sono i dettagli prescritti dalla normativa, infatti, maggiore è l'arbitrarietà concessa all'interno delle formazioni politiche e la difficoltà per la giurisprudenza di valutare la legalità interna di un partito.

È necessario quindi recuperare le problematiche sopra esposte e emerse nel corso della trattazione che investono sia il profilo dell'autonomia che quello dell'eteronomia. In gioco c'è la coerenza dell'ordinamento e la democraticità del nostro sistema partitico. Sarebbe, quindi, utile far emergere i partiti dal cono d'ombra dai quali sono protetti ed introdurre una disciplina che ne adegui gli standard organizzativi a quelli delle altre formazioni sociali. Non è possibile infatti ammettere che diverse disposizioni statutarie e/o regolamentari interne siano in grado di derogare alle regole imperative contenute nella normativa primaria, "non avendo evidentemente tali disposizioni il carattere di fonti del diritto, in una cornice ordinamentale in cui tutte le formazioni sociali, al pari degli individui, devono agire nel rispetto della Costituzione e delle leggi"⁶⁹³.

⁶⁹¹ M. Luciani, *L'interprete della Costituzione di fronte al rapporto fatto-valore. Il testo costituzionale nella sua dimensione diacronica*, cit., p. 14.

⁶⁹² S. Gambino, *Il ruolo dei partiti politici e la legge elettorale, tra storia costituzionale del paese e attualità*, in *RivistaAic.it*, fasc. n. 2/2013, p. 14. Anche se l'autrice si mostra critica rispetto all'effettiva capacità risolutiva di questo approccio: "Non si vede per quale ragione i partiti dovrebbero muoversi verso una riforma degli statuti che ribalti tale loro situazione di forza, di monopolio sostanziale". Sulla necessità che i partiti si conformino ai principi della Costituzione cfr. C. Schmitt, *Il custode della Costituzione*, cit., p. 136: "Perché uno Stato legislativo democratico-parlamentare ed uno Stato che è Stato dei partiti in questo speciale significato, possano garantire in modo conforme ai presupposti della costituzione le funzioni regolate costituzionalmente, i partiti devono corrispondere al concetto di partito presupposto nella costituzione". Sul punto cfr. anche M. D'Antonio, *La regolazione del partito politico*, cit., p. 22: "Liberi nella puntualizzazione delle scelte politiche la cui diversità è il fondamento del sistema della pluralità, i partiti debbono però possedere una struttura idonea a consentire ai loro iscritti di concorrere a determinare la politica nazionale, senza di che eluderebbero lo scopo loro attribuito dalla Costituzione".

⁶⁹³ Sentenza del TAR Campania, II sezione, 24 maggio 2017 n. 2730.

Proprio per imporre un maggior controllo, la maggior parte dei disegni di legge depositati in Parlamento sulla materia hanno previsto l'obbligatoria acquisizione per i partiti della personalità giuridica per imporre in via ordinaria la loro soggezione alle norme del codice civile⁶⁹⁴. Sarebbe quindi il caso di implementare ulteriormente le fondamenta giuridiche sulle quali si fonda l'attività politica dei partiti – ed in questo senso sembra indirizzarsi l'A.C. 558⁶⁹⁵ – ed ipotizzare per loro non più solo una responsabilità politica molecolare⁶⁹⁶, ma anche precisi oneri giuridici.

⁶⁹⁴ E. Caterina, *L'attuazione del metodo democratico all'interno dei partiti politici: analisi della normativa vigente e spunti per una legge sui partiti*, cit., p. 86: "L'attribuzione ai partiti dello *status* di associazione riconosciuta e la conseguente applicazione nei loro confronti delle relative norme del codice civile (non in via analogica, ma) in via immediata può mutare notevolmente i termini della questione. Se infatti l'applicazione è analogica, si deve ritenere che prevalgano sulle disposizioni del codice eventuali disposizioni contrarie contenute negli statuti, se l'applicazione è diretta si ha l'inverso e a prevalere sono le disposizioni del codice civile". Sul ruolo della personalità giuridica nel nostro ordinamento cfr. S. Romano, *L'ordinamento giuridico*, Firenze, 1977, p. 77 e ss.

⁶⁹⁵ A.C. 558, cit. Il testo è stato assegnato alla I Commissione permanente (Affari costituzionali) in sede referente il 12 luglio 2018, ma non ne è ancora stato iniziato l'esame. La proposta prevede, oltre ad alcune modifiche puntuali alla disciplina in vigore, all'art. 3 una delega al Governo per la redazione di un testo unico in materia di: *a*) disciplina dell'attività politica e dello svolgimento delle campagne elettorali, anche in relazione alla regolamentazione della comunicazione politica; *b*) agevolazioni in favore di candidati alle elezioni, di partiti e movimenti politici e di gruppi politici organizzati nonché rendicontazione delle spese sostenute in occasione delle consultazioni elettorali e referendarie; *c*) attività di controllo e disciplina sanzionatoria. Il testo propone inoltre l'acquisizione della personalità politica per i partiti che intendano prendere parte alle elezioni politiche nazionali e candidarsi alla guida del Paese. Tale riconoscimento, all'art. 1 della proposta, è collegato al rispetto di standard di democrazia interna.

⁶⁹⁶ G. U. Rescigno, (voce) *Responsabilità (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXXIX, 1988.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

AA.VV., *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione. Atti del XXIII convegno AIC svoltosi ad Alessandria, 17 e 18 ottobre 2008*, Napoli, 2009.

AA.VV., *Studi in onore di Andrea Arena*, vol. III, Padova, 1981.

AA.VV., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Torino, 2005.

Ainis M. (a cura di), *Dizionario costituzionale*, Roma-Bari, 2000.

Allegri M. R., *Il nuovo regolamento sullo statuto e sul finanziamento dei partiti politici europei: una conclusione a effetto ritardato*, in *OsservatorioAic.it*, fasc. n. 2/2014.

Allegri M. R., *Statuti dei partiti politici e trasparenza delle fonti di finanziamento, fra regole inefficaci, correttivi e proposte di attuazione*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. n. 3/2015.

Alpa G., *Diritto privato "e" diritto pubblico. Una questione aperta*, in *Studi in onore di Pietro Rescigno. I. Teoria generale e storia del diritto*, Milano, 1998.

Alpa G., *Note sulla riforma dello statuto giuridico dei partiti politici*, in *Pol. dir.*, vol. I, 1993.

Alpa G., Zatti A. (a cura di), *Codici deontologici e autonomia privata*, Milano, 2006.

Amato G., *Nota su una legge sui partiti in l'attuazione dell'art. 49 della Costituzione*, in *Rassegna Parlamentare*, Napoli, fasc. n. 4/2012.

Aprile G., *Il rapporto tra etica e politica nel pensiero di Norberto Bobbio*, in *Intersezioni*, Bologna, fasc. n. 3/2011.

Arcelli F., Tufanelli F. (a cura di), *Rappresentanza politica e vincoli economici dell'Unione Europea, Quaderni di Thesmos*, Soveria Mannelli, 2004.

Arena G., *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118 u.c. della Costituzione*, Relazione al Convegno "Cittadini attivi per una nuova amministrazione, tenutosi a Roma il 7-8 febbraio 2003", in *Amministrazioneincammino.it*.

Armano M., *Diritto di voto, rappresentanza ed evoluzione del sistema dei partiti politici. Riflessioni a margine della recente giurisprudenza costituzionale*, in *RivistaAic.it*, fasc. n. 4/2014.

Azzariti G., *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione. Atti del XXIII convegno AIC svoltosi ad Alessandria, 17 e 18 ottobre 2008*, Napoli, 2009.

Azzariti G., *Dopo il referendum costituzionale: crisi della rappresentanza e riforma del Parlamento*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. n. 1/2017.

Balaguer Callejón F., *La democrazia rappresentativa e l'Unione Europea*, in *Federalismi.it*, numero speciale 1/2017.

Baldini V. (a cura di), *La garanzia delle opposizioni parlamentari nella democrazia maggioritaria*, Napoli, 2006.

Baldini V., *Il legislatore (elettorale) "impenitente"*, in *Dirittifondamentali.it*, fasc. n. 1/2018.

Baldini V., *La tutela delle opposizioni in Parlamento ed il topos della democrazia maggioritaria. Tra prospettive di riforma costituzionale e recupero di un'etica della responsabilità*, in V. Baldini (a cura di), *La garanzia delle opposizioni parlamentari nella democrazia maggioritaria*, Napoli, 2006.

Baldini, V., *Istituzioni della rappresentanza politica e assetto federale nell'ordinamento tedesco: l'esperienza del Vermittlungsausschuss*, Napoli, 2001.

Barbera A., *La democrazia "dei" e "nei" partiti, tra rappresentanza e governabilità*, in S. Merlini (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, 2009.

Barbieri G. T., Biondi F. (a cura di), *Il finanziamento della politica*, Napoli, 2016.

Bardi L., Pizzimenti E., *Il finanziamento pubblico ai partiti e lo sviluppo dei Partiti Europei*, in *Paper SISP - Società Italiana di Scienza Politica*, 2011.

Bartole S., *La cittadinanza e l'identità europea*, in *La costituzione europea, Atti del XIV convegno annuale dell'A.I.C.*, Padova, 2000.

Bartole S., *Partiti politici*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche. Volume X*, Torino, 1995.

Bettinelli E., *La legge sul finanziamento pubblico dei partiti. Note critiche sui rapporti tra sistema politico e diritto dei partiti*, in *Il Politico*, vol. XXXIX, 1974.

Bifulco R., Celotto A., M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006.

Bifulco R., *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa*, Relazione al Convegno “*La democrazia partecipativa in Italia e in Europa: esperienze e prospettive*”, Firenze 2-3 aprile 2009, in *Astrid-online*.

Bifulco R., *Democrazia deliberativa e principio di realtà*, in *Federalismi.it*, numero speciale 1/2017.

Bifulco R., *La Costituzione italiana dopo il trattato di Lisbona*, in *Riv. Ital. Dir. Pubbl. Comunitario*, 2012.

Bifulco R., *Osservazioni in tema di espulsione del parlamentare dal gruppo*, in *Amministrazioneincammino.it*, 29 settembre 2017.

Bifulco R., *Partiti politici ed autonomie territoriali*, in *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Atti del XXIII convegno AIC svoltosi ad Alessandria, 17 e 18 ottobre 2008, Napoli, 2009.

Bilancia P., *Democrazia diretta vs Democrazia rappresentativa. Profili problematici nel costituzionalismo contemporaneo*, in *Federalismi.it*, numero speciale 1/2017.

Bin R., *Ma mi faccia il piacere! La “multa” del M5S ai “ribelli”*, in *Lacostituzione.info*, 2017.

Bin R., *Rappresentanza e parlamento. I gruppi parlamentari e i partiti*, in S. Merlini (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, 2009.

Biondi F., *Finanziamento pubblico e regolazione giuridica dei partiti dopo il decreto-legge n. 149 del 2013*, in T. Barbieri, F. Biondi (a cura di), *Il finanziamento della politica*, Napoli, 2016.

Biondi F., *Il finanziamento dei partiti italiani: dall'introduzione del finanziamento pubblico alla sua “abolizione”* in G. T. Barbieri, F. Biondi (a cura di), *Il finanziamento della politica*, Napoli, 2016.

Biondi F., *Il finanziamento pubblico dei partiti politici. Profili costituzionali*, Milano, 2012.

Biondi F., *Verso un finanziamento privato dei partiti: ma con quali regole?*, in *Quaderni Costituzionali*, fasc. n. 2/2017.

Bobbio N., *Etica e Politica*, in AA.VV., *Etica e Politica*, Parma, 1984 e ancora N. Bobbio, *Democrazia o non violenza?*, in Fondazione Centro studi Aldo Capitini, Movimento nonviolento (a cura di), *Nonviolenza e Marxismo*, Milano, 1981.

Bobbio N., *I vincoli della democrazia*, in V. Dini e L. Marconi (a cura di), *La politica possibile*, Napoli, 1983.

Bobbio N., *Teoria della norma giuridica*, Torino, 1958.

Bolgherini S., Gelli F., *Elezioni primarie: controllo dei partiti o partecipazione popolare? Una introduzione*, in *Partecipazione e conflitto*, fasc. n. 1/2011.

Bonfiglio S., *Forme di governo e partiti politici. Riflessioni sull'evoluzione della dottrina costituzionalistica italiana*, 1993, Milano.

Bonini P., *Verso il nuovo regolamento europeo sui partiti politici*, in *Federalismi.it*, 16 maggio 2018.

Bortolotti B., Siniscalco D., *Le forme private di regolazione*, in G. De Caprariis, G. Vespertini (a cura di), *L'Italia da semplificare, II: Le regole e le procedure*, Bologna, 1998.

Branca G., *Commentario alla Costituzione. Rapporti civili. Art. 13-20*, Bologna, 1977.

Brummer C., *Soft law and the global financial system. Rule making in the 21st century*, Cambridge, 2012.

Bryce J., in *Modern Democracies*, vol. I, New York, 1921.

Busia G., *Il ruolo dei partiti europei per la riuscita del processo di revisione dei trattati e di integrazione dell'Unione*, in F. Arcelli, F. Tufanelli (a cura di), *Rappresentanza politica e vincoli economici dell'Unione Europea, Quaderni di Thesmos*, Soveria Mannelli, 2004.

Caciagli M., *Germania: Partiti e sistema partitico prima e dopo l'unificazione*, in P. Grilli di Cortona, G. Pasquino (a cura di), *Partiti e sistemi di partito nelle democrazie europee*, Bologna, 2007.

Cafaggi F. (a cura di), *Reframing Self-regulation in European Private Law*, Dordrecht - London - Kluwer, 2006.

- Cafaggi F., *Crisi della statualità, pluralismo e modelli di autoregolamentazione*, in *Politica del diritto*, Bologna, fasc. n. 4/2001.
- Cafaggi F., *Rethinking private regulation in the European Regulatory Space*, in F. Cafaggi (a cura di), *Reframing Self-regulation in European Private Law*, Dordrecht - London - Kluwer, 2006.
- Calamandrei P., Levi A. (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze, 1950.
- Calise M., *Come cambiano i partiti*, Bologna, 1992.
- Calise M., *Il partito personale. I due corpi del leader*, Roma-Bari, 2010.
- Calvano R., *Dalla crisi dei partiti alla loro riforma, senza fermarsi ... voyage au bout de la nuit?*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. n. 3/2015.
- Canitano E., *I limiti al diritto di associarsi in partiti in Italia e Spagna*, in AA.VV., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Torino, 2005.
- Capriglione F., *I codici deontologici nel settore bancario e finanziario*, in G. Alpa, A. Zatti (a cura di), *Codici deontologici e autonomia privata*, Milano, 2006.
- Carasco E. F., Singh J. B., *The Content and Focus of the Codes of Ethics of the World's Largest Transnational Corporations*, in *Business and Society Review*, fasc. n. 108/1/2003.
- Caravita B., *I circuiti plurali della decisione nelle democrazie moderne*, in *Federalismi.it*, numero speciale 1/2017.
- Caretti P., *L'attuazione legislativa della Costituzione*, in F. Modugno (a cura di), *Attuazione e integrazione della Costituzione*, Napoli, 2008.
- Cartabia M., (voce) *Cittadinanza europea*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. VI, Roma, 1995.
- Cassese S. (a cura di), *Riforme istituzionali e disciplina della politica*, Milano, 2015.
- Cassese S., *Il vuoto della politica*, in *IlFoglio.it*, 21 marzo 2107.
- Caterina E., *Il giudice civile e l'ordinamento interno dei partiti politici: alcune considerazioni sulle recenti ordinanze dei tribunali di Napoli e Roma*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. n. 3/2016.

Caterina E., *L'attuazione del metodo democratico all'interno dei partiti politici: analisi della normativa vigente e spunti per una legge sui partiti*, in *Democrazia e diritto*, fasc. n. 3/2016.

Caterina E., *Strumenti e rimedi a tutela della democrazia interna ai partiti politici: un'analisi nell'ordinamento tedesco*, in *Democrazia e diritto*, fasc. n. 1/2016.

Ceccanti S., Curreri S., *I partiti antisistema nell'esperienza italiana: il MoVimento 5 Stelle come partito personale autoescluso*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, fasc. n. 3/2015.

Cecchetti M., *Il contenzioso pre-elettorale nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Federalismi.it*, fasc. 13/2013.

Cerri A., *Osservazioni sulla libertà del mandato parlamentare*, in *Federalismi.it*, fasc. n. 13/2018.

Cheli E., *Potere regolamentare e struttura costituzionale*, Milano, 1967.

Cheli E., *Una legge quadro sui partiti*, in *Il Mulino*, Bologna, fasc. n. 6/2011.

Ciancio A., *I gruppi parlamentari*, Roma, 2008.

Ciancio A., *I partiti europei e il processo di democratizzazione dell'Unione*, in *Federalismi.it*, fasc. n. 9/2009.

Ciancio A., *Sistema europeo dei partiti e integrazione politica nell'UE*, in *Federalismi.it*, 2015.

Ciaurro L., *Art. 67*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit.

Cicconetti S. M., *Le fonti del diritto italiano*, Torino, 2017.

Clinca S., *L'iscrizione ai partiti politici, diritti e doveri degli iscritti, l'esclusione dal partito*, in E. Rossi, L. Gori (a cura di), *Partiti politici e democrazia. Riflessioni di giovani studiosi sul diritto dei e nei partiti*, Pisa, 2011.

Cocco G., *Cronaca di molte scelte annunciate e poco perseguite. Ovvero il principio di sussidiarietà nell'ordinamento italiano*, in *Diritto Pubblico*, 1998.

Colavitti G., *La libertà sindacale e il diritto di sciopero*, in R. Nania, P. Ridola (a cura di), *I diritti costituzionali, II*, Torino, 2001.

Commissione di Venezia, *Guidelines on political party regulation*, by OSCE/ODIHR and Venice Commission, Strasburgo, 25 ottobre 2010.

Commissione europea, *Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, EU Citizenship Report*, Bruxelles, 31 gennaio, 2017.

Cossiri A., *Il territorio nell'autoregolamentazione dei partiti politici*, in *Le Regioni*, fasc. n. 3/2014.

Cossiri A., *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale. I fattori normativi*, Milano, 2018.

Crisafulli V., *I partiti nella Costituzione*, in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, II, Firenze, 1969.

Curreri S., *Costituzione, regolamenti parlamentari e statuti dei gruppi politici: un rapporto da ripensare*, in *Federalismi.it*, fasc. n. 13/2018.

Curreri S., *Democrazia e rappresentanza politica: dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze, 2004.

Curreri S., *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, Firenze, 2005.

D'Alessio G., *Alle origini della Costituzione Italiana*, Bologna, 1979.

D'Antonio M., *La regolazione del partito politico*, in M. D'Antonio, G. Negri (a cura di), *Il partito politico di fronte allo Stato di fronte a se stesso*, Milano, 1983.

D'Antonio M., Negri G. (a cura di), *Il partito politico di fronte allo Stato di fronte a se stesso*, Milano, 1983.

De Caprariis G., Vespertini G. (a cura di), *L'Italia da semplificare, II: Le regole e le procedure*, Bologna, 1998.

De Martino F. R., *La selezione delle candidature attraverso il metodo delle primarie. Partecipazione politica e rappresentatività dei partiti*, in *Dirittifondamentali.it*, fasc. n. 2/2013.

De Minico G., *L'esperienza di autoregolazione nel Regno Unito*, in *Pol. dir.*, 4, 2002.

De Minico G., *Regole, comando e consenso*, Torino, 2004, p. 126.

De Nictolis R., *La giurisdizione esclusiva sul finanziamento dei partiti politici: un nuovo guazzabuglio normativo*, in *Federalismi.it*, fasc. n. 6/2014.

De Petris A., Pinelli C., *Introduzione*, in D. Nardella (a cura di), *La legislazione sui partiti politici in alcuni Paesi dell'Unione Europea*, Firenze, 2008.

- De Siervo U., *Attuazione della Costituzione e legislazione antifascista*, in *Giur. Cost.*, fasc. n. 2/1975.
- De Siervo U., *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, Bologna 1980.
- Decaro M., Fasone C., *I partiti politici nell'ordinamento composito europeo*, in *Studi polacco-italiani di Torun*, 2016.
- Della Porta D., Diani M., *I movimenti sociali*, Roma, 1997.
- Della Porta D., *I partiti politici*, Bologna, 2015.
- Delledonne G., *Legge elettorale e principi costituzionali in materia di partiti politici: un'interazione problematica*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. n. 4/2017
- Delmas-Marty M., *Ordering pluralism: a conceptual framework for understanding the transnational legal world*, Oxford, 2009.
- Demuro G., *Legge sui partiti e giustiziabilità delle candidature*, in *Quaderni Costituzionali*, fasc. n. 2/2011.
- Di Majo L., Rubechi M., *I gruppi parlamentari*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Milano, 2015.
- Di Mascio F., Piccio D. R., *La disciplina della politica. La regolazione dei partiti*, in S. Cassese (a cura di), *Riforme istituzionali e disciplina della politica*, Milano, 2015.
- Duverger M., *I partiti politici*, II ed. italiana, Milano, 1970.
- Duverger M., *I partiti politici*, Milano, 1961.
- Elia L., *Aspetti problematici del referendum e crisi della responsabilità politica*, in N. Zanon, F. Biondi (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica: atti del convegno, Milano, 16-17 marzo 2000*, Milano, 2001.
- Elia L., *L'attuazione della costituzione in materia di rapporti tra partiti e istituzioni (1966)*, in Id., *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, 2009.
- Epstein L., *Political parties in the American mold*, Madison, 1986.
- Epstein L., *Will American political parties be privatized*, in *Journal of Law and Politics*, fasc. n. 5/1989.
- Esposito C., *I partiti politici nella Costituzione italiana*, in C. Esposito, *La Costituzione italiana*, Padova, 1954.
- Esposito C., *La Costituzione italiana*, Padova, 1954.

Evaluation Report Italy - Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors - Fourth Evaluation Round, GR.E.CO., Strasburgo, 17-21 ottobre 2016.

Falzea A., *La prassi nella realtà del diritto*, in *Studi in onore di Pietro Rescigno. I. Teoria generale e storia del diritto*, Milano, 1998.

Falzone V., Palermo P., Cosentino F., *La Costituzione della Repubblica italiana con prefazione di Vittorio Emanuele Orlando*, Roma, 1949.

Fasone C., Lupo N., *Il Parlamento europeo alla luce delle novità introdotte nel Trattato di Lisbona e nel suo regolamento interno*, in *Studi sull'integrazione europea*, fasc. n. 7/2012.

Femia P., *Politica e libertà di contratto. I partiti politici nel pensiero di Francesco Galgano*, in N. Lipari (a cura di), *Partiti politici e ordinamento giuridico*, Napoli, 2015.

Ferrajoli L., *Per la separazione dei partiti dallo Stato*, in *Democrazia e diritto*, fasc. n. 1/2015.

Ferri G., *I magistrati e la politica: il problema del divieto di iscrizione ai partiti nella sentenza n. 224/2009 della Corte costituzionale*, in *GiurCost.it*.

Finocchiaro G. (a cura di), *Il nuovo Regolamento europeo sulla privacy e sulla protezione dei dati personali*, Bologna, 2017.

Flick G. M., *Il finanziamento ai partiti: il caso del "caro estinto"*, in *Federalismi.it*, fasc. n. 12/2012.

Floridia A., *Primarie e partiti: che tipo di primarie e per quale modello di partito?*, in *Partecipazione e conflitto*, fasc. n. 1/2011.

Galgano F., *Partiti e sindacati nel diritto comune delle associazioni*, in *Riv. dir. civ.*, vol. II, 1966.

Gambale P., *Le proposte di modifica dei regolamentari di Camera e Senato: verso l'adozione di un "codice etico" per i parlamentari?*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 2/2015.

Gambino S., *Il ruolo dei partiti politici e la legge elettorale, tra storia costituzionale del paese e attualità*, in *RivistaAic.it*, fasc. n. 2/2013.

Gianfrancesco E., *Chi esce paga: la "penale" prevista dallo statuto del Movimento 5 Stelle della Camera*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. n. 2/2018.

Gianfrancesco E., Grasso G. (a cura di), *H. Triepel, La costituzione dello Stato e i partiti politici*, Napoli, 2015.

Gianfrancesco E., *Triepel ed i partiti politici: ieri, oggi, domani*, in E. Gianfrancesco, G. Grasso (a cura di), *H. Triepel, La costituzione dello Stato e i partiti politici*, Napoli, 2015.

Giannini M. S., *Diritto amministrativo, II*, Milano, 1988.

Gianniti L., Lupo N., *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2018.

Gori L., *La "reazione" degli statuti dei partiti dopo la nuova disciplina in tema di finanziamento pubblico*, in G. T. Barbieri, F. Biondi (a cura di), *Il finanziamento della politica*, cit.,

Gorlani M., *Ruolo e funzione costituzionale del partito politico*, Bari, 2017.

Grasso G., (voce) *Partiti politici europei*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. III, agg., Torino, 2008.

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

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

Grasso G., *Partiti politici europei e disciplina costituzionale nazionale*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, fasc. n. 1/2017.

Grasso G., Tiberi G., *Il nuovo regolamento sullo statuto e sul finanziamento dei partiti e delle fondazioni politiche europee*, in *Quaderni Costituzionali*, fasc. n. 1/2015.

Greco M., *Dall'incandidabilità all'imprescindibilità alla carica di Parlamentare. Nuovi limiti al diritto di elettorato passivo*, in *Forumcostituzionale.it*, 2013.

GRECO, *Addendum al Secondo Rapporto di Conformità sull'Italia*, Strasburgo, 29 giugno 2018.

Grilli di Cortona P., Pasquino G. (a cura di), *Partiti e sistemi di partito nelle democrazie europee*, Bologna, 2007.

Group of States against corruption, *Evolution report on Italy transparency of Party funding*, 2012.

Guarini C. P., *Spunti ricostruttivi sulla (problematica) legittimazione del singolo parlamentare al conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in *RivistaAic.it*, fasc. n. 4/2017.

Habermas J., *Cultura e critica*, Torino, 1980.

Ibrido R., *L'interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel «processo» di risoluzione dei casi regolamentari*, Milano, 2015.

Ignazi P., *Per finirla con le primarie*, in *Il Mulino*, fasc. n. 3/2018.

Jazzetti A., Bove A., *La legge anticorruzione - La riforma dei reati contro la P.A.*, Napoli, 2014.

Karvonen L., *Legislation on political parties. A Global Comparison*, in *Party politics*, vol. XXIII, fasc. n. 3/2007.

Keller H., *Corporate codes of conduct and their implementation: the question of legitimacy*, 2005.

Kelsen H., *Essenza e valore della democrazia*, in H. Kelsen, *La democrazia*, Bologna, 1981.

Kelsen H., *La democrazia*, Bologna, 1981.

Kelsen H., *Teoria generale delle norme*, Torino, 1985.

La corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione - Rapporto della Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, 2012.

Lanchester F., *Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 dichiarativa dell'incostituzionalità di talune disposizioni della l. n. 270/2005*, in *Giur. Cost.*, fasc. n. 1/2014.

Lanzafame A., *Sui livelli essenziali di democrazia nei partiti*, in *RivistaAic.it*, fasc. n. 1/2017.

Lavagna C., *Diritto costituzionale*, vol. I, Milano, 1957.

Leibholz G., *La rappresentazione nella democrazia*, S. Forti (a cura di), Milano, 1989.

Lieto S., *La crisi dei partiti politici nella duplicità paradigmatica globale e locale*, in *RivistaAic.it*, fasc. n. 4/2012.

Lipari N. (a cura di), *Partiti politici e ordinamento giuridico*, Napoli, 2015.

Luciani M., *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. Zanon, F. Biondi (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, 2001.

Luciani M., *L'interprete della Costituzione di fronte al rapporto fatto-valore. Il testo costituzionale nella sua dimensione diacronica*, in *Diritto e società*, fasc. n. 1/2009.

Luciani M., *Sul partito politico, oggi*, in *Democrazia e diritto*, fasc. n. 3-4/2010.

Lupo N., *La riforma del (solo) regolamento del Senato alla fine della XVII legislatura*, in *Forumdiquadernicostituzionale.it*, fasc. n. 1/2018.

Luther J., *Dove è diretta la democrazia? Risposte tedesche*, in *Federalismi.it*, numero speciale 1/2017.

Maestri G., *I simboli della discordia: normativa e decisioni sui contrassegni dei partiti*, Milano, 2012.

Magi R., *Gli Statuti dei gruppi parlamentari alla prova dell'articolo 67 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, fasc. n. 13/2018.

Malet G., *Primarie e democrazia. La selezione dei candidati in prospettiva comparata*, in E. Rossi, L. Gori (a cura di), *Partiti politici e democrazia. Riflessioni di giovani studiosi sul diritto dei e nei partiti*, Pisa, 2011.

Malet G., *Primarie e democrazia. La selezione dei candidati in prospettiva comparata*, in E. Rossi, L. Gori (a cura di), *Partiti politici e democrazia. Riflessioni di giovani studiosi sul diritto dei e nei partiti*, Pisa, 2011.

Manetti M., (voce) *Regolamenti parlamentari*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXXIX, 1988.

Manetti M., *Costituzione, partecipazione democratica, populismo*, in *RivistaAic.it*, fasc. n. 3/2018.

Manetti M., *I regolamenti delle autorità indipendenti*, in M. Siclari (a cura di), *Il pluralismo delle fonti previste dalla Costituzione e gli strumenti per la loro ricomposizione*, Napoli, 2012.

Manetti M., *Libertà di manifestazione del pensiero*, in P. Ridola, R. Nania (a cura di), *I diritti costituzionali*, II, Torino, 2006.

Manetti M., *Partito politico*, in M. Ainis (a cura di), *Dizionario costituzionale*, Roma-Bari, 2000.

Mangiameli S., *Disciplina elettorale, sistema dei partiti, forma di governo: vecchie e nuove problematiche*, in *Dirittifondamentali.it*, fasc. n. 1/2018.

Mariotti M., *Le elezioni primarie: linee generali, casi problemi costituzionalistici*, in E. Rossi, L. Gori (a cura di), *Partiti politici e democrazia. Riflessioni di giovani studiosi sul diritto dei e nei partiti*, cit.

Mariotti M., *Le elezioni primarie: linee generali, casi, problemi costituzionalistici*, in E. Rossi, L. Gori (a cura di), *Partiti politici e democrazia. Riflessioni di giovani studiosi sul diritto dei e nei partiti*, Pisa, 2011.

Marsocci P., *L'etica politica nella disciplina interna ai partiti*, in *RivistaAic.it*, n. 1/2012.

Marsocci P., *La possibile disciplina (legislativa) dei partiti politici e il suo collegamento con il loro finanziamento*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. n. 1/2017.

Marsocci P., *Le "primarie": i partiti italiani alle prese con il metodo democratico*, in *RivistaAic.it*, fasc. n. 2/2011.

Martinelli C., *Libero mandato e rappresentanza nazionale come fondamenti della modernità costituzionale*, in *Federalismi.it*, fasc. n. 13/2018.

Martinelli C., *Libero mandato e rappresentanza nazionale come fondamenti della modernità costituzionale*, in *Federalismi.it*, fasc. n. 13/2018.

Martines T., *La natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, Pavia, 1952.

Martines T., *Partiti, sistemi di partiti, pluralismo*, in AA.VV., *Studi in onore di Andrea Arena*, vol. III, Padova, 1981.

Massari O., Caporossi P., *Per una legge sui partiti in attuazione dell'art. 49 Cost. Democrazia interna e controlli*, in *Astrid-online.it*, 2017.

Massari O., *I partiti e le regole*, in *Democrazia e diritto*, fasc. n. 3/2016.

Massari O., *I partiti politici nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, 2010.

Massari O., *La parabola dei partiti in Italia: da costruttori a problema della democrazia*, in *Democrazia e diritto*, fasc. n. 3-4/2009

Massari O., P. Caporossi, *Per una legge sui partiti in attuazione dell'art. 49 Cost. Democrazia interna e controlli*, in *Astrid-online.it*, 2017.

Mattarella B. G., *Le Regole dell'onestà*, Bologna, 2017.

Meloni G., Gambale P., *La regolamentazione dei partiti e la loro democrazia interna in Italia: dal regime di applicazione convenzionale alla prima legge di attuazione dell'art. 49 Cost.?*, in *Amministrazioneincammino.it*, 2017.

Merlini S. (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, 2009.

Merlini S., *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. Atti del XXIII convegno AIC svoltosi ad Alessandria*, cit.

Merlini S., *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. Atti del XXIII convegno AIC svoltosi ad Alessandria*, cit.

Merloni F., Vandelli L. (a cura di), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, Firenze, 2010.

Mezzanotte M., *Partiti politici e legittimazione al conflitto: una chiusura ancora giustificata?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2009.

Michels R., *La sociologia del partito politico nella democrazia moderna*, Bologna, 1966.

Modugno F. (a cura di), *Attuazione e integrazione della Costituzione*, Napoli, 2008.

Modugno F., *"Fonti" del diritto e sistema normativo*, Relazione tenuta al Seminario metodologico sulle fonti del diritto, Università degli studi di Ferrara, 25 giugno 2009.

Modugno F., *È possibile ancora parlare di un sistema delle fonti?*, in M. Siclari (a cura di), *Il pluralismo delle fonti previste dalla Costituzione e gli strumenti per la loro ricomposizione*, Napoli, 2012.

Modugno F., *L'invalidità della legge*, Milano, 1970.

Modugno F., *Norma Giuridica (teoria generale)*, in *Enc. Dir. XXVIII*, Milano, 1978.

Mortati C., *Concetto e funzione dei partiti politici*, in *Quaderni di Ricerca, s. l.*, 1949, ripubblicato da *Nomos. Le attualità nel diritto*, fasc. n. 2/2015.

Mortati C., *La crisi del Parlamento (1966)*, in *Id., Raccolta di scritti, IV*, Milano, 1972.

- Nania R., Ridola P. (a cura di), *I diritti costituzionali, II*, Torino, 2001.
- Nania R., Ridola P. (a cura di), *I diritti costituzionali*, Torino, 2006.
- Nardella D. (a cura di), *La legislazione sui partiti politici in alcuni Paesi dell'Unione Europea*, Firenze, 2008.
- Negri G., *Gli statuti dei partiti ed i nuovi orientamenti della vita politica italiana*, in M. D'Antonio, G. Negri (a cura di), *Il partito politico di fronte allo Stato di fronte a se stesso*, Milano, 1983.
- Nocilla D., Ciaurro L., (voce) *Rappresentanza politica*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXXVIII, Milano, 1987.
- Nocilla D., *Sintetiche divagazioni sulla rappresentanza politica*, in *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso. II*, Padova, 1995.
- Olivetti M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit.
- Onida V., *Intervento*, in AA.VV., *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione. Atti del XXIII convegno AIC svoltosi ad Alessandria, 17 e 18 ottobre 2008*, Napoli, 2009.
- Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), *Background Study: Professional and Ethical Standards for Parliamentarians*, 2012.
- Pace A., *Art. 18*, in G. Branca, *Commentario alla Costituzione. Rapporti civili. Art. 13-20*, Bologna, 1977.
- Palano D., *La macchina per fabbricare passioni. Il concetto di partito nell'era della crisi dei partiti*, in *Filosofia politica*, Bologna, fasc. n. 1/2015.
- Parisi S., *Cinque pezzi (per niente) facili in tema di competenza interna alle Regioni a disciplinare l'organizzazione interna dei partiti politici*, in *Le Regioni*, fasc. n. 3/2014.
- Parliamentary Ethics, European Parliament - Office for promotion of parliamentary democracy*, Bruxelles, 2011
- Pascarelli A., *Profili costituzionali del Codice di comportamento del M5S per Roma Capitale*, in *RivistaAic.it*, fasc. n. 2/2017.
- Pasquino G., *Art. 49*, in G. Branca, A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione, Rapporti politici*, Tomo I, Bologna-Roma, 1992.
- Pasquino G., Pelizzo R., *Parlamenti democratici*, Bologna, 2006.

Pertici A., *L'etica pubblica e la riforma sempre in-attesa del conflitto di interessi*, in *Rivista online Gruppo di Pisa*, 2016

Piccirilli G., *Un ulteriore tassello nella de-codificazione del diritto parlamentare: il Codice di condotta dei deputati*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 3/2016.

Piepoli G., *La democrazia nei partiti. La disciplina del partito come struttura associativa*, in N. Lipari (a cura di), *Partiti politici e ordinamento giuridico*, Napoli, 2015.

Pilet J. B., Van Haute E., *Criteria, conditions, and procedures for establishing a political party in the Member States of the European Union*, Bruxelles, 2012.

Pinelli C., *Discipline e controlli sulla "democrazia interna ai partiti"*, Padova, 1984.

Pinelli C., Long C.; Borrè G., *Commento all'art. 98 Cost.*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna, 1994.

Pino G., *I codici di deontologia nella normativa sul trattamento dei dati personali*, in *Danno e Responsabilità*, Milano, fasc. n.4/2002.

Pizzetti F. (a cura di), *Intelligenza artificiale, protezione dati personali e regolazione*, Torino, 2018.

Pizzetti F., *Partiti politici e nuove tecnologie*, in AA.VV., *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione. Atti del XXIII convegno AIC svoltosi ad Alessandria, 17 e 18 ottobre 2008*, Napoli, 2009.

Pizzorusso A. (a cura di), *Commentario della Costituzione, Rapporti politici*, Tomo I, Bologna-Roma, 1992.

Pizzorusso A., *I gruppi parlamentari come soggetti di diritto*, Pisa, 1970.

Plutino M., *Stranieri e diritto di associazione in partiti*, in *Dirittifondamentali.it*, fasc. n. 1/2012.

Poggi A., *È ancora attuale il dibattito sul metodo democratico interno ai partiti?*, in *Federalismi.it*, fasc. n. 24/2014.

Poggi A., *La democrazia nei partiti*, in *RivistaAic.it*, fasc. n. 4/2015.

Poggi A., *Soft law nell'ordinamento comunitario*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Annuario 2005. Atti del XX Convegno Annuale, Catania 14-15 ottobre 2005*, Padova 2007.

Popoli A. R., *Codici di condotta e certificazioni*, in G. Finocchiaro (a cura di), *Il nuovo Regolamento europeo sulla privacy e sulla protezione dei dati personali*, Bologna, 2017.

Porchia O., (voce) *Partiti politici europei*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. VIII, Milano, 2014.

Predieri A., *I partiti politici*, in P. Calamandrei, A. Levi (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, vol. I, Firenze, 1950.

Prefetti U., *Codice deontologico forense e natura delle norme deontologiche*, in G. Alpa, A. Zatti (a cura di), *Codici deontologici e autonomia privata*, Milano, 2006.

Principato L., *Il divieto di mandato imperativo da prerogativa regia a garanzia della sovranità assembleare*, in *RivistaAic.it*, fasc. n. 4/2012.

Raffa G. M., *I rapporti tra i partiti politici e i gruppi parlamentari*, in E. Rossi, L. Gori (a cura di), *Partiti politici e democrazia. Riflessioni di giovani studiosi sul diritto dei e nei partiti*, cit.

Rescigno F., *I partiti politici*, in R. Nania, P. Ridola (a cura di), *I diritti costituzionali*, Torino, 2006.

Rescigno G. U., (voce) *Responsabilità (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXXIX, 1988.

Rescigno G. U., *Alcune considerazioni sul rapporto partiti Stato cittadini*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, Milano, 1978.

Rescigno G. U., *Partiti politici, articolazioni interne dei partiti politici, diritto dello Stato*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1964.

Rescigno G. U., *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Diritto Pubblico*, 2002.

Ricciuto V., *I codici deontologici nelle comunicazioni*, in G. Alpa, A. Zatti (a cura di), *Codici deontologici e autonomia privata*, Milano, 2006.

Ridola P., *Democrazia pluralista e libertà associative*, Milano, 1987.

Ridola P., (voce) *Partiti politici*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXII, Milano, 1982.

Ridola P., *L'evoluzione storico-costituzionale del partito politico*, in *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione, Atti del XXIII convegno AIC svoltosi ad Alessandria, 17 e 18 ottobre 2008*, Napoli, 2009.

Ridola P., Nania R. (a cura di), *I diritti costituzionali*, II, Torino, 2006.

Ridolfi A., *La Corte costituzionale nega ai partiti politici la possibilità di sollevare conflitti di attribuzione*, in *RivistaAic.it*, 2006.

Rinaldi E., *Divieto di mandato imperativo e disciplina dei gruppi parlamentari*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. n. 2/2017.

Rivosecchi G., *I partiti politici nella giurisprudenza costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. n. 3/2016.

Rivosecchi G., *La disciplina della politica. Lo status degli esponenti politici e la crisi dei partiti*, in S. Cassese (a cura di), *Riforme istituzionali e disciplina della politica*, Milano, 2015.

Rizzoni G., *Commento all'art. 49*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006.

Rodotà S., *Intervento alla riunione interistituzionale sulla legislazione*, Palazzo Montecitorio, 21 giugno 1999, Res. Sten.

Romano S., *L'ordinamento giuridico*, Firenze, 1977.

Rossi E., Gori L. (a cura di), *Partiti politici e democrazia. Riflessioni di giovani studiosi sul diritto dei e nei partiti*, Pisa, 2011.

Rossi E., *I partiti politici*, Roma-Bari, 2007.

Rossi E., *La democrazia interna nei partiti politici*, in *RivistaAic.it*, fasc. n. 1/2011.

Rubechi M., *Considerazioni a prima lettura sulla L.R. Toscana n. 70 del 2004 che disciplina l'istituto delle elezioni primarie*, in *Forumcostituzionale.it*.

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

Ruggeri A., *Note minime in tema di democrazia interna dei partiti politici*, in *RivistaAic.it*, fasc. n. 1/2011.

Saitta A., *Commento all'art. 98*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit.

Salari R., *Quali regole per i partiti politici?*, Soveria Mannelli, 2008.

Sartori G., *La rappresentanza politica*, in *Studi Politici*, Firenze, fasc. n. 4/1957.

Sartori G., *Parties and party system*, New York, 1976.

Sartori G., *Teoria dei partiti e caso italiano*, Milano, 1982.

Savoia G., *Vincolo di mandato e regolazione dei partiti: il caso delle “multe a cinque stelle”*, in *Forumcostituzionale.it*, fasc. n. 3/2016.

Schmitt C., *Il custode della Costituzione*, Milano, 1981.

Scuto F., *Democrazia rappresentativa e partiti politici: la rilevanza dell'organizzazione interna e il suo impatto sulla rappresentanza politica*, in *Federalismi.it*, numero speciale 1/2017.

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

Seatzu F., *Finanziamento ai partiti politici europei*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. VI, agg., Milano-Torino, 2015.

Siclari M. (a cura di), *Il pluralismo delle fonti previste dalla Costituzione e gli strumenti per la loro ricomposizione*, Napoli, 2012.

Siclari M., *Appunti sulla giustiziabilità dei diritti politici*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, fasc. n. 1/2016.

Sileoni S., *Autori delle proprie regole. I codici di condotta per il trattamento dei dati personali e il sistema delle fonti*, Milano, 2011.

Sileoni S., *Il Codice di condotta della Camera dei deputati: (mancate) novità di contenuto e di forma*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2016.

Simonetti H., *Codici di autoregolamentazione e sistema delle fonti*, Napoli, 2009.

Sirianni G., *I profili costituzionali. Una nuova lettura degli articoli 54, 97 e 98 della Costituzione*, in F. Merloni, L. Vandelli (a cura di), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, Firenze, 2010.

Sorrentino F., *Brevi riflessioni sui valori e sui fini dell'unione nel progetto di costituzione europea*, in *Diritto Pubblico*, fasc. n. 3/2003.

Staiano S., *I partiti europei fuori tempo*, in *Federalismi.it*, fasc. n. 15/2012.

Teubner G. (a cura di), *Autopoietic Law: a new approach to law and society*, 1988, Berlino.

Teubner G., *Costituzionalismo della società transnazionale. Relazione al XXVIII convegno annuale dell'AIC*, in *RivistaAic.it*, fasc. n. 4/2013.

Teubner G., *Evolution of autopoietic Law*, in G. Teubner (a cura di), *Autopoietic Law: a new approach to law and society*, 1988, Berlino.

Teubner G., *Nuovi conflitti costituzionali*, Milano-Torino, 2012.

Tuccari F., *Ritorno al futuro? La crisi dei partiti politici*, in *Storia del pensiero politico*, Bologna, fasc. n. 1/2014.

Urbinati N., *Democrazia in diretta. Le nuove sfide della rappresentanza*, Milano, 2013.

Urcioli M. A., *La tutela del singolo nei partiti politici*, Napoli, 1990.

Vecchio G., *I partiti*, Napoli, 2016.

Vecchio G., *Partiti, autonomia privata*, in *Rivista online dell'Istituto di studi sui sistemi regionali federali e sulle autonomie*, 2017.

Vecchio G., *Stato nazionale senza partiti e partiti europei senza Stato*, in *La cittadinanza europea*, fasc. n. 1/2015.

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

Zanon N., Biondi F. (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica: atti del convegno, Milano, 16-17 marzo 2000*, Milano, 2001.

Zanon N., *Il divieto di mandato imperativo e la rappresentanza nazionale: autopsia di due concetti*, in N. Zanon, F. Biondi (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica: atti del convegno, Milano, 16-17 marzo 2000*, Milano, 2001.

Zanon N., *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, 1991.

Zanon N., *Lare la legge elettorale "sous l'oeil des russes"*, in *RivistaAic.it*, fasc. n. 2/2014.

