

# Un'indagine multidisciplinare sul partito politico come organizzazione “atipica”

di EMANUELE TUCCARI

Nell'introdurre il presente volume – dedicato a “Partiti politici: istituzioni, associazioni, movimenti” – desidero limitarmi soltanto ad alcune minime considerazioni, ripercorrendo sinteticamente il percorso d'indagine proposto dai diversi contributi raccolti (§ 1), prima di tratteggiare l'attuale stato dell'arte normativo (§ 2) e di suggerire dei possibili spunti di riflessione funzionali a valorizzare la dimensione necessariamente multidisciplinare dell'analisi sull'organizzazione partitica (§ 3).

## *Un problema complesso*

Già la genesi stessa dell'iniziativa – maturata, dapprima, grazie all'assiduo confronto sull'argomento con alcuni colleghi di diritto privato (come Giovanni Iorio e Alessandra Quarta) e di Dipartimento (come Flavio Chiapponi, Silvia Illari ed Eugenio Salvati) e svoltasi, poi, in forma seminariale, presso il Collegio Ghislieri di Pavia il 10 ottobre u.s. – lascia intuire la parziale insoddisfazione riscontrata nelle ricerche di settore sull'organizzazione dei partiti politici. Quest'argomento si caratterizza non soltanto per indubbe peculiarità e per infinite sfaccettature, che rendono certamente più complessa l'analisi, ma anche per le significative conseguenze sistemiche riconducibili ad una anziché ad un'altra proposta ricostruttiva: se, secondo un'ormai celebre (e, almeno in parte, superata) notazione di Togliatti all'Assemblea Costituente, “i partiti sono la democrazia che si organizza”<sup>1</sup>, non è difficile

Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Università degli Studi di Pavia.

<sup>1</sup> ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Atti dell'assemblea Costituente. Discussioni. Seduta del 24 luglio 1946*, Roma, Tipografia della Camera dei Deputati, 1946, p. 290.

rilevare come la (presunta?) crisi<sup>2</sup>, ormai protratta nel tempo, dell'organizzazione partitica tradizionale possa comportare pregiudizi destinati a riflettersi ben oltre i confini dell'ente stesso<sup>3</sup>. Oggi è rimasto molto poco della centralità sociale dei grandi partiti di massa<sup>4</sup>, ma ciò non ha certamente estinto l'esigenza di riflettere, proprio nell'interesse dell'intero sistema democratico, sulle caratteristiche e sulle dinamiche di gruppi che perlomeno, secondo la nota "minimal definition" di Sartori, si presentano alle elezioni e sono così capaci di collocare candidati alle cariche pubbliche<sup>5</sup>.

Qui si è scelto pertanto di confrontarsi con le principali questioni relative ai partiti politici come organizzazioni, avviando una riflessione multidisciplinare – nella consapevolezza delle sfide poste dalle *peculiarità e, in un certo senso, dall'atipicità dell'organizzazione "partito"* – tramite il coinvolgimento di studiosi non soltanto di diversi ambiti giuridici, ma anche di differenti scienze sociali (affiancando ai giuristi,

<sup>2</sup> Per evitare di descrivere semplicisticamente la presunta "crisi" dei partiti politici, si suggerisce la lettura delle puntuali riflessioni di G. PASQUINO (*Nuovo corso di scienza politica*, V ed., Bologna, Il Mulino, 2023, pp. 218 ss.), che sottolinea come, in verità, si debba forse parlare, più che di una "crisi" intesa nel senso comunemente dato al termine, di una continua trasformazione (valorizzando così anche il significato etimologico della parola). Ne deriva, ancora una volta, la conferma della necessità di ripensare all'evoluzione del partito, che, con il passare del tempo, sembra essere molto profondamente mutato. Sulla "crisi", riletta nella prospettiva della "trasformazione", dei partiti politici (e ancora di più del sistema dei partiti), v. anche, *inter alios*, S. GAMBINO, *Partiti politici e Parteienstaat*, in "Politica del diritto", 2018, pp. 169 ss., 202 ss.

<sup>3</sup> Si tratta di considerazioni diffuse anche al di là dell'ambito più strettamente giuridico. Notazioni rilevanti sull'intreccio fra dimensione interna ed esterna dell'associazionismo partitico sono presenti, per esempio, anche nelle riflessioni di Antonio Gramsci sull'etica di gruppo (*Pensare la democrazia. Antologia dai «Quaderni del carcere»*, Torino, Einaudi, 1997, p. 285).

<sup>4</sup> Per un'opportuna analisi storica sull'evoluzione dei partiti politici, che, pur rivestendo certamente un ruolo fondamentale, è qui possibile, per esigenze espositive, solo richiamare, v., *ex multis*, P. RIDOLA, *L'evoluzione storico-costituzionale del partito politico*, in AA.VV., "Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione, Annuario AIC 2008", Napoli, Jovene, 2009, pp. 45 ss.; P. POMBENI (a cura), *Storia dei partiti italiani*, Bologna, Il Mulino, 2016; I. GRANATA, *Storia dei partiti e dei movimenti politici italiani*, Milano, Le Monnier Universitaria, 2024.

<sup>5</sup> Secondo la nota "minimal definition" di Giovanni Sartori, infatti, "a party is any political group that presents at elections, and is capable of placing through elections, candidates for public office" (S. SARTORI, *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, Cambridge, London, New York, Melbourne, Cambridge University Press, 1976, pp. 58 ss., pp. 63-64).

in particolare, esperti di scienza politica)<sup>6</sup>. Non deve stupire pertanto l'odierna collocazione delle considerazioni finali, rielaborate all'esito del primo confronto seminariale, nella collana – riconducibile al Dipartimento di Scienze politiche e sociali dell'Università degli Studi di Pavia – dei Quaderni della rivista “Il Politico”.

### 1. *Una panoramica sull'indagine*

L'analisi prende le mosse dalle riflessioni di carattere (storico e) giuridico di Silvia Illari, funzionali anche a contestualizzare l'evoluzione della peculiare organizzazione partitica nel tempo e nell'ordinamento costituzionale. Il percorso d'indagine sottolinea poi, grazie al contributo di Alessandra Quarta, l'esigenza di un ripensamento della *membership* (da sempre caratterizzante il paradigma organizzativo dei partiti politici), sollevando, in particolare, il problema del terzo che, pur senza associarsi direttamente all'ente, può assumere una posizione giuridica qualificata e meritevole di esser analizzata pertanto alla luce della disciplina generale dei contratti. L'analisi del partito politico come organizzazione viene posta successivamente al centro delle riflessioni politologiche di Flavio Chiapponi, che sviluppa le sue considerazioni sui diversi modelli di partito proprio nel solco dell'inevitabile confronto fra personalizzazione e struttura (con una particolare attenzione all'evoluzione del M5S). All'indomani delle recenti elezioni europee risultano purtroppo fundamentalmente confermate le perplessità di Eugenio Salvati sui cc.dd. “partiti europei” – visti più come “partiti di partiti” che come partiti veri e propri – nonostante possano contribuire, almeno in astratto, “a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini

<sup>6</sup> Riflettere, in un'ottica multidisciplinare, sull'atipicità dell'organizzazione “partito” significa riprendere, per un verso, l'insegnamento generale secondo cui “non siamo studiosi di certe materie, bensì di problemi. E i problemi possono passare attraverso i confini di qualsiasi materia o disciplina” (K. R. POPPER, *Congetture e confutazioni*, vol. I, Bologna, Il Mulino, 1972, p. 118); e, per un altro, l'insegnamento specifico derivante dalle considerazioni di chi – consapevole dell'esistenza già di un'ampia indagine storica e sociologica – articola(va), seppur in un contesto profondamente diverso dall'attuale, l'analisi giuridica sui partiti come associazioni, organi, istituzioni ed elementi del sistema di governo (P. VIRGA, *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Milano, Giuffrè, 1948, pp. 7 ss.).

dell'Unione" (art. 10, par. 4, TUE). Dopo il *focus*, a cura di Federico Bonomi, sull'evoluzione del complesso rapporto tra gruppi parlamentari e partiti politici (a partire soprattutto dall'analisi dei relativi statuti e regolamenti), le presenti riflessioni si concludono con alcune notazioni, *de iure condito* e *de iure condendo*, di Giovanni Iorio. Quest'ultimo – che ha già più volte messo assieme la prospettiva del giusprivatista (attraverso un'attenta analisi della disciplina del fenomeno associativo e delle singole disposizioni statutarie)<sup>7</sup> con ulteriori sensibilità giuspubblicistiche<sup>8</sup> e, per così dire, più genericamente "culturali" (che lo hanno spinto, in passato, non soltanto ad affrontare molti dei temi trattati nel presente volume, ma perfino a farne ragione di "piacere narrativo" per un pubblico più ampio di lettori)<sup>9</sup> – sottolinea, pur muovendo dall'odierno dettato (soprattutto dall'art. 16) del codice civile, l'esigenza di un profondo ripensamento della materia, provando ad indicare conclusivamente i punti salienti di un'eventuale nuova legge sui partiti politici.

## 2. *Lo stato dell'arte normativo: "un principio, poche regole e molte eccezioni"?*

Anche in un'analisi sintetica dell'attuale panorama normativo non si può che muovere dall'ovvia notazione che i partiti politici rientrano fra le formazioni sociali ritenute meritevoli di un'espressa menzione, tutela e disciplina già a livello costituzionale. Secondo, infatti, l'articolo 49 Cost. – seppure da leggersi congiuntamente con una serie di altre previsioni (e, in particolare, perlomeno con gli artt. 2, 3, 18 Cost.) – "tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale". Le scarse indicazioni contenute nella formulazione costituzionale statuiscano *il*

<sup>7</sup> Fra i numerosi contributi dell'Autore sull'argomento si richiamano, in particolare, gli studi monografici: G. IORIO, *Profili civilistici dei partiti politici. Statuti, prassi, tecniche legislative*, Napoli, ESI, 2018; ID., *Il nuovo statuto del Movimento 5 stelle. I chiaroscuri della democrazia digitale*, Napoli, ESI, 2022.

<sup>8</sup> Si segnalano, al riguardo, i contributi raccolti nel recente volume G. IORIO e P. ZICCHITTO (a cura), *Lo statuto dei partiti politici tra diritto pubblico e diritto privato*, Torino, Giappichelli, 2021.

<sup>9</sup> Cfr. G. IORIO, *La Repubblica segreta*, Roma, L'Erudita, 2018.

*principio generale della centralità sistematica dei partiti nell'ordinamento*, convergendo soprattutto sui profili riguardanti il *pluralismo*, la *competizione* e la *parità di chances*. Di lì si è poi sviluppato un ampio dibattito – che, in verità, trovava le sue premesse già nell'aspro confronto emerso sul punto nell'ambito dell'Assemblea Costituente<sup>10</sup> – circa la locuzione “con metodo democratico”, declinata, come noto, diversamente dagli interpreti: a chi legge(va) l'art. 49 Cost. come espressione del modello della c.d. “democrazia *fra* i partiti”<sup>11</sup> si contrappone(va) chi, a questo primo aspetto, affianca(va) quello della c.d. “democrazia *nei* partiti”<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Per una ricostruzione delle diverse posizioni emerse nell'ambito dell'Assemblea Costituente, ma provenienti da tradizioni culturali lontane (e destinate poi a confrontarsi anche nella stagione costituzionale successiva), v., per tutti, D. PALANO, «*La democrazia che si organizza*». *Partigianeria e teoria democratica: note di rilettura del dibattito costituente sul ruolo dei partiti*, in “Ragion pratica”, 2021, pp. 57 ss. Tutti i resoconti del dibattito – assieme con altri documenti e molte informazioni interessanti – sono oggi facilmente reperibili *online* sul sito della Camera dei Deputati (<https://legislature.camera.it/frameset.asp?content=%2Faltre%5Fsezionism%2F304%2F8964%2Fdocumentotesto%2Easp%3F>).

<sup>11</sup> Cfr., *ex multis*, P. BARILE, *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1953, p. 30; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *I partiti politici nell'ordinamento costituzionale*, in “Il Politico”, 1950, p. 20; A. PREDIERI, *I partiti politici*, in P. CALAMANDREI, A. LEVI (a cura), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze, Barbera, 1950, p. 204; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, tomo II, Padova, Cedam, 1976, p. 872; M. PIAZZA, “*Rocco e i suoi ex-fratelli*”: *la democrazia interna al Partito popolare italiano fra autonomia ed eteronomia*, in “Giur. cost.”, 1995, p. 1140.

<sup>12</sup> Cfr. C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, in “Arch. giur. Filippo Serafini”, 1951, p. 20; V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in “Jus”, 1969, p. 27; G. D. FERRI, *Studi sui partiti politici*, Roma, Edizioni dell'Ateneo, 1950, p. 133; A.A. BARBERA, *La democrazia 'dei' e 'nei' partiti, tra rappresentanza e governabilità*, in S. MERLINI (a cura di), “La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti”, Firenze, Passigli Editori, 2009, pp. 245 ss.; V. SICA, *Le associazioni nella Costituzione italiana*, Napoli, Jovene, 1957, p. 129; C. ROSSANO, *Partiti politici*, in “Enc. giur.”, XXII, Roma, Treccani, 1990, p. 4; S. MERLINI, *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, in AA.VV., “Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione, Annuario AIC 2008”, cit., p. 98. Di grande interesse risultano pure le recenti riflessioni di chi ha proposto di avvalersi anche delle tecniche di “machine learning” e di “data management” per migliorare, dapprima, come misurare e, poi, come praticare la democrazia nei partiti (“Intra-Party Democracy”, IPD). Sul punto, cfr., per tutti, C. NOVELLI, G. FORMISANO, P. JUNEJA, G. SANDRI, L. FLORIDI, *Artificial Intelligence for the Internal Democracy of Political Parties*, in “Minds & Machines”, 2024, 34, 36, pp. 1 ss.

Alle non indifferenti problematiche già rilevate nel testo si aggiunge poi, com'è già stato condivisibilmente notato, il fatto che «l'organizzazione di tipo democratico è stata di volta in volta identificata con l'adozione del metodo collegiale e del metodo maggioritario, con l'organizzazione di tipo corporativo, con il principio della parità di

La formulazione “con metodo democratico”, per i primi, è riferita soltanto alla prospettiva della necessaria competizione elettorale con una proiezione applicativa, pertanto, esclusivamente all’esterno dell’organizzazione, mentre, per i secondi, la medesima formulazione merita di svolgere un ruolo significativo anche all’interno dell’ordinamento di ciascun partito. A lungo – nonostante, come si è detto, autorevoli voci contrarie – l’orientamento prevalente è stato quello della c.d. “democrazia *fra* i partiti”, con il corollario – percepito, in verità, come problematico anche da parte dei sostenitori della c.d. “democrazia *nei* partiti” – della relativa sindacabilità delle dinamiche interne ai partiti politici<sup>13</sup>.

La centralità sistematica riservata dalla Costituzione ai partiti politici ha suscitato però, oltre che l’attenzione d’illustri giuspubblicisti, l’interesse di chi, mediante la contestualizzazione della democrazia pluralista nel rapporto tra persona e comunità, ha riconosciuto in quest’ultima una dimensione intermedia tra l’individuo e lo Stato. Qui, tra le formazioni sociali previste e garantite dall’art. 2 Cost., s’inclu-

trattamento dei soci» (G. VOLPE PUTZOLU, *La tutela dell’associato in un regime pluralistico*, Milano, Giuffrè, 1977, p. 92 s.). Non manca, in altri termini, confusione attorno a cosa s’intenda, con esattezza, per organizzazione “democratica”.

<sup>13</sup> Lo sottolineano, di recente, G. DONATO, *Modello costituzionale dei partiti politici e sindacato giurisdizionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023, pp. 61 ss.; M. PERINI, *I partiti politici e la democrazia interna. Un problema irrisolto*, Milano, Giuffrè, 2019, pp. 176 ss.; e, in tempi più risalenti, C. PINELLI, *Discipline e controlli sulla “democrazia interna” dei partiti*, Padova, Cedam, 1984; Id., *Possibilità e limiti di intervento dei giudici nelle controversie interne ai partiti nella recente esperienza italiana*, in “Giur. Cost.”, 1991, pp. 2994 ss.; E. BETTINELLI, *Alla ricerca del diritto dei partiti politici*, in “Riv. trim. dir. pubbl.”, 1985, p. 1051.

Nell’ambito della letteratura giusprivatistica, un importante ruolo è stato svolto con riferimento alla sindacabilità delle dinamiche interne ai partiti politici dalle riflessioni (di segno opposto) di M. BASILE (*L’intervento dei giudici nelle associazioni*, Milano, Giuffrè, 1975, pp. 193 ss.; e, con un intento più di carattere informativo, v. Id., *Associazioni, fondazioni, comitati*, in “Riv. dir. civ.”, 1990, II, pp. 201 ss., spec. pp. 205 ss., 212 ss.); e soprattutto di F. GALGANO (*Delle associazioni non riconosciute e dei comitati. Art. 36-42*, II ed., in A. SCIALOJA e G. BRANCA (a cura) “Commentario del Codice Civile”, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro italiano, 1976, pp.158 ss.; Id., *Principio di legalità e giurisdizione civile nelle controversie interne ai partiti politici*, in “Riv. trim. dir. proc. civ.”, 1984, pp. 378 ss.). Ancor oggi grande sembra la confusione giudiziale, v., più di recente, M. V. DE GIORGI, *Partiti politici (Diritto privato)*, in “Le parole del diritto. Scritti in onore di Carlo Castronovo”, II, Napoli, Jovene, 2018, pp. 1131 ss. (poi ripubblicato in M. V. DE GIORGI, *Enti del primo libro e del Terzo settore. Ventun scritti fra due secoli*, Pisa, Pacini Giuridica, 2021, pp. 333 ss.).

dono – ormai “classicamente” – quelle che operano attraverso gli schemi e le forme “dell’autonomia negoziale dei privati”<sup>14</sup>. Non stupisce allora che partiti politici e sindacati – anche per via di ragioni di carattere storico – abbiano assunto la natura giuridica di associazioni e, in particolare, di “associazioni non riconosciute”<sup>15</sup> (seppure, secondo alcune recenti ricostruzioni, “atipiche”)<sup>16</sup>.

Ne derivano *poche regole* ascrivibili, per l’appunto, alla disciplina delle associazioni non riconosciute e – attraverso soprattutto il richiamo contenuto nell’art. 36 cod. civ. (“l’ordinamento interno e l’amministrazione delle associazioni non riconosciute come persone giuridiche sono regolati dagli accordi degli associati”) – all’autonomia negoziale dei privati. Alle scarse disposizioni normative dedicate alle associazioni non riconosciute si affiancano poi le regole statuite per le associazioni riconosciute dal codice civile (che non presuppongono il riconoscimento dell’ente)<sup>17</sup>. Si tratta, ancor oggi, dell’unica disciplina generale

<sup>14</sup> P. RESCIGNO, *Sindacati e partiti nel diritto privato*, in “Persona e comunità”, Padova, Cedam, (rist.) 1987, vol. I, p. IX.

<sup>15</sup> Al riguardo, sono considerati ormai dei veri e propri “classici” del pensiero giuridico soprattutto le riflessioni di P. RESCIGNO (raccolte nei volumi di *Persona e comunità*, cit.) e, seppure con un’impostazione metodologica differente, di F. GALGANO (*Delle associazioni non riconosciute e dei comitati. Art. 36-42*, cit., pp. 1 ss., 136 ss.; Id., *Partiti e sindacati nel diritto comune delle associazioni*, in “Riv. dir. civ.”, 1966, pp. 507 ss.).

<sup>16</sup> Non mancano, infatti, contributi diretti proprio a sottolineare le peculiarità dell’associazione partitica rispetto alle altre associazioni; cfr., *ex multis*, A. QUARTA, *Il partito politico tra istituzione, contratto associativo e comunità*, in “Rass. dir. civ.”, 2018, pp. 901 ss. Sul punto, per una trattazione sistematica, v. G. VECCHIO, *I partiti*, in P. PERLINGIERI (a cura), “Tratt. dir. civ. C.N.N.”, Napoli, ESI, 2016; e, nella manualistica, v. A. TORRENTE, P. SCHLESINGER, *Manuale di diritto privato*, XXVI ed., Milano, Giuffrè, 2023, pp. 173-174.

<sup>17</sup> Di recente, v., in giurisprudenza, Cass. 8 febbraio 2024, n. 3575, con nota di M. RENNA, in “Nuova giur. civ. comm.”, 2024, pp. 820 ss. Per una panoramica circa il dibattito sulle modalità dell’applicazione – diretta (cfr. F. GALGANO, *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati. Art. 36-42*, cit., p. 177; V. MONTANI, *Ordinamento e amministrazione delle associazioni non riconosciute*, in G. PONZANELLI (a cura), “Le associazioni non riconosciute”, in “Il Codice Civile. Commentario”, Milano, Giuffrè, 2016, pp. 67-76) o in via analogica (cfr. M. BASILE, *Le persone giuridiche*, vol. I, III ed., in G. IUDICA e P. ZATTI (a cura), “Trattato di diritto privato”, Milano, Giuffrè, 2020, pp. 235-238; M. MALTONI, *Da associazione non riconosciuta ad associazione riconosciuta e la trasformazione degli enti del libro primo del codice civile*, in “Riv. dir. comm.”, 2019, I, pp. 419 ss.) – delle norme sulle associazioni riconosciute alle associazioni non riconosciute, v., di recente, E. CUSA, *Il consorzio tra soggettività, responsabilità e tipicità*, in “Riv. dir. civ.”, 2024, pp. 332-333. Per alcune recenti riflessioni su soggettività e personalità

chiamata a regolare i profili organizzativi dei partiti politici. Nonostante molti tentativi (finora tutti falliti) di approvare una vera e propria legge “ad hoc”, l’ordinamento si ritrova, infatti, ancora privo di un’organica normativa, ma, date le indubbie peculiarità dei partiti, ricco di *numeroso disposizioni eccezionali*.

Si pensi, innanzitutto, all’art. 6-*bis* (“Garanzia patrimoniale”) della legge 3 giugno 1999, n. 157 (“Nuove norme in materia di rimborso delle spese per consultazioni elettorali e referendarie e abrogazione delle disposizioni concernenti la contribuzione volontaria ai movimenti e partiti politici”), laddove, con riferimento ai partiti e ai movimenti politici partecipanti ad elezioni per il Parlamento nazionale, per il Parlamento europeo o per i consigli regionali, si esonera dalla responsabilità solidale per i debiti dell’associazione chi sia istituzionalmente investito, ai sensi dell’atto costitutivo o dello statuto, di cariche amministrative e non abbia agito con dolo o colpa grave<sup>18</sup>. Si tratta di un’importante deroga di favore, in materia di responsabilità, nei confronti di chi è chiamato ad amministrare i partiti e i movimenti politici considerati maggiormente significativi.

Ancora più rilevanti sono probabilmente le previsioni contenute nel decreto legge 28 dicembre 2013, n. 149 (poi convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, “Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la *democraticità* dei partiti e della contribuzione indiretta a loro favore”)<sup>19</sup>. Quest’intervento normativo, come noto, abolisce il rimborso

giuridica, cfr., *ex multis*, A. BARBA, *Soggettività metaindividuale e riconoscimento della personalità giuridica*, in “Riv. dir. civ.”, 2018, pp. 647 ss.; ID., *Soggettività giuridica implicita e associazione non riconosciuta*, in “Jus civile”, 2023, pp. 292 ss.

<sup>18</sup> L’art. 6-*bis* della legge 3 giugno 1999, n. 157 recita così: “Le risorse erogate ai partiti ai sensi della presente legge costituiscono, ai sensi dell’articolo 2740 del codice civile, garanzia ai fini dell’esatto adempimento delle obbligazioni assunte da parte dei partiti e movimenti politici beneficiari delle stesse. I creditori dei partiti e movimenti politici di cui alla presente legge non possono pretendere direttamente dagli amministratori dei medesimi l’adempimento delle obbligazioni del partito o movimento politico se non qualora questi ultimi abbiano agito con dolo o colpa grave”. In giurisprudenza, sulla mancata estensione della deroga di cui all’art. 6-*bis* della legge 3 giugno 1999, n. 157 ai gruppi parlamentari (alla luce della loro non assimilabilità ai partiti politici, di cui non rappresentano, secondo i giudici di legittimità, una mera proiezione parlamentare), v. Cass. 20 marzo 2023, n. 7929, in “Giust. civ. Mass.”, 2023.

<sup>19</sup> Per una recente riflessione sistematica, anche tramite il prisma della legge 21

delle spese per le consultazioni elettorali e i contributi pubblici erogati per l'attività politica e disciplina, al contempo, "le modalità per l'accesso a forme di contribuzione volontaria fiscalmente agevolata e di contribuzione indiretta fondate sulle scelte espresse dai cittadini in favore dei partiti politici che rispettano i requisiti di trasparenza e democraticità da essa stabiliti" (art. 1). Questi requisiti – indicati soprattutto dall'art. 3 del decreto legge (come successivamente integrato e modificato dalla legge di conversione) – non appaiono particolarmente pregnanti<sup>20</sup>, ma devono comunque essere contenuti dallo statuto di ciascun

febbraio 2014, n. 13, v. F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 129 ss.

<sup>20</sup> È ciò che emerge, con una certa chiarezza, dalla lettura dell'odierno testo proprio dell'art. 3 (rubricato "Statuto") del decreto legge 28 dicembre 2013, n. 149 (come successivamente integrato e modificato dalla legge di conversione): "(1). I partiti politici che intendono avvalersi dei benefici previsti dal presente decreto sono tenuti a dotarsi di uno statuto, redatto nella forma dell'atto pubblico. Nello statuto è descritto il simbolo che con la denominazione costituisce elemento essenziale di riconoscimento del partito politico. Il simbolo può anche essere allegato in forma grafica. Il simbolo del partito e la denominazione, anche nella forma abbreviata, devono essere chiaramente distinguibili da quelli di qualsiasi altro partito politico esistente (2). Lo statuto, nel rispetto della Costituzione e 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'articolo 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 [...] (4) [...]".

partito politico per essere poi sottoposti al vaglio della «Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici» (istituita dall'art. 9, comma 3, della legge 6 luglio 2012, n. 96)<sup>21</sup>. La Commissione, solo dopo aver valutato la conformità

<sup>21</sup> In realtà, l'intero Capo II del decreto legge 28 dicembre 2013, n. 149 è dedicato a "democrazia interna, trasparenza e controlli". Qui, oltre al suddetto art. 3, ci si limita a riportare gli obblighi di trasparenza sanciti dall'art. 5 (rubricato "Norme per la trasparenza e la semplificazione" e più volte modificato e integrato successivamente): "(1). I partiti politici assicurano la trasparenza e l'accesso alle informazioni relative al proprio assetto statutario, agli organi associativi, al funzionamento interno e ai bilanci, compresi i rendiconti, anche mediante la realizzazione di un sito internet che rispetti i principi di elevata accessibilità, anche da parte delle persone disabili, di completezza di informazione, di chiarezza di linguaggio, di affidabilità, di semplicità di consultazione, di qualità, di omogeneità e di interoperabilità. (2). Entro il 15 luglio di ciascun anno, nei siti internet dei partiti politici sono pubblicati gli statuti dei partiti medesimi, dopo il controllo di conformità di cui all'articolo 4, comma 2, del presente decreto, nonché, dopo il controllo di regolarità e conformità di cui all'articolo 9, comma 4, della legge 6 luglio 2012, n. 96, il rendiconto di esercizio corredato della relazione sulla gestione e della nota integrativa, la relazione del revisore o della società di revisione, ove prevista, nonché il verbale di approvazione del rendiconto di esercizio da parte del competente organo del partito politico. Delle medesime pubblicazioni è resa comunicazione ai Presidenti delle Camere e data evidenza nel sito internet ufficiale del Parlamento italiano. Nel medesimo sito internet sono altresì pubblicati, ai sensi del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, i dati relativi alla situazione patrimoniale e di reddito dei titolari di cariche di Governo e dei membri del Parlamento. Ai fini di tale pubblicazione, i membri del Parlamento e i titolari di cariche di Governo comunicano la propria situazione patrimoniale e di reddito nelle forme e nei termini di cui alla legge 5 luglio 1982, n. 441. (2-bis). I soggetti obbligati alle dichiarazioni patrimoniale e di reddito, ai sensi della legge 5 luglio 1982, n. 441, e successive modificazioni, devono corredare le stesse dichiarazioni con l'indicazione di quanto ricevuto, direttamente o a mezzo di comitati costituiti a loro sostegno, comunque denominati, a titolo di liberalità per ogni importo superiore alla somma di 500 euro l'anno. Di tali dichiarazioni è data evidenza nel sito internet ufficiale del Parlamento italiano quando sono pubblicate nel sito internet del rispettivo ente. I contributi ricevuti nei sei mesi precedenti le elezioni per il rinnovo del Parlamento, o comunque dopo lo scioglimento anticipato delle Camere, sono pubblicati entro i quindici giorni successivi al loro ricevimento. (3). I rappresentanti legali dei partiti beneficiari dei finanziamenti o dei contributi erogati in favore dei partiti politici iscritti nel registro di cui all'articolo 4 sono tenuti a trasmettere alla Presidenza della Camera dei deputati, con le modalità stabilite dalla stessa Presidenza, l'elenco dei soggetti che hanno erogato finanziamenti o contributi di importo superiore, nell'anno, a euro 500. L'obbligo di cui al periodo precedente deve essere adempiuto entro il mese solare successivo a quello di percezione ovvero, in caso di finanziamenti o contributi di importo unitario inferiore o uguale a euro 500, entro il mese di marzo dell'anno solare successivo se complessivamente superiori nell'anno a tale importo. In caso di inadempienza al predetto obbligo ovvero in caso di dichiarazioni mendaci, si applica la disciplina sanzionatoria di cui al sesto comma dell'articolo 4 della

dello statuto alle prescrizioni legislative (ossia solo dopo avere verificato la presenza dei requisiti di «democraticità» e trasparenza), procede all'iscrizione del partito nel registro nazionale dei partiti politici riconosciuti. L'iscrizione e la permanenza del partito nel registro sono condizioni necessarie – ai sensi dell'art. 4, c. 7, del decreto legge 28 dicembre 2013, n. 149 – per accedere alle detrazioni per le contribuzioni liberali in denaro (*ex art. 11 del medesimo decreto*) nonché alla destinazione volontaria del due permille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (*ex art. 12 sempre del medesimo decreto*). Partiti (e movimenti) politici interessati ad usufruire dei benefici previsti dal decreto sono tenuti pertanto ad autoregolarsi con uno statuto caratterizzato da requisiti minimi di «democraticità» e trasparenza; di contro, i partiti (e movimenti) politici disinteressati ad usufruire dei benefici potranno evitare di predisporre statuti fondati sui richiamati principi (minimi) di «democraticità» e trasparenza.

A conferma della ricostruzione appena delineata è successivamente

citata legge n. 659 del 1981. L'elenco dei soggetti che hanno erogato i predetti finanziamenti o contributi e i relativi importi è pubblicato in maniera facilmente accessibile nel sito internet ufficiale del Parlamento italiano. L'elenco dei soggetti che hanno erogato i predetti finanziamenti o contributi e i relativi importi è pubblicato, come allegato al rendiconto di esercizio, nel sito internet del partito politico. Ai fini dell'ottemperanza agli obblighi di pubblicazione nei siti internet di cui al quarto e quinto periodo del presente comma non è richiesto il rilascio del consenso espresso degli interessati. La documentazione contabile relativa ai finanziamenti e ai contributi di cui al presente comma, ricevuti nell'anno solare precedente, è trasmessa alla Commissione di cui all'articolo 9 della legge 6 luglio 2012, n. 96, entro il termine di cui al secondo periodo del comma 4 del medesimo articolo 9. (4). Ai sensi e per gli effetti del presente articolo, sono equiparati ai partiti e movimenti politici: a) le fondazioni, le associazioni e i comitati la composizione dei cui organi direttivi o di gestione è determinata in tutto o in parte da deliberazioni di partiti o movimenti politici, o l'attività dei quali si coordina con questi ultimi anche in conformità a previsioni contenute nei rispettivi statuti o atti costitutivi; b) le fondazioni, le associazioni e i comitati i cui organi direttivi o di gestione sono composti per almeno un terzo da membri di organi di partiti o movimenti politici ovvero persone che sono o sono state, nei sei anni precedenti, membri del Parlamento nazionale o europeo o di assemblee elettive regionali o locali di comuni con più di 15.000 abitanti, ovvero che ricoprono o hanno ricoperto, nei sei anni precedenti, incarichi di governo al livello nazionale, regionale o locale, in comuni con più di 15.000 abitanti; c) le fondazioni, le associazioni e i comitati che erogano somme a titolo di liberalità o contribuiscono in misura pari o superiore a euro 5.000 l'anno al finanziamento di iniziative o servizi a titolo gratuito in favore di partiti, movimenti politici o loro articolazioni, di membri di organi o articolazioni comunque denominate di partiti o movimenti politici ovvero di persone titolari di cariche istituzionali nell'ambito di organi elettivi o di governo. (4-bis). [...]”.

intervenuta la legge (elettorale) 3 novembre 2017, n. 165, c.d. «*Rosatellum bis*». Quest'ultima normativa specifica come i partiti politici non iscritti nel registro nazionale dei partiti politici riconosciuti (ai sensi degli artt. 3 e 4 del decreto legge 28 dicembre 2013, n. 149) siano tenuti, al fine di partecipare alla competizione elettorale, soltanto a presentare una dichiarazione – sottoscritta dal legale rappresentante e autenticata dal notaio – riportante il nome del legale rappresentante del partito (o del gruppo politico organizzato), il soggetto titolare del contrassegno depositato, la sede legale nel territorio dello Stato, gli organi del partito o del gruppo politico organizzato, la composizione e le relative attribuzioni (art. 1, c. 6, del c.d. «*Rosatellum bis*»)<sup>22</sup>.

Nessun obbligo puntuale di «democraticità» (e trasparenza) sembra vincolare pertanto partiti (e movimenti) politici pronti a rinunciare ad agevolazioni e benefici fiscali. Questi ultimi manterranno un'ampia libertà e autonomia organizzativa ai sensi dell'art. 36 cod. civ.<sup>23</sup>

### 3. *Verso un ripensamento “multidisciplinare” dell’organizzazione “atipica” dei partiti nell’odierno sistema democratico?*

Se allora la ragion d'essere del partito politico sembra affondare le

<sup>22</sup> Sulle conseguenze dei diversi sistemi elettorali sulla disciplina stessa dei partiti politici, v., *ex multis*, G. PASQUINO, *I sistemi elettorali*, Bologna, Il Mulino, 2006, pp. 23 ss.; G. MOSCHELLA, *Riforma elettorale e trasformazione del “partito politico”*, in G. MOSCHELLA, P. GRIMAUDDO (a cura di), “Riforma elettorale e trasformazione del “partito politico””, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 77 ss.

<sup>23</sup> Sul punto, con attenzione specifica al problema del finanziamento dei partiti all'indomani dell'approvazione della l. n. 47 del 2014, di conversione del d.l. n. 149 del 2013, v. G. GITTI, *Il rapporto partiti-gruppi di interesse. L'influenza del sistema economico sul sistema dei partiti e il problema del loro finanziamento*, in AA.VV., “Partiti politici e ordinamento giuridico in ricordo di Francesco Galgano”, Napoli, ESJ, 2015, p. 92. Per una visione diversa (diretta a valorizzare al massimo la democraticità interna nelle associazioni e nei partiti politici), anche nella prospettiva giusprivatistica, v. C. M. BIANCA, *Le autorità private*, Napoli, Jovene, 1977, p. 16; P. PERLINGIERI, *Francesco Galgano e i partiti politici*, in “Rass. dir. civ.”, 2014, pp. 629 ss. (poi pubblicato anche negli Atti del convegno «*Partiti politici e ordinamento giuridico in ricordo di Francesco Galgano*», organizzato a Roma dalla Società Italiana Studiosi di Diritto Civile il 30 gennaio 2013: *Conclusioni*, in AA.VV., *Partiti politici e ordinamento giuridico in ricordo di Francesco Galgano*, cit., p. 227 s.); C. PERLINGIERI, *Nuove forme di partecipazione politica e «metodo democratico»*, in “Rass. dir. civ.”, 2018, pp. 873 ss.

radici nell'ineludibile carattere della socialità del diritto, trovando giustamente tutela già nella carta costituzionale, la vita stessa del partito finisce per apparire come un costante confronto fra autonomia ed eteronomia, inerpicandosi, com'è stato recentemente sottolineato, "lungo il discrimine che separa il momento della libertà da quello dell'autorità"<sup>24</sup>. Ciò non deve stupire più di tanto, data la complessità di un soggetto (il partito) che, pur essendo una frazione, si muove verso l'intero, presentandosi "come parte totale, inteso ciò nel senso di parte capace di farsi interprete e di attuare l'interesse generale dell'intera collettività"<sup>25</sup>.

Ne deriva l'esigenza (se non addirittura l'urgenza!) di riflettere oggi – anche alla luce dell'assetto normativo così sinteticamente delineato nonché della giurisprudenza che si è ripresa ad occupare di recente, specie a partire da una serie di casi riguardanti il M5S, dell'argomento<sup>26</sup> – da una diversa prospettiva sui *partiti politici come organizzazioni*. Si dovrà così necessariamente guardare, per quanto possibile, all'interno, ma anche all'esterno dei partiti, nella consapevolezza dell'ineliminabile ruolo da protagonisti che sono, in ogni caso, chiamati a svolgere come gruppi nell'attuale dinamica democratica<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> G. DONATO, *Modello costituzionale dei partiti politici e sindacato giurisdizionale*, cit., p. 14.

<sup>25</sup> C. MORTATI, *Concetto e funzione dei partiti politici*, in "Quaderni di 'Ricerca'", s.l., 1949 (oggi ripubblicato, con una nota introduttiva di F. LANCHESTER, in "Nomos", 2015, 2, p. 5). Giungono a conclusioni almeno parzialmente similari sul ruolo "istituzionale" del partito – inteso, nonostante il mancato abbandono della prospettiva rivoluzionaria, come "moderno Principe" – A. GRAMSCI (*Note sul Machiavelli sulla politica e sullo Stato moderno*, Roma, Editori Riuniti, 1977, p. 80) e – all'esito della visione del c.d. "partito nuovo" – P. TOGLIATTI (*La via italiana al socialismo*, L. GRUPPI, P. ZANINI (a cura), Roma, Editori Riuniti, 1972, pp. 42 ss.). Non sono lontani, al riguardo, neanche gli esiti di V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, cit., pp. 14 ss. Sul punto, per una ricostruzione complessiva, v. D. PALANO, «La democrazia che si organizza». *Partigianeria e teoria democratica: note di rilettura del dibattito costituente sul ruolo dei partiti*, cit., pp. 62 ss.

<sup>26</sup> Risultano fondamentali, specie nell'analisi dell'ordinamento interno dei partiti, le considerazioni svolte sui modelli organizzativi tra nuova regolazione legislativa e recenti decisioni giurisprudenziali (sulla tutela del singolo nei casi di diniego di ammissione e di esclusione dal partito). Sul punto, cfr., per tutti, G. CARAPEZZA FIGLIA, *Democraticità e partecipazione associativa nei partiti politici*, in G. CARAPEZZA FIGLIA, G. FREZZA, G. RIVOSECCHI (a cura), "Partiti politici e sistema ordinamentale", Napoli, ESI, 2018, pp. 93 ss., spec. pp. 105 ss.

<sup>27</sup> Può forse rileggersi, in quest'ottica, anche il dibattito tradizionale sul "metodo democratico": cfr., *ex multis*, A. POGGI, *È ancora attuale il dibattito sul "metodo" democratico interno ai partiti?*, in "federalismi.it", n. 24/2014, p. 4; T. MARTINES, *Partiti*,

Tali spunti di riflessione devono muovere dalla *peculiarità del partito politico come organizzazione chiamata a svolgere funzioni specifiche ed essenziali nell'attuale contesto sociale, giuridico ed istituzionale*. Se, infatti, è vero (come si avrà modo di sottolineare grazie al contributo di Federico Bonomi) che i partiti politici non vanno confusi con i gruppi parlamentari, non è men vero che i partiti non possono esser acriticamente assimilati alle altre associazioni (comprese quelle politiche): spetta, infatti, ai partiti lo svolgimento di funzioni non assolvibili da altre organizzazioni. S'intrecciano così, secondo un temperamento del tutto peculiare, natura associativa (negoziale e non)<sup>28</sup> e politico-istituzionale<sup>29</sup>: i partiti si configurano come associazioni che “presentano candidati alle elezioni, molti dei quali, se eletti, costituiranno la compagine di governo; sono luogo e strumento per la partecipazione politica di un gran numero di cittadini; formulano programmi che costituiranno la base delle politiche pubbliche, ottengono cariche di governo e governano con l'obiettivo di essere rieletti e, quindi, in maniera, nei limiti del possibile «responsabile»”<sup>30</sup>.

*sistema di partiti, pluralismo*, in “Opere”, tomo IV, Milano, Giuffrè, 2000, pp. 93 ss. Com'è già stato sottolineato da parte della dottrina, infatti, le prassi – e le regole statutarie – invalse nei partiti sembrano aver a lungo privilegiato «la dimensione “associativa” su quella “istituzionale”» (P. RIDOLA, *Dalla Repubblica dei partiti alla Repubblica dei cittadini. L'attuazione dell'art. 49 della Costituzione*, in AA.VV., “Partiti politici e ordinamento giuridico. In ricordo di Francesco Galgano”, cit., p. 16).

<sup>28</sup> Anche in termini più generali, in verità, convivono sempre aspetti negoziali ed istituzionali nel fatto associativo, trovando una saldatura attorno all'azione unitaria del gruppo per la realizzazione di un determinato fine ideale (o comunque non di lucro), v., per tutti, D. VINCENZI AMATO, *Associazioni e tutela dei singoli. Una ricerca comparata*, Napoli, Jovene, 1984, pp. 159 ss. Nel caso dei partiti politici, però, sembra aggiungersi alla consueta (e già molto complessa) combinazione fra aspetti negoziali ed istituzionali nell'ambito delle associazioni un ulteriore aspetto specifico di carattere politico-istituzionale.

<sup>29</sup> Sul punto, cfr., per tutti, F. BONINI, *Una “istituzionalità cosiddetta esterna”. Sui partiti nella storia costituzionale della Repubblica*, in G. CARAPEZZA FIGLIA, G. FREZZA, G. RIVOSECCHI (a cura), “Partiti politici e sistema ordinamentale”, cit., pp. 19 ss.

<sup>30</sup> G. PASQUINO, *Nuovo corso di scienza politica*, cit., 224. Nella medesima direzione, seppure da una prospettiva più filosofica, sembrano muoversi le considerazioni (compatibili anche con i rilievi svolti nel testo) di D. PALANO, «*La democrazia che si organizza*». *Partigianeria e teoria democratica: note di rilettura del dibattito costituente sul ruolo dei partiti*, cit., pp. 71-72 (“se le visioni *competitiva* e *integrativa* della democrazia tendono a negare (o comunque a sottovalutare) una simile funzione, proprio

Fermo restando allora la *natura giuridica di associazioni* (e, in particolare, di associazioni non riconosciute, forse anche per evitare rischi di un'esagerata intromissione statale nelle dinamiche organizzative) dei partiti politici, da cui deriva, come si è visto, l'applicazione delle *poche regole previste dal codice civile, le numerose eccezioni* riportate trovano nelle *funzioni specifiche ed essenziali* dei partiti una (almeno parziale) spiegazione.

Sembrano così doversi rintracciare proprio nella delicatezza e nella complessità del ruolo svolto dai partiti, per esempio, le ragioni della disciplina di favore riconosciuta a vantaggio di chi sia investito, ai sensi dell'atto costitutivo o dello statuto, di cariche amministrative nei partiti e nei movimenti politici partecipanti ad elezioni per il Parlamento nazionale, per il Parlamento europeo o per i consigli regionali dall'art. 6-bis della legge 3 giugno 1999, n. 157.

Così come appare inevitabilmente legato al dibattito pubblico sui costi della politica e della democrazia l'aspro confronto relativo al finanziamento che, con il suddetto decreto legge 28 dicembre 2013, n. 149 (poi convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13), ha portato all'abolizione del finanziamento pubblico diretto<sup>31</sup>. La logica sottostante – ancor oggi fatta oggetto di critiche serrate (quanto meno comprensibili) – sembra risiedere nell'idea di scongiurare l'afflusso di finanziamenti erogati poco chiaramente nei confronti di associazioni di diritto privato, ma di concedere, come si è visto, dei (minori) benefici indiretti, chiedendo ai partiti, d'altro canto, il rispetto di obblighi (seppure minimi) di democrazia interna e di trasparenza. Il

alcune delle concezioni del partito che sfociarono nella discussione sulla Carta del '48 [...] possono offrire invece degli strumenti preziosi per ripensare il ruolo costitutivo del partito [...] E proprio in questa direzione – convergendo con alcune delle proposte che sono emerse nel recente dibattito teorico – può diventare praticabile l'obiettivo di collocare la funzione costitutiva del partito all'interno di una teoria agonistica della democrazia, o anche nel quadro di una versione rivisitata della democrazia deliberativa [...] più semplicemente, riconoscere il ruolo cruciale della funzione costitutiva significa ricondurre la fisionomia originaria del partito alla capacità, o alla pretesa, di dare visibilità – sulla scena del conflitto politico – a una determinata linea di divisione, 'nominando' una parte che in precedenza non esisteva, o che non aveva rappresentazione”).

<sup>31</sup> Per una recente panoramica delle problematiche sottese all'odierna disciplina del finanziamento dei partiti politici, v., per tutti, F. BIONDI, *Il finanziamento dei partiti politici*, in G. CARAPEZZA FIGLIA, G. FREZZA, G. RIVOSCECHI (a cura), “Partiti politici e sistema ordinamentale”, cit., pp. 127 ss.

dato di fondo, però, è indiscutibile: l'ordinamento è pronto – seppur indirettamente – ad investire delle risorse pubbliche per supportare organizzazioni, come i partiti politici, che svolgono attività comunque d'interesse generale<sup>32</sup>.

I partiti si configurano pertanto come organizzazioni (e, in particolare, associazioni) decisamente “atipiche”. E ciò non tanto per essere espressione (come tutte le associazioni non riconosciute regolate dall'accordo degli associati ai sensi dell'art. 36 c.c.) di una anziché di un'altra conformazione dell'autonomia privata, quanto soprattutto per essere inevitabilmente contraddistinte anche dalle loro funzioni, del tutto peculiari ed essenziali, di carattere politico-istituzionale.

Inutile poi nascondersi dei profili ulteriori – sempre derivanti dalla suddetta peculiare combinazione (associativa e politico-istituzionale) – che finiscono per incidere inevitabilmente sulla disciplina stessa dei partiti.

In particolare, i partiti contribuiscono, in maniera decisamente differente rispetto agli altri gruppi, a creare la volontà legislativa chiamata ad incidere sulla loro stessa disciplina: le associazioni, come noto, vengono spesso consultate ed interpellate laddove si tratti di regolare determinati settori in cui esercitano la loro attività, ma i partiti politici concorrono di certo in modo diverso e più immediato a formare la volontà legislativa chiamata ad elaborare un'eventuale loro

<sup>32</sup> Un'idea, almeno in parte, simile sembra caratterizzare pure la riforma del Terzo Settore. Si è già cercato di sottolineare quest'aspetto in E. TUCCARI, *La disciplina “democratica” nelle associazioni non riconosciute fra codice del Terzo settore e codice civile*, in “Resp. civ. prev.”, 2019, pp. 438 ss., pp. 450 ss. Ciò non significa chiaramente trascurare le rilevanti differenze fra le diverse fattispecie e normative. Così, secondo l'opinione condivisibile di L. GORI (*I paradossi della democraticità interna ai partiti politici. Le c.d. elezioni primarie del Partito democratico*, in “Osservatorio AIC”, n. 5/2023, p. 28), “si deve rilevare [...] che le logiche della disciplina del Terzo settore non sono automaticamente trasferibili nell'ambito dei partiti politici. La *ratio* del Codice del Terzo settore ha una finalità peculiare, essendo preordinata a *incentivare* una determinata manifestazione del pluralismo sociale, civilisticamente ben definita, e non direttamente a regolarla (ben potendo svolgere la propria attività fuori dal perimetro del Terzo settore). Nel caso dei partiti politici, invece, si tratta della disciplina sostanziale – per quanto desumibile dall'art. 49 Cost. – dell'organizzazione e del funzionamento di una determinata formazione sociale improntata ad un principio di democraticità, necessaria condizione per consentire, tramite la presenza nelle istituzioni e nella società, di determinare la politica nazionale. Non è, quindi, una disciplina (solo) promozionale (come lo è, invece, l'attuale disciplina sul finanziamento dei partiti di cui al decreto-legge n. 149/2013)”.

regolamentazione. Ciò finisce per aver un impatto sulla disciplina stessa dei partiti, che, data l'estrema vicinanza fra regolatore e regolato nonché le significative conseguenze sistemiche di tale regolazione, non appare facile da porre in essere, ma neanche da ricostruire coerentemente.

Inoltre, l'atipicità dei partiti politici – proprio perché chiamati a presentarsi alle elezioni, collocando così potenzialmente candidati alle cariche pubbliche – trova conferma nella previsione di regole “ad hoc” nell'ambito delle leggi elettorali (v., da ultimo, nel c.d. “*Rosatellum bis*”). Peraltro, le leggi elettorali incidono sull'ordinamento interno dei partiti politici non solo direttamente, richiedendo talvolta, come si è visto, determinati *standard* organizzativi minimi, ma anche indirettamente: certe scelte, a partire dall'opzione a favore di un sistema elettorale anziché di un altro, possono comportare, infatti, riflessi non indifferenti pure sulla struttura stessa del partito.

Infine, i partiti – svolgendo le suddette funzioni essenziali (non assolvibili, come si è detto, da alcun'altra organizzazione) – divengono sostanzialmente ineliminabili nell'attuale dinamica democratica: potranno essere più o meno strutturati a livello organizzativo, avere certe caratteristiche piuttosto che altre e godere di migliore o peggiore salute a livello rappresentativo, ma saranno, in ogni caso, associazioni di cui difficilmente si potrà far a meno senza stravolgere del tutto l'odierno assetto della *Res Publica*. In altri termini, i partiti politici sono associazioni “atipiche”, anche perché, se non ineliminabili, risultano perlomeno difficilmente sostituibili senza un contestuale sconvolgimento dell'attuale sistema politico-istituzionale<sup>33</sup>.

Molto è cambiato dal 1948, ma il dettato costituzionale, per un verso, testimonia, già di per sé, la centralità dei partiti politici nel sistema e, per un altro, lascia, grazie alla vaghezza della sua formulazione, margini significativi non soltanto per l'introduzione di nuove

<sup>33</sup> Tali considerazioni sono condivise, seppure con argomentazioni parzialmente diverse fra loro, da studiosi di differenti discipline: cfr., *ex multis*, G. PASQUINO, *Nuovo corso di scienza politica*, cit., pp. 223-224; H. KELSEN, *La democrazia*, Bologna, Il Mulino, 2010, pp. 62 ss.; A. POGGI, *La democrazia interna dei partiti*, in “Rivista AIC”, n. 4/2015, pp. 21 ss. Per altre notazioni suggestive sui rapporti fra partiti politici e democrazia, v. D. RAGAZZONI, *Il Leviatano democratico. Parlamento, partiti e capi tra Weber e Kelsen*, Roma, Edizioni di Storia e Letteratura, 2016; D. PALANO, *La democrazia senza partiti*, Milano, Vita e Pensiero, 2015.

prassi, ma anche – in presenza di volontà politica – per eventuali modifiche a livello legislativo ordinario<sup>34</sup>.

Certo è che una riflessione compiuta e, ancor più, una possibile (seppure forse non probabile, nonostante le diverse proposte già depositate in Parlamento anche nella presente legislatura)<sup>35</sup> futura riforma – legislativa ed eventualmente perfino costituzionale<sup>36</sup> – non possono che passare per un ampio e serrato dibattito preliminare fra studiosi delle scienze politiche e sociali così da suscitare l'interesse di tutti coloro che, come uomini e cittadini, partecipano alla vita democratica: un dibattito cui cerca di contribuire umilmente anche quest'iniziativa editoriale.

**Abstract** - The paper – starting with an analysis of the various contributions collected here as well as the current state of the

legislation – suggests enhancing the multidisciplinary dimension of the political party as an 'atypical' organisation.

<sup>34</sup> L'attuale formulazione della Carta rappresenta un elemento sostanzialmente neutrale rispetto all'organizzazione interna dei partiti secondo A. RUGGERI, *Note minime in tema di democrazia interna dei partiti politici*, in "Riv. AIC", n. 1/2010, p. 8. Già un'eventuale riforma legislativa ordinaria può garantire, secondo la letteratura (soprattutto giornalistica), una maggiore tutela dell'associato nella vita del partito: A.A. BARBERA, *La regolamentazione dei partiti: un tema da riprendere*, in "Quad. Cost.", 2006, pp. 323 ss.; L. ELIA, *A quando una legge sui partiti?*, in S. MERLINI (a cura di), "La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti", Firenze, Passigli Editori, 2009, pp. 51 ss., 57 ss. (ma già ID., *Per un legge sui partiti*, in AA.VV., "Studi in memoria di Franco Piga", vol. I, Milano, Giuffrè, 1992, pp. 407 ss.); A. LANZAFAME, *Sui livelli essenziali di democrazia nei partiti*, in "Riv. AIC", n. 1/2017, pp. 11 ss.; U. RONGA, *La selezione delle candidature*, in "Gruppo di Pisa", n. 3/2019, pp. 70 ss.; A. SAITTA, *Partiti politici e dinamiche della forma di governo. I partiti politici*, in "Gruppo di Pisa", n. 2/2019, p. 173 (questi ultimi due contributi sono stati pubblicati anche in S. STAIANO, G. FERRAIUOLO, A. VUOLO (a cura), "Partiti politici e dinamiche delle forme di Governo", Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, pp. 231 ss.; pp. 315 ss.).

<sup>35</sup> Sul punto, di recente, cfr. G. MATUCCI, *Promuovere la democrazia nei partiti? Riflessioni a margine di alcune proposte di legge*, in "federalismi.it" n. 23/2024, pp. 176 ss., spec. pp. 192 ss.

<sup>36</sup> Sull'eventuale revisione costituzionale, v., nella letteratura più risalente, S. SPADARI, *I partiti politici*, Roma, Jandi Sapi, 1964, p. 105; e, più di recente, A. RUGGERI, *Note minime in tema di democrazia interna dei partiti politici*, cit., p. 8. Nella stessa direzione, si possono leggere adesso le considerazioni anche di S. ILLARI, *Partiti di massa e Costituzione tra passato e presente*, in questo volume.