

Partiti di massa e Costituzione tra passato e presente

di SILVIA ILLARI

1. *Il partito politico come problema*

Nel 1994 lo storico Pietro Scoppola osservava come la realtà della «democrazia dei partiti» in Italia fosse «sempre più complessa e talvolta indecifrabile»¹. Sono passati due decenni, eppure quei due caratteri permangono e l'osservazione potrebbe valere per parecchi altri Stati di democrazia classica². Peraltro, la situazione attuale è oltremodo complessa e indecifrabile per effetto di molteplici e radicali trasformazioni storico-strutturali, che hanno mutato il sistema dei partiti, travolgendo i tradizionali modi di intendere la partecipazione dei consociati alla vita politica dello Stato.

È da notare che nello Stato apparato contemporaneo i partiti politici di massa o popolari rappresentano un'istituzione storicamente datata, che si è sviluppata in correlazione al processo di democratizzazione avviato all'inizio del secolo scorso³, rendendo possibile, nel corso del Novecento, «l'integrazione politica del popolo» nello Stato⁴. Al pre-

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

¹ In chiusura della Prefazione alla seconda edizione P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico 1945-1996*, Bologna, il Mulino, 1996, p. 12.

² Così da ricomprendere tutti gli ordinamenti statali dell'Occidente caratterizzati da una comune evoluzione costituzionale, che si è sviluppata dalle Rivoluzioni nordamericana e francese ad oggi, secondo l'insegnamento della dottrina costituzionalistica. Sul punto, per tutti, P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Introduzione al diritto costituzionale*, Napoli, Jovene, 1986, p. 179 s.

³ Per tutti, H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia* (1929), in IDEM, "La democrazia", Bologna, il Mulino, 1981, p. 55: «la moderna democrazia si fonda sui partiti politici la cui importanza è tanto maggiore, quanto maggiore applicazione trova il principio democratico». A sottolineare il collegamento tra suffragio universale maschile e l'emersione della domanda politica di massa nella Francia del 1848, v. M. DUVERGER, *Les partis politiques*, Parigi, Colin, 1951.

⁴ Sul ruolo di "mediazione" dei partiti politici negli Stati di democrazia pluralista e,

sente è emblematico l'uso comune dell'espressione "crisi dei partiti", intesa come crisi della loro legittimazione sociale e della loro rappresentanza. Per vero, pare una crisi "permanente", perché se ne discute ormai da molto tempo⁵. In Italia l'epilogo finale della Prima Repubblica, negli anni bui delle inchieste giudiziarie su Tangentopoli, ha trascinato con sé il rifiuto della Repubblica dei partiti (1948-1994) e la crisi di tutto quel portato di partecipazione, adesione e identità che si era andato formando nel tempo e che non appartiene più alle nuove formazioni partitiche, peraltro numerose.

Tale crisi comporta la disaffezione dei cittadini al sistema politico nel suo complesso, come dimostrano soprattutto il montante astensionismo dell'elettorato o l'instabilità elettorale ma anche la scarsa propensione dei consociati ad aderire a formazioni partitiche o ancora la mancanza di fedeltà partitica⁶. Proprio il senso di attaccamento al partito si è eroso in modo significativo. Si riscontra anche una sorta di paura per il dilagante personalismo, che al presente caratterizza questa istituzione e che per taluno pare evocare un ritorno al periodo che ha preceduto le democrazie pluraliste del secondo dopoguerra⁷. Si osserva anche che i partiti sono lontani dai problemi della gente, essendosi costruiti intorno a sé una sfera di garanzie e privilegi, secondo le dinamiche del potere (nomine, clientele e finanziamenti), che pare sia spesso il primario scopo dell'agire di queste formazioni⁸. A ciò si aggiunga il disimpegno delle élite. I consociati si sono allontanati dai partiti ma lo stesso si potrebbe

più in generale, sul tema della democrazia partecipativa G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione nella democrazia* (trad.it. a cura di S. Forti, con introduzione di P. Rescigno), Milano, Giuffrè, 1989, spec. pp. 334 ss.

⁵ Seppur con diverse eccezioni, gli storici datano l'origine di questo fenomeno nel 1978, l'anno segnato dal sequestro dell'on. Aldo Moro e dalla manifesta debolezza del sistema dei partiti in quel frangente, cui seguì il primo referendum per l'abolizione del finanziamento pubblico ai partiti. Si veda C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi*, in "Costituzionalismo.it", n. 1/2018, p. 211.

⁶ Per approfondimenti su questi aspetti si rimanda alle osservazioni di P. MAIR, *Governare il vuoto. La fine della democrazia dei partiti* (2013), Soveria Mannelli, Rubbettino, 2016, pp. 21 ss.

⁷ Secondo l'osservazione di A. POGGI, *La democrazia interna dei partiti*, in "Rivista AIC", n. 4/2015, p. 2.

⁸ Per tutti, emblematico già dal titolo, S. RIZZO, G. A. STELLA, *La Casta. Così i politici sono diventati intoccabili*, Milano, Rizzoli, 2007.

dire di questi ultimi⁹. In effetti, è ormai di tutta evidenza il vuoto aperto dalla frattura tra la società e le formazioni politiche, con effetti sulla più generale crisi democratica che coinvolge l'ordinamento, la sua dimensione costituzionale, i suoi principi, le sue forme rappresentative tipiche¹⁰.

1.1. *Il partito politico in trasformazione*

Nel tempo (e non solo in Italia) l'istituzione partito politico è mutata significativamente nella forma e nell'organizzazione¹¹. Per vero, la trasformazione è ancora in atto e al presente non è dato di conoscere in modo nitido i nuovi lineamenti e neppure l'assetto definitivo. È soprattutto da osservare come siano venute meno alcune caratteristiche assunte come distintive nei partiti moderni, attraverso i quali le masse, aggregate, mobilitate e organizzate, avevano avuto accesso alle sedi politiche dello Stato.

a) Senza quel forte radicamento sociale che legittimava il loro operato, al presente i partiti politici non assumono più quella «organizzazione che [...] pone come elemento predominante un'idea di politica generale, [...] capace non solo di tenere unito il gruppo che l'assume e di differenziarlo dagli altri ma soprattutto di costituire il centro di attrazione per l'acquisto di nuovi aderenti e per la conquista del potere dello Stato»¹². Essi subiscono la concorrenza di movimenti sociali di settore costituitisi per interessi di sistema o particolari. Alcuni nep-

⁹ Si tratta di una tendenza che accomuna entrambe le parti (consociati e partiti), senza che sia possibile determinare chi per prima l'abbia messa in atto. In tal senso P. MAIR, *Governare il vuoto. La fine della democrazia dei partiti*, cit., pp. 21 ss.

¹⁰ Si sofferma ampiamente su tale problematica nel corso della storia repubblicana E. BETTINELLI, *Partiti e rappresentanza*, in "Scritti in onore di Serio Galeotti", vol. 1, Milano, Giuffrè, 1998, pp. 137 ss., ma anche F. LANCHESTER, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, Giuffrè, 2006.

¹¹ Sulla trasformazione dei partiti C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi*, cit., p. 211; A. COSSIRI, *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale*, Milano, Franco Angeli, 2018; M. GORLANI, *Ruolo e funzione costituzionale del partito politico*, Bari, Cacucci, 2017.

¹² Caratteristica distintiva del partito politico fissata da Mortati già negli anni Quaranta in "La Costituzione in senso materiale", ma che contraddistingue il sistema partitico anche durante l'epoca repubblicana, come osservato ancora di recente da G. DI COSIMO, *Sull'attualità della concezione mortatiana dei partiti politici*, in G. SALERNO, G. CAPORALI (a cura di), "Costantino Mortati a Macerata: la Costituzione materiale e il pensiero giuridico", Macerata, EUM, 2024, p. 247.

pure vogliono essere definiti “partiti” ma più spesso “leghe” o “movimenti”. Le differenze ideologiche tra i diversi schieramenti si sono assottigliate. Peraltro, è ormai debole la loro capacità di guidare le trasformazioni della società contemporanea. Forte è l’influenza dell’economia e della finanza globali (gruppi di potere, istituzioni economico-finanziarie, agenzie di rating, poteri tecnocratici legati alle nuove tecnologie e pure all’intelligenza artificiale). Altrettanto forti i vincoli e i parametri che l’adesione all’Unione europea impone di rispettare e che vincolano il loro operato. Spesso il sistema dei partiti è percepito come ancor più lontano dai cittadini in ragione del più generale deficit di democrazia che pesa sull’Unione¹³.

- b) Anche per l’assenza di una vera e propria organizzazione politica, nei partiti si è ormai consolidato il rafforzamento interno della leadership monocratica, sempre più visibile e decisionista, collegata alla stretta cerchia che circonda il capo del partito. Da tempo, specie dal passaggio alla Seconda Repubblica, si assiste alla crescita del c.d. “modello dei partiti personali”, basato su un forte vertice esecutivo, senza militanza, ideologia e partecipazione. Il capo del partito trascende la base degli iscritti per rispondere del proprio operato agli elettori *rectius* all’opinione pubblica¹⁴. Si ingenera così una concentrazione verticistica dell’indirizzo politico, segnato generalmente dalle istanze del momento come filtrate dai media. Il rafforzamento della leadership interna contribuisce alla più generale crescita dei poteri e del ruolo del Presidente del Consiglio¹⁵. Di tutto

¹³ Il *deficit* democratico è tema ricorrente in riferimento all’ordinamento europeo e alla sua evoluzione. Contra, N. LUPO, *I paradossi delle “aritmie democratiche” nell’Unione europea: quando a vincere (in Europa) sono gli sconfitti (nelle elezioni nazionali)*, in “Eublog.eu”, 27 aprile 2023. Sottolineando le interconnessioni tra gli ordinamenti costituzionali e i sistemi politici interni agli Stati membri e quelli dell’Unione europea, l’Autore sottolinea la complessità della democrazia europea e della sua legittimazione, derivante non solo dal canale rappresentativo delle elezioni europee ma anche da quello rappresentativo che fa leva sulla forma di governo degli Stati membri e che si manifesta nella composizione delle istituzioni europee, secondo l’art. 10 del Trattato dell’Unione europea.

¹⁴ M. CALISE, *Il partito personale*, Roma-Bari, Laterza, 2000, pp. 51 ss. Ma si veda anche C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi*, cit., p. 112; A. BALDASSARRE, *Partiti e società: una crisi di legittimazione*, in G. GOZZINI, “I partiti e lo Stato”, Bari, De Donato, pp. 31 ss.

¹⁵ Per tutti, I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi. Il Presidente del Consiglio nella Costituzione italiana*, Napoli, Jovene, 2018 ma anche N. LUPO, *Il governo italiano, settant’anni dopo*, in “Rivista AIC”, n. 3/2018, diffusamente.

ciò fanno le spese anche la centralità del Parlamento, l'autonomia politica dei singoli parlamentari e il loro status costituzionale, con voti blindati sulla fiducia, frequenti fenomeni di fuga tra gruppi parlamentari e il più generale «tramonto del partito politico in Parlamento»¹⁶.

Anche i partiti digitali nati al tempo dei social media si sono tutti dotati di un nuovo tipo di leadership altamente personalizzata, capace di intessere una relazione diretta con la base di partito attraverso la comunicazione di messaggi a mezzo web e la rilevazione sistematica delle reazioni ai medesimi¹⁷. È il capo del partito che decide quando consultare la base, quali questioni mettere ai voti e come formulare i quesiti¹⁸. Le organizzazioni politiche in rete mostrano così un elevatissimo potenziale di centralizzazione della struttura di comando, a partire dal controllo assicurato sulle attività dei militanti-utenti e le accresciute capacità di influenza sociale. Ed è pure in arrivo il cd. «partito dell'algoritmo»¹⁹. Un fenomeno tanto più inquietante vista la struttura proprietaria (spesso privata) delle infrastrutture digitali²⁰.

- c) Quanto all'apparato organizzativo, il nuovo assetto del sistema partitico si presenta con strutture più snelle, senza particolare radicamento territoriale. I partiti tradizionali hanno dismesso uffici e sezioni. Tutti i partiti contemporanei (non solo quelli digitali), attraverso l'uso crescente dei social media e delle nuove tecnologie, vanno alla ricerca di un rapporto diretto con i simpatizzanti (anche) tramite la rete internet. Talvolta, si tratta di partiti dal carattere quasi occasionale, senza struttura, una sorta di macchina elettorale al servizio del capo carismatico in cui la massa si riconosce.

¹⁶ Per approfondimenti M. GORLANI, *Ruolo e funzione costituzionale del partito politico*, cit., pp. 75 ss.; C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi*, cit., pp. 213 s.

¹⁷ Per approfondimenti, con attenzione alle vicende del MoVimento 5 Stelle in riferimento allo statuto del 2017 e a quello del 2021, si rimanda a G. DI COSIMO, *In origine venne Rousseau. Le regole dei partiti sull'uso delle tecnologie digitali*, in "Osservatorio sulle fonti", n. 3/2021, pp. 969 ss.

¹⁸ G. DI COSIMO, *In origine venne Rousseau. Le regole dei partiti sull'uso delle tecnologie digitali*, cit., p. 973.

¹⁹ Sul ruolo dell'intelligenza artificiale in politica, peraltro in una prospettiva comparata, si veda D. CASALEGGIO, *Gli algoritmi del potere*, Milano, Chiare Lettere, 2024.

²⁰ M. CALISE, F. MUSELLA, *Il principe digitale*, Roma-Bari, Laterza, 2019, pp. 98 ss.

- d) In questo contesto è anche da osservare che nelle nuove formazioni politiche si è persa la dialettica interna che caratterizzava i vecchi partiti di massa, allora intesi quali partiti forti divisi al loro interno tra maggioranza e minoranze. Ne è la riprova il fatto che raramente si svolgono i congressi nazionali, neppure quando previsti dai rispettivi statuti entro determinate scadenze. Inoltre, quei pochi congressi che si celebrano assumono le fattezze di “spettacoli” pre elettorali anziché di momenti di aperto confronto tra visioni politico-culturali diverse. Peraltro, oggi si usano modelli competitivi (primarie o parlamentarie) in cui si scontrano personalità che esercitano un grande ascendente sui consociati, ancora a scapito della dimensione identitaria del partito.
- e) Se è pur vero che questa torsione leaderistica dei partiti è il portato della ormai ineludibile personificazione della comunicazione politica, imposta anche dai *social media*, essa si traduce in un potere quasi assoluto del capo partito nella selezione delle candidature. Peraltro, proprio in relazione alla funzione immanente al partito politico di selezionare la classe dirigente²¹, si osserva che i partiti hanno scelto di rinunciare a essere un luogo di formazione di quella classe, preferendo affidarsi a personalità della grande industria, del giornalismo e pure dello spettacolo come dello sport, tutti soggetti non formati dalla politica o, come si sente comunemente dire, al di sopra della politica. E questa scelta può anche avvenire attraverso piattaforme telematiche.

1.2. *Il partito politico come istituzione costituzionalmente rilevante*

È da notare che, pur in questo diverso contesto dove il partito politico ha perso la sua centralità nella società civile, con la quale mantiene un legame debole e quasi svuotato, il partito rimane un'istituzione costituzionalmente rilevante, alla quale le democrazie pluraliste seguivano ad offrire garanzie di autonomia. Unanime è, peraltro, l'avviso se-

²¹ Come efficacemente chiarito da Costantino Mortati in Assemblea costituente: «è nei partiti che si preparano i cittadini alla vita politica e si dà ad essi la possibilità di esprimere la loro volontà, è nei partiti politici che si selezionano gli uomini che rappresentano la nazione in Parlamento» (*Intervento di Costantino Mortati del 22 maggio 1947*, in “Atti Assemblea Costituente. Assemblea plenaria”, p. 4159 s.). La riproduzione digitale del testo originale è reperibile sul Portale Storico della Camera dei Deputati all'indirizzo internet <http://www.storia.camera.it>.

condo cui nel tempo gli stessi partiti hanno acquistato sempre più importanza, specie con riferimento alle funzioni pubbliche che sono chiamati a svolgere. Ne è seguita la progressiva trasformazione dello Stato di democrazia pluralista in un vero e proprio Stato dei partiti, senza che sia mai intervenuta una razionale regolazione né da parte dello Stato né per autodisciplina degli stessi partiti.

Pare altresì da considerare l'opinione di coloro che hanno rilevato come per le riforme del sistema elettorale italiano sia venuto ad accrescere il ruolo dei partiti, specie in relazione all'intervento sempre più incisivo nella selezione delle candidature²². Un'osservazione siffatta, determinata dalle vicende referendarie del 1993, appare particolarmente veritiera nel caso della legge elettorale n. 270 del 2005, che, come è noto, aveva introdotto le c.d. "liste bloccate", già definite una sorta di «nomina dei partiti»²³. E ancora ha valore per l'attuale legge elettorale n. 165 del 2017.

In effetti, i partiti organizzati continuano a esplicare funzioni pubbliche plurime all'interno dello Stato ordinamento; in particolare, la partecipazione alle elezioni, tanto che in dottrina si è preferita la definizione di «gruppi di individui che presentano candidati a cariche pubbliche» piuttosto che quella tradizionale connessa con l'idea di associazione di individui volti al perseguimento di uno scopo comune²⁴. E dunque al deficit di legittimazione politica negli anni non ha corrisposto un altro sostanziale deficit di potere. Anzi, a contrario, tanto più grave è divenuta la crisi della legittimazione democratica dei partiti, tanto più è cresciuta la loro forza in termini di potere, in ossequio al loro ruolo oltremodo essenziale nel circuito della rappresentanza politica, secondo il principio tipico delle democrazie di massa e sancito anche nella Costituzione repubblicana del 1948, della «rappresentanza attraverso i partiti politici»²⁵. Solo *in limine*, è da richiamare l'osservazione secondo cui proprio l'«elasticità» dell'articolo 49 avrebbe favorito un'interpretazione largamente

²² A. BARBERA, *La regolamentazione dei partiti: un tema da riprendere*, in "Quaderni costituzionali", n. 2/2006, p. 325.

²³ 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, 2009, p. 243.

²⁴ F. LANCHESTER, *Il problema del partito politico: regolare gli sregolati*, in "Quaderni costituzionali", n. 3/1998, p. 439.

²⁵ Sentenza Corte cost. n. 170/2018, punto 6 *Considerato in diritto*.

favorevole a un allargamento, probabilmente indebito, dell'autorità dei partiti, tanto da ritenere l'enunciato costituzionale una delle cause dell'odierna crisi del sistema politico²⁶.

Pertanto, il legame dei partiti con lo Stato non è mai venuto meno. Semmai è da osservare che tale legame non origina più dal basso ma si ancora dall'alto nell'apparato statale, che offre ai partiti quelle risorse che non riescono più ad estrarre dalla loro antica base sociale²⁷. Si ritiene che i partiti siano più orientati verso il governo e lo Stato²⁸.

Di fronte a queste profonde ed evidenti trasformazioni si potrebbe anche porre l'interrogativo se il tempo della «democrazia dei partiti» sia definitivamente passato²⁹. Ma è anche dato di osservare che la posizione dei partiti nel quadro costituzionale è rimasta invariata. L'art. 49, che ne fissa la scarsa disciplina costituzionale e che si colloca in rapporto genetico con il tradizionale modello di partito moderno, è rimasto immutato³⁰. È pure da notare come il Giudice delle leggi continui a riferirsi ai partiti politici come «strumenti di rappresentanza di interessi politicamente organizzati», attraverso cui la pluralità sociale diviene unità politica³¹.

Si pone allora in particolare evidenza il tema della democrazia interna ai partiti e del possibile intervento dall'esterno per la loro regolazione.

2. *All'origine del rapporto tra partiti politici di massa e Costituzione repubblicana del 1948*

Il ruolo essenziale svolto dai partiti politici all'interno delle democrazie pluraliste assume particolare rilevanza nelle costituzioni liberal-

²⁶ S. BARTOLE, voce *I partiti politici*, cit., p. 707.

²⁷ M. CALISE, *Il partito personale*, cit., p. 14.

²⁸ P. MAIR, *Governare il vuoto. La fine della democrazia dei partiti*, cit., pp. 89 ss.

²⁹ Risponde affermativamente P. MAIR, *Governare il vuoto. La fine della democrazia dei partiti*, cit. diffusamente, ma anche E. BETTINELLI, *Partiti politici, senza sistema dei partiti*, in AA.VV., "Lo Stato delle istituzioni italiane. Problemi e prospettive", a cura dell'Accademia Nazionale dei Lincei, Milano 1994, pp. 157 ss.

³⁰ Ricordando per tutti Max Weber, secondo il quale «è nello Stato legale a Costituzione rappresentativa che i partiti assumono la loro fisionomia moderna», in *Economia e società* (1922), vol. IV, Milano, Edizioni di Comunità, 1995, p. 41.

democratiche del secondo dopoguerra, quando nelle costituzioni degli Stati di democrazia classica furono stabiliti criteri di istituzionalità interna, con forme specifiche di razionalizzazione normativa³². Non solo con riferimento all'Italia, ciò avvenne con il costante supporto della dottrina costituzionalistica³³. È da aggiungere che in quel frangente i partiti di massa ebbero ad assumere una posizione influente nelle scelte sui nuovi assetti costituzionali, quasi imponendo il primato dei partiti nella rappresentanza politica. E, come è noto, furono i partiti di comune matrice antifascista, che avevano guidato l'Italia durante la c.d. “fase di transizione” verso il nuovo Stato democratico, a confrontarsi in seno alla Costituente sul ruolo del partito, ormai definitivamente inserito all'interno del sistema statale³⁴. Il popolo italiano, in forza del voto popolare per la Costituente, aveva affidato il compito della ricostruzione ai partiti e ai loro leader, che avevano vissuto la crisi degli anni Trenta e le sofferenze del regime fascista e della guerra. Storicamente non fu un'operazione difficile, poichè la società si identificava largamente con quei partiti³⁵.

³¹ Corte costituzionale, ordinanza n. 79/2006.

³² In particolare, un tale modello trovò piena attuazione nella *Grundgesetz*. È noto che l'articolo 21, contenuto nel titolo relativo all'organizzazione statale, prevede il sindacato dello Stato sul grado di democraticità interna dei singoli partiti, in una prospettiva di “democrazia protetta”, che trova poi adeguata disciplina, da parte del legislatore, nella *Parteiengesetz* del 1967 in tema di selezione dei candidati e rispetto dei principi democratici. Tale legge impone ai partiti una disciplina, che fissa i profili associativi, le procedure decisionali (con la regola della maggioranza), lo scrutinio segreto, il diritto di iniziativa delle minoranze, l'articolazione territoriale e gli organi di partito, con il limite di rimandare alla normativa elaborata dai partiti stessi nei loro statuti. Per approfondimenti, v. C. PINELLI, *Discipline e controlli sulla democrazia interna dei partiti*, Padova, Cedam, 1984, pp. 19 ss. e 104 ss.

³³ Come è noto, sulla scorta della scuola francese e tedesca, anche la dottrina italiana del secondo dopoguerra si è cimentata sulla innovativa funzione dei partiti politici di massa; specie Crisafulli, Esposito e Mortati, che erano stati testimoni diretti della genesi, dello sviluppo (con il superamento del modello di partito c.d. “parlamentare”) e dell'evoluzione della democrazia rappresentativa di massa e della sua necessaria connessione con partiti politici.

³⁴ Era venuta così a compimento l'ultima fase dell'evoluzione dei partiti all'interno delle dinamiche dello Stato costituzionale, secondo la nota teoria del Triepel. Per approfondimenti H. TRIEPEL, *La Costituzione dello Stato e i partiti politici* (1927), Napoli, Editoriale Scientifica, 2015.

³⁵ È importante notare che in Italia ciò avvenne «in ragione di una necessità storica più forte di ogni consapevolezza critica», cioè in assenza di «una esplicita coscienza» del ruolo

Tra i deputati eletti all'Assemblea costituente prevalse la scelta di una costruzione che, nel combinato disposto degli articoli 1, 2, 18 della Costituzione repubblicana, sancisce all'articolo 49, che ne costituisce la norma di carattere generale, il diritto dei cittadini ad associarsi liberamente in partiti «per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale»³⁶. Significativamente tale disposizione è inserita nella parte prima della Costituzione e precisamente nel titolo dedicato ai rapporti politici (e non nella seconda dedicata all'ordinamento della Repubblica). A fini di completezza, è altresì da aggiungere il riferimento all'art. 98, comma 3, della Costituzione, che pone una riserva di legge per l'eventuale limitazione al diritto di iscrizione ai partiti (per magistrati, militari di carriera in servizio attivo, funzionari ed agenti di polizia, rappresentanti diplomatici e consolari all'estero) e quello alla XII disposizione transitoria e finale, in forza della quale «è vietata la riorganizzazione, sotto qualsiasi forma, del disciolto partito fascista».

Nell'enunciato dell'art. 49 della Costituzione, che pur definisce finalità e metodo dei partiti, non è contenuto alcun riferimento né alla loro organizzazione interna, né all'attribuzione di competenze costituzionali, né al rinvio della loro disciplina alla legge statale. Su questo ultimo punto è da ricordare che l'*original intent* dei costituenti era nettamente contrario ad una legge avente ad oggetto la disciplina dell'organizzazione interna dei partiti³⁷. Importante in proposito pare la discussione circa la “bozza” di articolo sui partiti, presentata nella Prima Sottocommissione dai relatori Merlini e Mancini, la cui formulazione era intesa a collegare la libertà di associazione al rispetto dei principi fondamentali di libertà e dignità della persona umana,

centrale dei partiti popolari nella ricostruzione democratica del dopoguerra. In tal senso, P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico (1945-1996)*, cit., p. 66.

³⁶ Come è noto, tale disposizione ricalcava sostanzialmente la prima parte della proposta formulata dal socialista Basso durante i lavori della Prima Sottocommissione in Assemblea costituente. Per approfondimenti G. PASQUINO, *Commentario all'art. 49*, in G. BRANCA e proseguito da A. PIZZORUSSO (a cura di) “Commentario della Costituzione”, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 1992, pp. 7 ss.

³⁷ Per una ricostruzione analitica del dibattito in Costituito da ultimo F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 2 ss; M. GORLANI, *Ruolo e funzione costituzionale del partito politico*, cit., pp. 20 ss; P. MARSOCCI, *Sulla funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni politiche*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012, p. 109 ss.

demandando alla legge la disciplina dell'organizzazione interna³⁸. Ma tale proposta fu respinta per il timore dei partiti di sinistra, specie di quello comunista, che una legge siffatta avrebbe potuto fornire al Governo «il pretesto a misure antidemocratiche», ingerendosi nei loro affari interni³⁹. E di fronte all'impossibilità di sanare quello scontro si approvava l'ordine del giorno Dossetti secondo cui «la Prima sottocommissione ritiene necessario che la Costituzione affermi il riconoscimento giuridico dei partiti politici e delle attribuzioni ad essi di compiti costituzionali», con il tentativo (fallito) di rinviare ad un esame comune con la Seconda Sottocommissione «la determinazione delle condizioni e modalità del riconoscimento»⁴⁰.

Pertanto, le associazioni partitiche non furono collocate nell'alveo di quella completa regolamentazione di disciplina interna, che, specie con riferimento al criterio della democraticità, era stata proposta fin dal 1945 nel c.d. “progetto Mortati”⁴¹ e richiesta a più riprese durante i lavori costituenti⁴². Nel corso del successivo esame in Assemblea è altrettanto indicativa la vicenda dell’“emendamento Mortati-Ruggiero”. Manifesta era l'esigenza di garantire la democraticità interna dei partiti, inteso quale «principio consono a tutto lo spirito della Nostra costituzione», come ebbe a illustrare lo stesso Mortati⁴³. Ma contro l'eventualità di una legge d'istituzionalizzazione interna in Assemblea costituente si schierò anche Concetto Marchesi. A suo dire, tale solu-

³⁸ «I cittadini hanno diritto di organizzarsi in partiti politici che si formino con metodo democratico e rispettino la dignità e la personalità umana, secondo i principi di libertà ed uguaglianza. Le norme per tale organizzazione saranno dettate con legge particolare», come dalla *Relazione dei deputati Merlin Umberto e Mancini Pietro sulle libertà politiche*, in “Atti Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Prima Sottocommissione”, seduta del 19 novembre 1946, p. 402.

³⁹ In tal senso si espresse l'on. Palmiro Togliatti il 19 novembre 1946 durante la discussione sui principi dei rapporti politici nell'ambito della prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione (“Atti Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Prima Sottocommissione”, seduta del 19 novembre 1946, p. 403).

⁴⁰ “Atti Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Prima Sottocommissione”, seduta del 20 novembre 1946, p. 412.

⁴¹ C. MORTATI, *La Costituente. La teoria. La storia. Il problema italiano*, ora in *Raccolta scritti* (1972), Milano, Giuffrè, vol. 1, 1945, pp. 54 ss.

⁴² Per una completa ricostruzione dei lavori in Assemblea costituente sul tema si veda G. PASQUINO, *Commentario all'art 49*, cit., 7 ss.

⁴³ “Atti Assemblea Costituente, Assemblea Plenaria”, seduta del 22 maggio 1947, p. 4159.

zione avrebbe comportato una vigilanza dell'Esecutivo, che, per definizione, è espresso dalla maggioranza⁴⁴.

Tuttavia, è da notare come la stessa formulazione dell'articolo 49 consenta pure di riconoscere ai medesimi una posizione e una funzione di essenziale rilievo, quasi di supremazia, negli organi costituzionali rappresentativi, anche se, peraltro, tale riconoscimento non significava che i partiti dovessero diventare soggetti di diritto pubblico⁴⁵. Da più parti, sulla scorta del pensiero schmittiano, era rilevata l'esistenza di un momento di formazione sociale nelle associazioni partitiche, che non è regolabile da strutture e procedure imposte dall'esterno⁴⁶. In effetti, il momento dell'associazione era ritenuto come assolutamente intangibile, contro ogni ingerenza e controllo da parte dello Stato. Particolare attenzione era dedicata alla concezione del partito politico come associazione di tipo privatistico, da cui discendeva l'orientamento volto a ricomprendere il partito nell'alveo del più generale diritto di associazione. Ne «La Costituente» e in altri scritti anche Mortati sottolinea ripetutamente che i partiti politici sono uno strumento per la partecipazione dei cittadini alla politica nazionale e che gli stessi partiti sorgono dalla spontanea attività dei cittadini che li formano e li fanno funzionare⁴⁷.

3. *La “democraticità interna”*

In questo contesto di riferimento, è da riconoscere come costante, nello svolgimento della storia costituzionale italiana, il problema della disciplina interna dei partiti, con particolare riferimento alla loro democraticità, sia sul versante esterno sia su quello interno. Tale questione pare inesorabilmente insita nell'inciso relativo al «metodo democra-

⁴⁴ “Atti Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Prima Commissione”, seduta del 22 maggio 1947, p. 403.

⁴⁵ E. BETTINELLI, *Partiti e rappresentanza*, cit., p. 142.

⁴⁶ P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, in “Enciclopedia del diritto”, vol. 32, Milano, Giuffrè, 1982, p. 778.

⁴⁷ Si veda S. ILLARI, *Sulla figura del partito politico nella teoria di Mortati negli anni Trenta*, in G. SALERNO, G. CAPORALI, “Costantino Mortati a Macerata: la Costituzione materiale e il pensiero giuridico”, cit., pp. 133 ss.

tico» contenuto nell'articolo 49 della Costituzione repubblicana, noto come «uno dei nodi interpretativi più difficili» della stessa disposizione⁴⁸. Tanto pare da vedere in relazione alle diverse posizioni assunte dalla dottrina. In effetti, si tratta di disposizione che, secondo autorevole insegnamento, «può anche dare l'impressione di dire poco», ma, di fatto «nel suo tenore letterale, è [...] ambigua e polivalente»⁴⁹. In particolare, importa ricordare che fin dalla prima fase di attuazione del testo costituzionale tale dibattito ermeneutico, circa la portata da riconoscere all'inciso, si è esercitato sul dilemma tra natura privata e funzione pubblica delle associazioni partitiche. Apparvero allora numerosi scritti di giuristi concernenti osservazioni empiriche degli avvenimenti e pure temi di teoria generale, ad esempio circa la nozione di “partito come associazione”, “partito come organo” e “partito come istituzione”⁵⁰. Vennero anche ad affacciarsi questioni di somma rilevanza al fine di intendere il significato della norma costituzionale e del rapporto tra partiti e istituzioni. Per vero, è dato discernere una pressoché sostanziale unanimità di opinioni circa il profilo della democraticità esterna, rispetto al quale il «metodo democratico» funge da regola di condotta del pluralismo partitico⁵¹. D'altro canto, tale orientamento si spiegava soprattutto alla luce dell'avversione per le vicende storico-istituzionali del “ventennio” fascista.

È noto, invece, che assai dibattuta fu la questione circa l'ammissibilità di una disciplina e di controlli in materia di democrazia in-

⁴⁸ S. BARTOLE, voce *I partiti politici*, in “Digesto IV (Disc. Pubbl.)”, vol. 10, Torino, Utet, 1995, p. 709.

⁴⁹ V. CRISAFULLI, *I partiti politici nella Costituzione*, in AA.VV. “Studi per il ventesimo Anniversario dell'Assemblea costituente”, vol. III, Firenze, Vallecchi, 1969, p. 111.

⁵⁰ Per vero, il dibattito sulla natura dei partiti politici aveva avuto inizio fin dall'epoca fascista. Per una disamina d'insieme si veda P. VIRGA, *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Milano, Giuffrè, 1948.

⁵¹ Secondo l'insegnamento di Pietro Virga, stante il rifiuto per le soluzioni presentate durante i lavori dell'Assemblea costituente circa forme di controllo di costituzionalità interna, nell'inciso sul «metodo democratico» il Costituente avrebbe inteso riferirsi alla sola figura distinta del c.d. «controllo d'istituzionalità esterna», sancendo solo il principio di massima che la dialettica tra i partiti si deve svolgere nell'arena parlamentare e che ai partiti stessi è vietato fare ricorso a metodi violenti. Si veda P. VIRGA, *Il partito nell'ordinamento giuridico*, cit., pp. 208 ss. Si veda anche L. BASSO, *Il partito nell'ordinamento democratico moderno*, Milano, Giuffrè, 1966; C. PINELLI, *Discipline e controlli sulla democraticità interna dei partiti*, cit.

terna. In effetti, tale questione esplodeva prepotentemente nel corso della pratica di competizione politica degli anni successivi all'entrata in vigore della Costituzione⁵². A questo proposito, è da ricordare che nel dibattito della dottrina circa la democraticità interna dei partiti, una posizione autorevole, ma di carattere liminale, è rappresentata dalla sommaria enunciazione di Massimo Severo Giannini. Questo autore si limita a escludere che lo stesso articolo 49 possa avere un significato specifico, posto che, a suo dire, la norma altro non affermerebbe se non che i partiti politici sono associazioni libere e volontarie⁵³.

Venendo al presente emerge, pur nel contesto di dibattiti, un orientamento della politica e pure della dottrina nel senso di ritenere corrispondente all'art. 49 della Costituzione una fondamentale esigenza volta a produrre una disciplina legislativa dell'organizzazione e dell'attività interna dei partiti, invocata da molti a garanzia della democrazia⁵⁴. Si è anche osservato che tanto dipende dall'esigenza di tutelare e garantire la democraticità interna alle nuove formazioni partitiche come questione della democrazia rappresentativa e della crisi che sta attraversando questo modello in Italia e, più in generale, nel mondo occidentale. In quest'ottica appare opportuno e forse persino necessario, riconoscere una nuova centralità all'art. 49 della Costituzione, rivitalizzando la funzione costituzionale dei partiti nel sistema rappresentativo anche attraverso una completa attuazione di questa essenziale norma costituzionale dopo decenni di attesa, in particolare per quanto riguarda l'effettiva partecipazione dei cittadini alla politica⁵⁵.

⁵² In argomento S. BARTOLE, voce *I partiti politici*, cit., pp. 709 ss.; G. PASQUINO, *Commento all'art. 49*, cit., pp. 20 ss.; P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, cit., pp. 115 ss.

⁵³ M. GIANNINI, *Introduzione al diritto costituzionale*, Roma, Bulzoni, 1984, p. 47.

⁵⁴ Vastissima è la letteratura in argomento. Tra i molti, AA.VV. *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, Atti convegno AIC 2009, Napoli, Jovene, 2009; P. MARSOCCI, *Sulla funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni politiche*, cit.; A. POGGI, *La democrazia interna dei partiti*, in "Rivista AIC", n. 4/2015, p. 2; F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, cit.

⁵⁵ F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, cit., pp. 257 ss.

3.1. *L'(in)attuazione legislativa*

Tuttavia, la discussione che da sempre interessa gli studiosi circa il significato della disposizione contenuta nell'articolo 49 della Costituzione e, in particolare, l'eventualità di una aggiunta disciplina da parte del legislatore, riproposta di recente da molti studiosi, induce a ritenere che lo stesso articolo non fornisca un modello specifico di riferimento. In effetti, le molte opinioni espresse dalla dottrina appaiono pervenute a significati alquanto discordi per il suddetto enunciato costituzionale. E pertanto riesce problematica la ricerca di una visione tale che possa venire condivisa da forze politiche già di per sé poco inclini a subire regolazioni⁵⁶.

È poi da tenere presente che sorgono dubbi circa la reale possibilità di pervenire all'approvazione di una siffatta legislazione, stante il perdurare di veti incrociati tra partiti e nuovi movimenti che compongono il Parlamento uscito dalle urne nelle ultime legislature. Più in generale, è dato di riscontrare che, nonostante le numerose proposte di legge circa la disciplina interna dei partiti presentate nel corso delle legislature repubblicane, sul piano istituzionale tali proposte siano state spesso lasciate cadere nel dimenticatoio, quasi chiuse nel cassetto. Ne è la riprova il fatto che in oltre settantacinque anni di vigenza della Costituzione repubblicana è mancata qualsiasi disciplina legislativa in materia, nonostante le numerose proposte di legge presentate nei due rami del Parlamento.

Per vero, fa eccezione la disciplina sul finanziamento pubblico dei partiti, che, come è noto, ha avuto un andamento altalenante. Si ricorda, in particolare, che nel 1983 la "Commissione bicamerale per le riforme istituzionali", presieduta dall'ex costituente Aldo Bozzi, aveva presentato la proposta di aggiungere un secondo comma all'art. 49 della Costituzione dedicato proprio al finanziamento dei partiti: «La legge disciplina il finanziamento dei partiti, con riguardo alle loro organizzazioni centrali e periferiche e prevede le forme e le procedure atte ad assicurare la trasparenza e il pubblico controllo del loro stato patrimoniale e delle loro fonti di finanziamento». Tuttavia, come è noto, non se ne fece nulla. Invece, la legge 2 maggio 1974 n. 195,

⁵⁶ Efficace in tal senso il titolo del saggio di F. LANCHESTER, *Il problema del partito politico: regolare gli sregolati*, cit., pp. 437 ss.

“Contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici” (e successive modifiche) rimase in vigore fino all’abrogazione referendaria del 1993. Di particolare interesse poi la c.d. “riforma Monti” del 2012, che faceva leva sul finanziamento pubblico per “forzare” la regolamentazione interna⁵⁷. Si trattava, tuttavia, di una legge “debole”, varata da un governo tecnico. E con l’approvazione del decreto legge n. 149 del 2013 (convertito con modificazioni nella legge 21 febbraio 2014 n. 13)⁵⁸, il Governo Letta pervenne, attraverso questo improprio strumento, alla sostanziale abolizione del finanziamento pubblico ai partiti, a regime dal 2018⁵⁹. Con l’unica possibilità di ottenere la destinazione volontaria del due per mille dell’imposta sul reddito delle persone fisiche su precisa scelta del contribuente e di ottenere erogazioni liberali dai privati, che possono così usufruire delle detrazioni fiscali⁶⁰.

È da osservare la parte dedicata a «democrazia interna, trasparenza e controlli». Pur qualificando i partiti politici come libere associazioni e dunque non introducendo alcun elemento innovativo rispetto alla condizione giuridica (che permane quella delle associazioni prive di personalità giuridica, cui si applica il regime del codice civile riferito alle associazioni non riconosciute ex artt. 36-38 c.c.), tale decreto detta disposizioni ad ampio spettro, circa la definizione di partito, la forma e il contenuto dello statuto, la trasparenza della struttura interna e dei documenti contabili, la parità di genere⁶¹. In particolare, lo statuto dei partiti politici viene qualificato come requisito necessario per avvalersi dei due benefici previsti. È anche istituito il registro dei partiti politici,

⁵⁷ L. n. 96/2012. Si veda l’art. 5 che imponeva ai partiti di trasmettere alle Camere sia l’atto costitutivo sia lo statuto del partito «conformato ai principi democratici della vita interna, con particolare riguardo alla scelta dei candidati, al rispetto delle minoranze e ai diritti degli iscritti».

⁵⁸ Così titolato: “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”.

⁵⁹ Ad ogni donazione, in denaro o di beni e servizi, anche per interposta persona è fissato un tetto massimo di centomila euro per anno (art. 5).

⁶⁰ Per approfondimenti sul finanziamento pubblico ai partiti si rimanda a F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, cit., pp. 100 ss.; M. GORLANI, *Ruolo e funzione costituzionale del partito politico*, cit., pp. 103 ss.

⁶¹ La parità di accesso alle candidature è oggetto di specifiche previsioni poste dall’articolo 9.

che pur non obbligatorio, è però condizione necessaria per accedere alle erogazioni liberali e alla destinazione del due per mille. Il passaggio ad un sistema di finanziamento incentrato sulla contribuzione volontaria e indiretta fa leva, infatti, oltre che sulla fissazione di requisiti di base di democraticità dello statuto, su strumenti e procedure di controllo e di pubblicità, che trovano il loro snodo nell'iscrizione al registro e nei controlli condotti da parte della "Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici". Ancora, il decreto legge n. 149/2013 prescrive ai partiti politici e alle fondazioni e associazioni loro collegate, la realizzazione di un sito internet che deve rispondere a requisiti di accessibilità, completezza di informazione, affidabilità e semplicità. È fatto obbligo di pubblicazione sullo stesso sito delle informazioni relative all'assetto statutario, agli organi associativi, al funzionamento interno e ai bilanci, compresi i rendiconti (per i quali inoltre è prescritta una certificazione esterna).

3.2. *Quale (im)possibile soluzione?*

Al presente il partito politico è tema quasi dimenticato dalla dottrina e dalla politica, seppure anche nell'attuale XIX Legislatura i progetti presentati alle due Camere siano molteplici. In particolare, sei sono i disegni di legge presentati al Senato, che muovono dall'esigenza di rafforzare la democrazia interna dei partiti politici⁶². Invece, alla Camera non vi sono state iniziative legislative in materia.

Al Senato tre sono le proposte attualmente in discussione presso la prima Commissione permanente Affari costituzionali: in un caso il disegno di legge ha la finalità di rafforzare l'attuale configurazione della "Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici", che pure assumerebbe i caratteri di autorità indipendente con la nuova denominazione di "Commissione per la verifica degli statuti e il controllo dei rendiconti

⁶² D.d.l. n. S. 207 di iniziativa del sen. Andrea Giorgis (PD-IDP); d.d.l. n. S. 333 di iniziativa del sen. Dario Parrini (PD-IDP); d.d.l. n. S. 549 di iniziativa del sen. Andrea De Priamo (FDI); d.d.l. n. S. 550 di iniziativa del sen. Carlo Cottarelli (PD-IDP) ma tra i firmatari vi sono parlamentari di FDI, FI-BP-PPE, LSP-PSD'AZ.; d.d.l. n. 552 di iniziativa del sen. Dario Parrini (PD-IDP). Tra i cofirmatari vi sono parlamentari di FDI, FI-BP-PPE, LSP-PSD'AZ.; d.d.l. 881, di iniziativa della sen. Alessandra Maiorino (M5S).

dei partiti politici”⁶³. Tale rafforzamento comporterebbe una più forte autonomia e maggiori risorse (economiche e di personale) per la commissione, allo scopo di garantire una maggiore effettività del sistema dei controlli sulla trasparenza, sulla democraticità e sul finanziamento dei partiti politici.

Nel caso degli altri due disegni di legge, che vengono discussi congiuntamente, entrambi, pur seguendo percorsi differenti, delegano il Governo alla redazione di un testo unico compilativo per riordinare l’intera disciplina. In un caso si passa per la modifica del decreto legge n. 149 del 2013⁶⁴; nell’altro caso si fissa una disciplina nuova ed autonoma⁶⁵.

È significativo che nelle tre proposte di legge si affermi espressamente⁶⁶ la volontà di dare compiuta attuazione al «metodo democratico» cui fa riferimento l’art. 49 della Costituzione, sottintendendo un’inadempienza del legislatore e quindi la natura costituzionalmente obbligatoria dell’intervento legislativo, anche ai fini dell’inammissibilità di una futura richiesta di referendum⁶⁷.

Tuttavia, pare ancora attuale l’osservazione contro l’eventualità di una legge d’istituzionalizzazione interna dei partiti, che comporterebbe una vigilanza *rectius* un controllo dell’Esecutivo, che, per definizione, è espresso dalla maggioranza. Vi sarebbero dunque motivi seri a ritenere preferibile l’introduzione di una disciplina preliminare di rango

⁶³ S. 552, “Modifica alla legge 6 luglio 2012, n. 96, in materia di disciplina della commissione per la verifica degli statuti e il controllo dei rendiconti dei partiti politici” a firma del senatore del partito democratico Dario Parrini e di altri appartenenti ad altre forze politiche.

⁶⁴ S. 207, “Modifiche al decreto legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014 n. 13, in materia di statuti, trasparenza e finanziamento dei partiti politici, nonché delega al Governo per l’adozione di un testo unico delle disposizioni concernenti i partiti e i movimenti politici per la piena attuazione dell’art. 49 della Costituzione”.

⁶⁵ S. 549, “Disposizioni per l’attuazione dell’art. 49 della Costituzione in materia di disciplina dei partiti. Delega al Governo per l’adozione di un testo unico delle norme riguardanti la disciplina dei partiti, dell’attività politica, delle campagne elettorali, delle forme di contribuzione e della trasparenza dei bilanci e dei rendiconti”.

⁶⁶ Artt. 1.1. d.d.l. n. 552, 4.1. d.d.l. n.207 e 1 d.d.l. n. 549.

⁶⁷ Come rilevato da alcuni dei costituzionalisti (G. Azzariti, S. Curreri, C. Pinelli) auditi dalla prima Commissione permanente Affari costituzionali del Senato. Le memorie scritte delle audizioni sono reperibili all’indirizzo https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddliter/documenti/55789_documenti.htm (pagina consultata nel maggio 2024).

costituzionale, più idonea a garantire migliori rapporti tra le forze politiche e più completa nel regolare l'operato del Legislatore, rimesso alla sola maggioranza. Da un lato, si potrebbe così adeguare il testo costituzionale ai mutamenti sostanziali nel frattempo intervenuti circa la struttura e le funzioni dei partiti politici, allo scopo di ridefinire la nozione nell'alveo del nuovo contesto sociale, politico e istituzionale. Dall'altro, nella Costituzione novellata potrebbero essere introdotte alcune regole di principio tali da limitare l'ambito di decisione lasciato al Legislatore ordinario.

Abstract - Regarding to the contemporary State in the "classic democracies", political parties represent a historically dated institution, that is related to the process of democratization. Actually, it's an institution that has changed during the time, with a series of significant mutations in its form and organization. In this sense, it should also be noted that some of the characteristics assumed to be distinctive of modern parties are disappearing: first of all, today the structures are more streamlined, without being rooted in the territory, and the strengthening of the leadership is also now consolidated, with the leader of the party which appeals directly to the people, and also the growth of "personal

parties". As element of continuity, it should also be noted that political parties continue to carry out multiple public functions within the contemporary State; in particular, participation in elections.

Therefore, their role remains essential for the political representation. But in them there remains that character of innate ambiguity, immediately noted by the doctrine, which originates from the difficulty of connecting institutions, that come from civil society, with the aseptic nature of the State apparatus. Inherent in this character is the need for their regulation, since in many areas they involve fundamental interests of the legal system which it cannot renounce.