

# Alcune considerazioni per una legge sui partiti politici

di GIOVANNI IORIO

## 1. *Piano di indagine*

Il dibattito sui partiti politici, negli ultimi anni, sembra aver acquistato una rinnovata vitalità. Prova ne siano i seminari e gli incontri che, con una certa continuità, si organizzano sull'argomento; prova ne siano, ancora, i numerosi contributi proposti dagli studiosi (i giuristi e, più in generale, i cultori delle scienze politiche e sociali)<sup>1</sup>.

Un costante punto di ricaduta, nelle riflessioni svolte, è costituito dal dibattito sulla «democrazia interna» dei partiti politici; o, come forse è meglio dire, sull'assenza di democrazia all'interno delle organizzazioni partitiche.

Si pensi, in particolare, alla prospettiva del civilista: questi, chiamato ad occuparsi dei partiti politici, attende in prima battuta alla lettura degli statuti e dei regolamenti che gli iscritti si sono dati. Da lì, infatti, tutto nasce<sup>2</sup>.

Ebbene, lo studio delle regole di questi gruppi, nell'ambito del diritto vigente, conduce ad alcune riflessioni preoccupanti. Non pare esagerato discutere di «crisi» della democrazia (o, per chi ama le metafore, di

Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi di Milano-Bicocca.

<sup>1</sup> Stante l'impossibilità di dare conto, in queste brevi notazioni, di una bibliografia esaustiva in materia, sia consentito, inizialmente, il rinvio a G. IORIO, *Profili civilistici dei partiti politici. Statuti, prassi, tecniche legislative*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2018, nonché agli altri autori di questo volume collettaneo (tutti protagonisti del rinnovato interesse scientifico per i partiti politici).

<sup>2</sup> Un'approfondita analisi statutaria oggi si rinviene anche negli studi dei pubblicisti: v., ad esempio, F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Torino, Giappichelli, 2017; M. PERINI, *I partiti e la democrazia interna. Un problema irrisolto*, Milano, Giuffrè, 2019. Per una sapiente unione delle prospettive degli studiosi di diritto pubblico e di diritto privato v. *Partiti politici e sistema ordinamentale*, in G. CARAPEZZA FIGLIA, G. FREZZA e G. RIVOCCHI (a cura), Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2018.

«eclissi» democratica) nei partiti politici italiani e nei gruppi parlamentari, che dei primi costituiscono una «proiezione», a voler utilizzare un'espressione in voga anche fra gli addetti ai lavori.

In particolare, l'analisi della prassi statutaria e delle vicende partitiche degli ultimi anni ci consegna il seguente (frastagliato) panorama: (a) l'oblio, in alcune organizzazioni politiche, delle regole statutarie, a vantaggio di una forte *leadership* capace di convogliare consensi e di orientare le scelte strategiche ed organizzative del partito; (b) l'opposta tendenza a «codificare», nelle regole statutarie, una serie di ampi poteri in capo a pochi soggetti; (c) la costituzione di partiti politici a ridosso della tornata elettorale (con una serie di implicazioni che non sembrano state adeguatamente soppesate); (d) l'esistenza di partiti che ho definito altrove «senza statuto» (o virtuali), in grado cioè di interagire con le altre organizzazioni politiche grazie al consenso che non si fonda sugli iscritti al gruppo e neanche sul successo elettorale, ma sul gradimento del «pubblico» espresso attraverso la potente macchina dei sondaggi<sup>3</sup>.

Ci sono abbastanza elementi per considerare urgente e non più procrastinabile la riapertura del dibattito sulla riforma dei partiti politici, secondo una prospettiva che valorizzi effettivamente (e non solo a parole) il principio di democraticità.

Si badi bene: se il tema dell'assenza di democrazia interna è denunciato, pur con varietà di accenti, da tutti coloro che attendono allo studio della materia in esame, la questione di una legge sui partiti politici invece finisce per essere divisiva. Di più, direi: ove si procedesse alla conta dei favorevoli a una legge sui partiti politici, i fautori dell'intervento legislativo si troverebbero in una posizione di minoranza.

Il fatto è che le obiezioni sono più d'una. In sintesi: (i) si afferma talvolta che la Costituzione non prevede – almeno espressamente – il requisito della «democrazia interna» dei partiti politici; (ii) inoltre, accedendo a una prospettiva diversa, le riserve nascono dal fatto che non vi sarebbe concordia sul concetto di «democrazia interna»; (iii) infine, vi è chi, pur ammettendo le «nobili intenzioni», ritiene impossibile un accordo della classe politica (*id est*: del Parlamento) in ordine ad una

<sup>3</sup> Cfr., di recente, G. IORIO, *Prassi statutaria e crisi della democrazia nella prassi statutaria*, in G. IORIO e P. ZICCHITTO (a cura), "Lo statuto dei partiti politici tra diritto pubblico e diritto privato", Torino, Giappichelli, 2021, p. 101 sgg.

legge sui partiti politici. Ed allora, pare essere la conclusione, meglio lasciar perdere.

Su ciascuno dei tre rilievi appena svolti converrà, brevemente, spendere qualche parola di replica.

## 2. *La Costituzione e i partiti politici*

Il Codice civile, come è noto, non si occupa specificamente dei partiti politici (nel 1942, del resto, era escluso in Italia il dibattito democratico attraverso il pluralismo partitico). La Costituzione del 1948 invece dedica ad essi una norma, prevedendo che «tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale» (art. 49 Cost.)<sup>4</sup>.

Ancorché manchi una precisa definizione, dalla nostra legge apicale viene esplicitato che un partito è un'associazione che concorre a determinare «la politica nazionale»<sup>5</sup>. Quest'ultimo riferimento va approfondito al fine di non ricondurre nella nozione che qui interessa quelle associazioni, costituite dai privati, che si occupano di promuovere e

<sup>4</sup> Per un inquadramento, da parte della dottrina pubblicistica, v., almeno, S. BARTOLE, voce *Partiti politici*, in “Digesto Disc. pubbl.”, X, Torino, 1995, p. 709 sgg.; 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, Atti del XXIII Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti”, Alessandria, 17-18.10.2008, Napoli, Jovene, 2009, p. 17 sgg.; G. RIVOCCHI, *I partiti politici nella giurisprudenza costituzionale*, in “Osservatorio costituzionale”, 2016, 3, p. 17 sgg.; A. CATELANI, *Partiti politici e garanzie costituzionali*, in “Nomos”, 2015, 3, p. 6 sgg.; M. ARMANNI, *Diritto di voto, rappresentanza ed evoluzione del sistema dei partiti politici. Riflessioni a margine della recente giurisprudenza costituzionale*, in “Rivista AIC”, 2014, 4, p. 30 sgg.; M. GREGORIO, *Parte totale. Le dottrine costituzionali del partito politico in Italia fra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 2013.

<sup>5</sup> La medesima espressione si rinviene nell'art. 2, 1° co., del d.l. 28.12.2013, n. 149, recante la «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»: la disposizione definisce i partiti politici «libere associazioni attraverso le quali i cittadini concorrono, con metodo democratico, al determinare la politica nazionale». Per l'art. 2 del Regolamento n. 1141/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22.10.2014, relativo «allo statuto e al finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee», il «partito politico» è un'associazione di cittadini «che persegue obiettivi politici e che è riconosciuta o istituita conformemente all'ordinamento giuridico di almeno uno Stato membro».

sollecitare il dibattito sulla politica nazionale (associazioni politiche in senso ampio) ma che non sono partiti politici. Per opinione condivisa il tratto caratterizzante di quest'ultimi sta nel loro collegamento con le «elezioni», ossia con quella procedura istituzionalizzata della democrazia destinata ad eleggere rappresentanti in organismi collegiali (le assemblee legislative) o titolari di cariche monocratiche<sup>6</sup>. Giovanni Sartori insegnava che per partito politico deve intendersi «ogni gruppo politico identificato da un'etichetta ufficiale che si presenta alle elezioni, ed è capace di collocare attraverso le elezioni (libere o non libere), candidati per le cariche pubbliche»<sup>7</sup>.

Si aggiunga che un partito politico, avente la descritta finalità di concorrere a determinare la «politica nazionale», può dirsi tale anche quando si presenti per la prima volta davanti al giudizio degli elettori (e non è dato dunque conoscere, se non attraverso indagini di voto, quale sia la sua effettiva «capacità» elettorale). Né sembra revocabile la qualifica di partito politico in capo a quell'associazione che, all'esito di una competizione elettorale, non abbia espresso alcun candidato in una carica pubblica<sup>8</sup>.

Una parola di chiarimento richiede pure un'altra espressione contenuta nell'art. 49 Cost., secondo cui il partito politico «concorre» a determinare la politica nazionale «con metodo democratico». Le indagini degli studiosi attenti alle pagine della storia italiana ci restituiscono il significato originario della disposizione costituzionale<sup>9</sup>. Il Partito Comu-

<sup>6</sup> O. MASSARI, *I partiti politici nelle democrazie contemporanee*, Bari, Laterza, 2004, p. 21 sgg., ove un'ampia rassegna delle definizioni di partito politico proposte dagli studiosi della scienza politica.

<sup>7</sup> G. SARTORI, *Parties and Party Systems. A framework for Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1976, p. 63.

<sup>8</sup> Non sarà, per utilizzare un'espressione in voga nel linguaggio dei politologi, un «partito reale», ma sarà pur sempre un partito politico, avente diritto di ripresentarsi ad altre elezioni. Alla luce di quanto rilevato nel testo è da condividere, almeno in parte, una più ampia definizione di partito politico, inteso come «ogni gruppo, comunque organizzato, che cerca di eleggere candidati a cariche di governo sotto una data etichetta» (L.D. EPSTEIN, *Political Parties in Western Democracies*, New York, Frederick A. Praeger, 1967, p. 9). Anche questa definizione, come si vedrà, è perfettibile, considerando che ove si abbia riguardo ad un partito politico la sua organizzazione non può considerarsi priva di regole e di principi di democrazia interna (come invece sembrerebbe doversi ricavare dall'inciso «comunque organizzato»).

<sup>9</sup> V., in particolare, 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

nista italiano, durante i lavori dell'Assemblea costituente, si mostrò contrario a rendere esplicito nel testo costituzionale il riferimento alla democraticità come criterio di organizzazione interna dei partiti. Forte era la preoccupazione di Palmiro Togliatti di vedere esclusi i partiti di ispirazione marxista (ancorché trincerati dietro l'ambigua quanto fortunata formula del «centralismo democratico») dal quadro di legittimità costituzionale. Fu lo statista comunista, dunque, ad insistere affinché l'istanza democratica, caldeggiata fra gli altri da Piero Calamandrei, non venisse meglio esplicitata nell'art. 49 Cost., che costituisce la viva memoria dei dibattiti e dei tentativi di giungere ad un testo condiviso<sup>10</sup>.

Si approfondisca un poco il dibattito intercorso fra i Padri costituenti. Il giorno 19 novembre 1946, durante la riunione della prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, il Presidente Umberto Tupini mise in discussione due proposte<sup>11</sup>. La prima era a firma degli onorevoli Umberto Merlin (democristiano) e Pietro Mancini (socialista) e proponeva il seguente testo: «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 principî di libertà ed uguaglianza. Le norme per tale organizzazione saranno dettate con legge particolare». La seconda proposta, dell'onorevole Lelio Basso (socialista), intendeva far emergere la seguente formulazione: «tutti i cittadini hanno diritto di organizzarsi liberamente e democraticamente in partito politico, allo scopo di concorrere alla determinazione della politica del Paese. Ai partiti politici che nelle votazioni pubbliche hanno raccolto non meno di cinquecentomila voti, sono riconosciute, fino a nuove votazioni, attribuzioni

della Costituzione”, cit., p. 51 sgg.; F. PIZZOLATO, *Questione democratica e democrazia nei partiti*, in AA.VV., “Democrazia nei partiti”, Milano, In Dialogo, 2010, p. 11 sgg.; G. PASQUINO, *Art. 49*, in “Commentario alla Costituzione” (curato da G. BRANCA e proseguito da A. PIZZORUSSO), Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 1992, p. 7 sgg.; A. CARDINI, *I partiti e la costituente*, in “Studi senesi”, 2008, p. 361 sgg. Sulla lettura dell'art. 49 Cost. da parte del civilista v., oggi, G. VECCHIO, *I partiti politici*, in “Trattato di diritto civile del Consiglio nazionale del Notariato”, diretto da P. PERLINGIERI, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2016, p. 5 sgg.

<sup>10</sup> F. PIZZOLATO, *Questione democratica e democrazia nei partiti*, cit., p. 12. Esplicita, invece, fu la XII disposizione transitoria della Costituzione nel vietare la ricostituzione del disciolto Partito Fascista.

<sup>11</sup> V., per un'attenta analisi dei lavori della costituente, A. CARDINI, *I partiti e la costituente*, cit., p. 381 sgg. Le riunioni della Sottocommissione si possono leggere in <http://legislature.camera.it>.

di carattere costituzionale a norma di questa Costituzione, delle leggi elettorali e sulla stampa, e di altre leggi».

Palmiro Togliatti ebbe parole assai critiche nei confronti delle proposte arrivate alla prima Sottocommissione, affermando la necessità di predisporre un testo più stringato che assicurasse un'ampia libertà dei partiti politici di partecipare alle competizioni elettorali, sciolti da ogni vincolo di controllo da parte dello Stato. Lo stesso politico, anzi, aggiunse che pure ad un partito «anarchico» (questa fu la parola utilizzata) si sarebbe dovuto riconoscere nel futuro il diritto di partecipare alle elezioni. Giorgio La Pira replicò duramente, affermando che proprio sul Partito Comunista si potevano annidare i sospetti di un partito «antisistema», simile a quello fascista<sup>12</sup>.

Alla fine la prima Sottocommissione adottò un testo, poi trasmesso all'Assemblea, del seguente tenore: «tutti i cittadini hanno diritto di organizzarsi liberamente in partiti politici, allo scopo di concorrere democraticamente a determinare la politica del Paese. È proibita la riorganizzazione, sotto qualsiasi forma, del partito fascista».

Gli animi non si placarono, come testimoniato dalle parole di Piero Calamandrei durante il dibattito in Assemblea del 4 marzo 1947: «l'organizzazione democratica dei partiti è un presupposto indispensabile perché si abbia anche fuori di essi vera democrazia. Se è così, non basta dire, come è detto nella Costituzione, che “tutti i cittadini hanno diritto di organizzarsi liberamente per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale”. Non basta. Che cosa vuol dire, infatti, metodo democratico?».

In questo clima di discussione giunse, in occasione della seduta del 22 maggio del 1947, una formulazione alternativa presentata da Costantino Mortati e Carlo Ruggiero: «tutti i cittadini hanno diritto di riunirsi liberamente in partiti che si uniformino al metodo democratico nell'organizzazione interna e nell'azione diretta alla determinazione della politica nazionale»<sup>13</sup>. Neppure questa versione piacque alle di-

<sup>12</sup> Il puntuale resoconto dello scontro fra le diverse anime emerse nella Costituente è svolto da A. POGGI, *La democrazia nei partiti*, in “Rivista AIC”, 4, 2015, p. 10, che ricorda anche come «sulla stessa linea, ma cercando di stemperare la forte affermazione di Giorgio La Pira, Giuseppe Dossetti si dichiarò ugualmente perplesso sull'esclusione di ogni forma di controllo proposta da Palmiro Togliatti, sottolineando come l'assenza di una limitazione alla proliferazione di partiti antisistema avrebbe potuto nel futuro ripercuotersi anche contro il Partito Comunista».

verse aree della sinistra, come dimostrano i toni perentori dell'onorevole Umberto Merlin, impegnato questa volta a difendere il testo del collega Lelio Basso: «ora, tanto l'emendamento del collega Ruggiero come l'emendamento del collega Mastino, come quello anche del collega Mortati e del collega Sullo e peggio ancora l'emendamento del collega Bellavista vogliono ottenere un controllo interno nella vita dei partiti, che sarebbe quanto meno eccessivo. Bisognerebbe chiederne gli statuti, conoscerne l'organizzazione, chiedere anche (come fu scritto in relazioni presentate al Ministero della Costituente) i bilanci dei partiti e conoscere i mezzi finanziari di cui essi dispongono. Ora, è possibile tutto questo? E' lecito tutto questo? Quali pericoli presentano tali possibilità, e poi chi eserciterebbe questo controllo? Dovrebbero forse provvedere dei commissari nominati dal Governo?».

Fu chiaro a molti, a quel punto, che il dissidio poteva minare una più generale intesa in ordine al futuro assetto costituzionale, sicché Alcide De Gasperi e Palmiro Togliatti, considerando anche l'incertezza circa l'esito della successiva tornata elettorale, decisero di non continuare sulla strada della contrapposizione frontale. Cosicché «né il problema dell'attribuzione ai partiti di funzioni e di uno *status* costituzionale, né quello di una loro natura e struttura democratica troveranno risposta da parte dell'Assemblea che eviterà, anzi, di spaccarsi in due solo grazie al ritiro da parte di Mortati e Ruggiero del loro emendamento»<sup>14</sup>.

D'altra parte, e a prescindere dalle vicende che hanno condotto alla formulazione dell'art. 49 Cost., la considerazione d'insieme della Carta fondamentale (e dei principi in essa sanciti) permette di affermare che i

<sup>13</sup> C. MORTATI, *Concetto e funzioni dei partiti politici*, in "Quaderni di ricerca", s.l., 1949. Riprende di recente il pensiero di Mortati sui partiti politici F. CAMPODONICO, *Weimar: assenza di "equilibrio" e di "stabilimentum". I giudizi di Costantino Mortati sui partiti politici weimariani ed il loro compromesso costituzionale*, in "Nomos", 2015, 3, p. 16 sgg.; v. anche F. MUSELLA, *L'articolo 49 e la personalizzazione dei partiti politici. Il confronto Mortati-Togliatti a settant'anni dalla Costituente*, *ivi*, 2015, 3, p. 7 sgg. Per uno studio su Mortati alla luce dell'attuale situazione politica italiana v. G. MAESTRI, *I partiti come presentatori di liste elettorali: un interessante ritorno al "primo" Mortati*, *ivi*, 2015, 3, p. 9 sgg.

<sup>14</sup> S. MERLINI, *I partiti politici e la Costituzione (rileggendo Leopoldo Elia)*, in S. MERLINI (a cura di), "La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti", Firenze, Passigli Editori, 2009, p. 1 sgg. A favore dell'emendamento Mortati-Ruggiero si era pronunciato anche Aldo Moro: «è evidente che, se non vi è una base di democrazia interna, i partiti non potrebbero trasfondere indirizzo democratico nell'ambito della vita politica del Paese».

partiti politici vanno considerati fra i più importanti strumenti di partecipazione popolare nella determinazione della politica nazionale.

Il costituzionalista Carlo Esposito, già negli anni Cinquanta del secolo scorso, traeva questa conclusione dalla constatazione che «in un regime meramente rappresentativo, nel quale fosse concesso ai cittadini il solo potere di votare, tali cittadini sarebbero schiavi per lunghi anni e (nella migliore delle ipotesi) liberi e sovrani nel solo giorno della libera scelta dei rappresentanti»<sup>15</sup>. Anzi, neppure nel giorno delle elezioni i cittadini «eserciterebbero un effettivo potere se, con il diritto elettorale, non fossero attribuiti al popolo altri poteri: i diritti di riunione, di associazione, la libertà di manifestazione del pensiero, la libertà di stampa e le altre libertà, che costituiscono i presupposti indispensabili per una cosciente ed illuminata elezione»<sup>16</sup>. Le libertà appena indicate, si chiosava, consentono «ai cittadini le pubbliche critiche e il controllo sugli eletti e sulla loro opera, evitano che gli istituti rappresentativi si riducano ad una mera finzione e permettono una qualche partecipazione indiretta e mediata del popolo all'esercizio del potere dei propri rappresentanti»<sup>17</sup>.

E poiché i partiti politici sono quelle organizzazioni che concorrono a determinare la politica nazionale, in essi è possibile esercitare la suddetta funzione di controllo; a condizione però che al loro interno sia assicurato il pieno dispiego delle regole di democrazia<sup>18</sup>.

Si aggiunga che ai partiti politici, nell'ambito della loro funzione istituzionale (concorrere a determinare «la politica nazionale») si addice non soltanto una funzione di controllo sull'operato degli eletti; ancor prima, essi costituiscono quell'agorà ideale in cui selezionare la classe dirigente ed attuare, in concreto, quell'insieme di finalità ideali consacrate nello statuto e nel programma enunciato. Si tratta, complessivamente, di funzioni in cui si esplica la partecipazione dei cittadini alla democrazia di tipo rappresentativo: partecipazione che si fonda, necessariamente, su un meccanismo democratico delle regole di organizzazione dei partiti politici.

<sup>15</sup> C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1954, p. 226.

<sup>16</sup> C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana*, cit., p. 228. Non può tacersi, peraltro, come il tasso di democrazia espresso attraverso le elezioni può essere diverso qualora all'elettore venga attribuita o meno la possibilità, dal sistema elettorale, di scegliere il candidato. Sia consentito, sul punto, il rimando a G. IORIO, *Profili civilistici dei partiti politici*, cit., p. 313 sgg.

<sup>17</sup> C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana*, cit., p. 226.

<sup>18</sup> C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana*, cit., p. 223.

### 3. *In cosa consiste la «democrazia interna»*

Una delle obiezioni svolte da parte di chi si dimostra contrario alla legge sui partiti politici è, talvolta, la seguente: si può pure affermare che esistono delle «distorsioni» o, meglio, delle tendenze autoritarie all'interno dei partiti politici; tuttavia, risulta ben difficile (per taluni, addirittura, impossibile) definire la «democrazia interna» delle organizzazioni in esame. Il concetto, si chiosa, è sin troppo fumoso e sfugge, dunque, ad un inquadramento giuridico.

A questi rilievi si deve replicare. In primo luogo, dove si ravvisa un problema di «democrazia» (all'interno di associazioni partitiche o, più in generale, delle istituzioni «democratiche») non sembra corretto fermarsi alle «soglie» del problema. Come a dire: siccome la traduzione in *ius positum* del concetto di «democrazia interna» presenta dei profili di complessità, conviene lasciare quelle associazioni e quelle istituzioni (che si vorrebbero «democratiche») al loro destino.

In secondo luogo, venendo al tema che più da vicino qui interessa, non è affatto vero che, quando si discute di «democrazia interna» dei partiti politici, non sia possibile individuarne i tratti essenziali.

Ed infatti, il significato di «democrazia interna» è piuttosto semplice: esso ci dice che gli associati o iscritti (i protagonisti, in sostanza, dell'organizzazione partitica) sono coinvolti, a vario titolo, in tutte le principali attività dell'ente.

Non si tratta, a ben guardare, di una definizione dottrinale: essa, infatti, si trae dal Codice civile e, in particolare, dalla disciplina delle associazioni di cui al primo Libro della legge del 1942<sup>19</sup>.

Si cominci dall'art. 16 c.c.<sup>20</sup>: la disposizione codicistica è inserita

<sup>19</sup> Non si vuole, qui, discutere della questione della necessità o meno del rispetto, da parte di *tutte* le associazioni di cui al primo Libro del Codice civile, di requisiti minimi di «democrazia interna» (il tema, come è noto, risulta piuttosto discusso nella recente civilistica: cfr., sul punto, E. TUCCARI, *La disciplina “democratica” nelle associazioni non riconosciute fra codice del Terzo settore e codice civile*, in “Resp. civ. prev.”, 2019, p. 438 sgg.). Il tema di cui ci si occupa nel testo è un altro (più limitato, direi): il Codice civile permette di individuare i diversi momenti di «partecipazione» degli iscritti alla vita dell'ente. E nel dispiegamento di questa «partecipazione» si inverte il concetto (per nulla astratto) della «democrazia interna» all'interno degli enti associativi.

<sup>20</sup> Prevede, questa disposizione, che «l'atto costitutivo e lo statuto devono contenere la denominazione dell'ente, l'indicazione dello scopo, del patrimonio e della sede, nonché le norme sull'ordinamento e l'amministrazione. Devono anche determinare, quando trattasi di associa-

all'interno del titolo II del primo libro del Codice civile, che si occupa delle persone giuridiche. Essa, tuttavia, si riferisce al contenuto (essenziale o facoltativo) dell'atto costitutivo e dello statuto sia di un ente riconosciuto sia di un ente non riconosciuto (categoria, quest'ultima, cui appartengono gli attuali partiti politici)<sup>21</sup>. Si noti la quasi totale coincidenza fra l'espressione contenuta nell'art. 16, 1° co., c.c. (secondo cui l'atto costitutivo e lo statuto devono contenere, fra l'altro, le «norme sull'ordinamento e sull'amministrazione») e quella di cui all'art. 36, 1° co., c.c. (che rimette agli «accordi degli associati» «l'ordinamento interno e l'amministrazione delle associazioni»). È vero che quest'ultima disposizione è più sintetica rispetto a quella dettata per le persone giuridiche (che fa espressamente riferimento alle finalità dell'ente); è altrettanto evidente, tuttavia, che per potere dettare la cornice organizzativa di un ente occorre averne individuato lo scopo. L'ordinamento interno e l'amministrazione delle associazioni, così, si «conformano» alle finalità delineate dagli «accordi degli associati»; ciò può pure dirsi affermando che l'art. 36, 1° co., c.c., presuppone che lo scopo statutario sia rimesso agli «accordi degli associati».

Talché, avendo riguardo alle associazioni (le quali presentano caratteri strutturali ben diversi rispetto alle fondazioni), l'atto costitutivo e lo statuto devono contenere la denominazione dell'ente, l'indicazione dello scopo e della sede<sup>22</sup> nonché le norme sull'ordinamento e sulla amministrazione. Devono anche determinare i diritti e gli obblighi degli associati e le condizioni della loro ammissione. Possono inoltre contenere le norme relative all'estinzione dell'ente.

L'assemblea degli associati, inoltre, è chiamata a specificare *in itinere* lo scopo; si tratta di un'esigenza immanente a molte associazioni attuali che presentano, nelle trame dello statuto, una finalità assai generica.

zioni, i diritti e gli obblighi degli associati e le condizioni della loro ammissione; e, quando trattasi di fondazioni, i criteri e le modalità dell'erogazione (1° co.). L'atto costitutivo e lo statuto possono inoltre contenere le norme relative alla estinzione dell'ente e alla devoluzione del patrimonio e, per le fondazioni, anche quelle relative alla loro trasformazione (2° co.)».

<sup>21</sup> Deve farsi eccezione per l'indicazione relativa al «patrimonio», che non è richiesto per le associazioni non riconosciute, non godendo quest'ultime del beneficio della responsabilità limitata.

<sup>22</sup> Per le associazioni riconosciute, lo statuto dovrà anche indicare il patrimonio, il quale sarà soggetto ad un giudizio di congruità rispetto alle finalità perseguite (art. 1, 3° co., d.p.r. n. 361/2000).

Deve aggiungersi però che non è questo l'unico strumento attraverso cui si realizzano dinamicamente le attività (e dunque gli scopi) dell'associazione. Gli associati, infatti, compongono l'assemblea chiamata complessivamente a: (a) approvare il bilancio; (b) modificare lo statuto e l'atto costitutivo; (c) sciogliere l'associazione e devolvere il suo patrimonio; (d) espellere gli associati per gravi motivi; (e) nominare e revocare gli amministratori, ed esercitare nei loro confronti l'azione di responsabilità; (f) determinare «in concreto» le finalità dell'associazione, la cui attuazione è poi rimessa all'organo amministrativo. Ognuna delle delibere appena ricordate costituisce un frammento dell'attività che l'organo assembleare svolge per realizzare la finalità annunciata staticamente nello statuto.

Inoltre, muovendo dal rilievo che ciascun associato, all'interno all'assemblea, esprime la sua «partecipazione» alla vita dell'ente, è necessario a guisa di corollario che il consesso degli associati sia caratterizzato da un corredo di regole che assicurino: la possibilità per ciascun iscritto di essere informato e di partecipare alle riunioni dell'assemblea; la possibilità di esprimere sempre il proprio voto; il rispetto del principio maggioritario per ogni delibera presa dall'assemblea degli associati. Ed ancora, al fine di ritenere operante, nello svolgimento della vita dell'ente, questo nucleo di regole democratiche, occorre che nello statuto sia garantita la periodicità nella convocazione dell'assemblea e la possibilità, per un certo numero di associati, di indire la convocazione quando ciò si renda necessario<sup>23</sup>. Soltanto in tal modo, in definitiva, è possibile affermare che si sia formata una volontà con il «concorso» di ciascun partecipante al contratto associativo.

#### 4. *Linee essenziali per una legge sui partiti*

Negli ultimi tempi, soprattutto di fronte a episodi di espulsione di iscritti dai partiti politici, sono intervenuti i giudici a sancire la scorrettezza.

<sup>23</sup> In questo senso deve considerarsi espressione del principio inderogabile di democrazia, negli enti associativi, l'art. 20, 2° co., c.c., dettato per le associazioni riconosciute, secondo cui «l'assemblea deve essere inoltre convocata quando se ne ravvia la necessità o quando ne è fatta richiesta motivata da almeno un decimo degli associati. In quest'ultimo caso, se gli amministratori non vi provvedono, la convocazione può essere ordinata dal presidente del tribunale».

tezza di alcuni comportamenti degli organi del partito. È sin troppo evidente, peraltro, come non si possa pensare di lasciare ai tribunali il compito di dettare regole chiare ed efficaci.

Anzitutto, altro è dire che i giudici concorrono, anche in maniera significativa, alla specificazione dello *ius positum*, altro è affermare che il potere giudiziario possa porsi, in sostituzione di quello legislativo, quale fonte del diritto.

Inoltre, l'esperienza dimostra che i tribunali sono chiamati a intervenire soltanto su alcune delle patologie attualmente esistenti, restando irrisolte altre questioni assai critiche.

Infine, va ribadito come i partiti costituiscano, a tutt'oggi, un filtro naturale ed imprescindibile della democrazia rappresentativa: se è così, costituisce un controsenso (una negazione delle stesse regole fondanti della democrazia parlamentare) ritenere che il funzionamento di uno dei principali soggetti della vita istituzionale del Paese debba essere sottratto al potere legislativo per essere rimesso a quello giudiziario.

Si deve concludere, dunque, che l'intervento del legislatore costituisce un viatico indispensabile al fine di attuare, effettivamente, il principio di democrazia interna dei partiti politici<sup>24</sup>.

Ora, riprendendo alcune linee di ricerca che ho già tracciato altrove<sup>25</sup>, ritengo che per espressa previsione del futuro legislatore lo statuto dei partiti politici che intendono presentarsi alle elezioni dovrà essere conforme ad una serie di norme inderogabili, in base alle quali<sup>26</sup>:

(1) dovranno essere stabilite le modalità organizzative del partito, con la specificazione delle competenze assembleari e l'indicazione dei casi

<sup>24</sup> V. anche la lettura costituzionale delle formazioni sociali da parte di Pietro Perlingieri, per il quale «tutte le comunità, tutte le formazioni sociali, da quella più piccola che è la famiglia a quella più grande che è lo Stato, sono condizionate dal principio fondamentale di democraticità, che nello stesso tempo caratterizza e giustifica l'associazionismo» (P. PERLINGIERI, *La personalità umana nell'ordinamento giuridico*, Napoli, Jovene, 1972, p. 148).

<sup>25</sup> G. IORIO, *Profili civilistici dei partiti politici*, cit., p. 375 sgg.

<sup>26</sup> Non sarà inutile, nella nuova legge sui partiti politici, definire gli stessi come associazioni che hanno il potere «esclusivo» di presentare candidature alle elezioni (cfr. E. ROSSI, *Circa la necessità di una definizione in via legislativa del partito politico*, in "Spazio filosofico", 2013, p. 435). Andrà pure premesso che la preclusione assoluta all'adesione di nuovi membri (di coloro che dovrebbero concorrere a realizzare gli scopi statuari) determinerà, inevitabilmente, un *deficit* di democraticità dell'associazione, che così non potrà assumere la qualifica di partito politico.

e dei modi attraverso cui gli iscritti siano chiamati a partecipare e a designare i propri delegati, i quali dovranno deliberare sulle materie specificamente indicate nello statuto. All'assemblea degli associati spettano, secondo il principio maggioritario, le seguenti attribuzioni: (a) approvazione del bilancio; (b) modifica dello statuto e dell'atto costitutivo; (c) scioglimento dell'associazione e devoluzione del suo patrimonio; (d) espulsione degli associati per gravi motivi; (e) nomina e revoca degli amministratori nonché delibera nei loro confronti dell'azione di responsabilità; (f) approvazione della denominazione e del simbolo e modifica degli stessi; (g) determinazione «in concreto» delle finalità dell'associazione, la cui attuazione è poi rimessa all'organo amministrativo.

(2) Le materie di cui al punto (1) dovranno essere oggetto, esclusivamente, delle delibere delle assemblee degli associati, ancorché quest'ultime possano articolarsi in diversi organismi parziali.

(3) Le assemblee degli associati (anche *on line*) dovranno funzionare assicurando la «partecipazione» degli iscritti al partito. A questi, in sostanza, andrà garantita la possibilità di esprimere (anche attraverso l'utilizzo di strumenti informatici) la propria idea in relazione all'ordine del giorno. L'assemblea dovrà essere presieduta dalla persona indicata dallo statuto o, in mancanza, da colui che è designato dagli intervenuti. Le deliberazioni assembleari dovranno constare da verbale, pena la loro nullità. Qualora la convocazione dell'assemblea venga richiesta direttamente da un certo numero di associati, l'ordine del giorno sarà quello (e soltanto quello) stabilito dagli iscritti. Allorché gli amministratori non provvedano a convocare l'assemblea richiesta da un certo numero di associati, vi provvederà il presidente del tribunale indicando l'ordine del giorno fissato dagli stessi. Si dovrà altresì prevedere che tutte le volte in cui si adotti, in sede assembleare, lo strumento informatico, lo svolgimento della riunione e le votazioni siano certificate da una società indipendente, la quale dovrà essere iscritta in un apposito albo al fine di consentire un'effettiva verifica dell'imparzialità e della correttezza del suo operato. Nel caso in cui il partito non sottoponga, entro un termine perentorio, la delibera al controllo della società di certificazione, la stessa sarà invalida. Alle stesse conclusioni dovrà giungersi qualora la società di certificazione non possieda i requisiti stabiliti dalla legge. La delibera dovrà considerarsi nulla anche quando la società di certificazione accerti difformità rispetto al verbale (non riconducibili ad un errore di calcolo)

che riguardino le modalità di partecipazione degli iscritti all'assemblea o i risultati delle votazioni.

(4) Gli organismi assembleari a composizione più ristretta, ancorché autonomi nel deliberare secondo le maggioranze previste dallo statuto, dovranno mettere all'ordine del giorno quanto deciso nelle assemblee a composizione più ampia; ciò affinché la volontà dei vari organismi assembleari finisca per essere oggetto di discussione dialettica, concorrendo democraticamente alla realizzazione della finalità dell'ente. Sono fatti salvi i casi in cui un organo assembleare abbia competenze specifiche e uniche (su cui, cioè, gli organismi assembleari a composizione più allargata non abbiano, statutariamente, alcun potere); ricorrendo queste evenienze, gli organismi assembleari designanti dovranno comunque avere poteri di valutazione dell'operato di quelli a composizione ristretta (esercitabili, soprattutto, attraverso la periodica designazione di nuovi delegati).

(5) Gli organismi assembleari dovranno essere chiamati periodicamente a pronunciarsi; allo stesso modo, la designazione dei delegati non dovrà avvenire *una tantum*, ma costituire un'attività periodica da parte degli iscritti al partito. Si potrà ammettere che alcuni organismi assembleari (collocati nei gradini più alti della struttura piramidale del partito) si riuniscano con maggiore assiduità rispetto alle assemblee aperte alla partecipazione più ampia degli associati; ma ciò dovrà considerarsi giustificato in base alle competenze specifiche dell'organo a composizione più ristretta, chiamato a dare «attuazione», in più riprese, agli obiettivi di fondo emersi nella base del partito. Ciò nondimeno, un corretto funzionamento democratico dell'organizzazione richiederà che all'organismo formato da un maggior numero di associati siano attribuite alcune forme di controllo nei confronti dell'organismo superiore nella scala gerarchica; al primo, ad esempio, dovrà essere consentito periodicamente di scegliere nuovi delegati e di promuovere la convocazione della propria assemblea per discutere le scelte e le strategie oggetto delle delibere degli organismi superiori.

(6) L'esclusione degli iscritti al partito potrà avvenire soltanto per «gravi motivi». A fronte del provvedimento di espulsione da parte dell'organo associativo variamente denominato (collegio dei probiviri o commissione di garanzia), l'interessato avrà diritto di impugnare l'espulsione nei termini fissati dalla legge. Le clausole statutarie o le delibere che escludessero l'impugnazione da parte dell'escluso saranno

nulle. Gli statuti potranno prevedere l'adozione, da parte degli organi associativi, di ulteriori sanzioni, oltre a quella dell'esclusione (quali la penale, il biasimo, la censura, la sospensione dei diritti associativi, e così via). Si dovrà stabilire, però, che: (a) le sanzioni in esame potranno essere comminate soltanto per inadempimento degli obblighi degli associati; (b) gli interessati potranno sempre impugnare i provvedimenti notificati nei termini previsti dalla legge; (c) potranno domandare che le sanzioni inflitte siano equamente diminuite dal giudice quando risultino manifestamente eccessive.

(7) Le «primarie», indette per la scelta dei candidati alle cariche rappresentative e dei partiti, potranno essere aperte non soltanto agli iscritti ma anche agli «elettori» (o simpatizzanti) rispondenti a determinati requisiti previsti dal partito. I diritti degli elettori, peraltro, dovranno essere strettamente connessi all'espressione del voto in occasione delle elezioni primarie. Ad essi non saranno attribuiti ulteriori diritti di partecipazione alla vita del partito (essendo, queste, prerogative che spettano soltanto agli iscritti). Ferma la necessità che le primarie siano previste dallo statuto, la legge potrà prevedere che: (a) lo statuto disciplini, analiticamente, le modalità di svolgimento delle primarie, senza che di esse debba occuparsi un apposito regolamento (o prevedendo che quest'ultimo intervenga a dettare soltanto alcune regole di dettaglio, nell'ambito della cornice già individuata nello statuto); (b) lo statuto si occupi delle primarie, rimettendo però la sua disciplina ad un apposito regolamento. In ogni caso, in ossequio al principio della democrazia interna dei partiti politici, dovrà prevedersi che agli iscritti sia consentito di: (i) partecipare alla determinazione della composizione degli organi che presiedono allo svolgimento delle elezioni primarie; (ii) esprimere un giudizio sull'operato degli stessi organi; (iii) concorrere alla modificazione delle regole statutarie anche nella parte in cui esse disciplinano le primarie.

(8) Ogni partito politico avrà un sito ufficiale, il cui dominio dovrà essere intestato al partito stesso.

Il legislatore della riforma, sulla scia della recente esperienza del Codice del terzo settore, sarà chiamato pure a selezionare una serie di norme del diritto societario che ben potrebbero applicarsi direttamente ai partiti politici: vengono in considerazione, in particolare, gli artt. 2372, comma 5, 2373, 2382, 2475-ter, 2540, commi 3, 4, 5 e 6 c.c.; ed ancora, gli artt. 2392, 2393, 2393-bis, 2394, 2394-bis, 2395, 2407 e 2409 c.c.

Dal Codice del terzo settore, inoltre, potrà essere attinta quella norma

che disciplina l'ingresso degli aspiranti associati (art. 23 d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117). Si potrà così stabilire che, in assenza di una diversa disposizione statutaria, l'ammissione di un nuovo iscritto sia fatta con deliberazione dell'organo di amministrazione. L'organo competente, entro un determinato numero di giorni, dovrà motivare la deliberazione di rigetto della domanda di ammissione e comunicarla agli interessati. Chi ha proposto la domanda sarà ammesso, entro un tempo decorrente dalla comunicazione della deliberazione di rigetto, a chiedere che sull'istanza si pronunci l'assemblea o un altro organo eletto da quest'ultima.

Non sembra, invece, che sia meritevole di conferma la disciplina speciale prevista dall'art. 6-*bis*, comma 1, della l. 3 giugno 1999 n. 157, secondo cui i creditori dei partiti e movimenti politici non possono pretendere direttamente dagli amministratori dei medesimi l'adempimento delle obbligazioni del partito o movimento politico se non qualora questi abbiano agito con dolo o colpa grave. La norma, al di là dei sofismi che si sono spesi per la sua difesa, istituisce un inammissibile privilegio per i partiti politici che non trova una plausibile giustificazione e finisce per ledere il ceto creditorio, il quale ha diritto di invocare la responsabilità di chi agisce per i partiti anche quando la colpa invocata non abbia il carattere della gravità.

##### 5. *L'importanza del dibattito*

Da ultimo, va ricordato almeno un ulteriore argomento svolto da coloro che si oppongono ad una legge sui partiti politici: i numerosi disegni di legge presentati nel tempo sono puntualmente naufragati<sup>27</sup>. Talché, sarebbe inutile discutere di una legge che gli stessi protagonisti della politica (ossia coloro che sarebbero chiamati ad approvarla) non vogliono. Pure in questo caso si è di fronte ad un atteggiamento rinunciatario che non va incoraggiato.

Innanzitutto, le *chance* di terminare l'*iter* legislativo nella materia che ci occupa sono destinate ad aumentare allorché l'articolato normativo sia formato da pochi ed essenziali punti sulla democraticità delle orga-

<sup>27</sup> Un resoconto delle varie iniziative legislative degli ultimi anni può leggersi in G. IORIO, *Profili civilistici dei partiti politici*, cit., p. 270 sgg.

nizzazioni partitiche. Non si tratta, dunque, di congegnare meccanismi artificiosi e analitici, che certamente desterebbero sospetto e avversità: occorre mettere nell'agenda del legislatore «condivisi» tratti di democraticità interna, sancendone il carattere inderogabile.

Inoltre, riprendendo quanto appena rilevato, si potrebbe pensare ad una riforma costituzionale, la quale preveda uno statuto «minimo» di democraticità per i partiti politici. Spetterà poi al Parlamento, nel solco di quanto previsto dalla Carta fondamentale, adottare una disciplina legislativa *ad hoc*<sup>28</sup>.

Infine, è auspicabile che della questione si facciano seriamente carico gli intellettuali, gli studiosi delle scienze sociali e politiche, i sociologi, i giuristi, chiamati a contribuire alla costruzione di nuovi scenari e nuovi assetti normativi. Allo stesso tempo, ritengo che il tema della democrazia interna dei partiti politici debba diventare sempre più oggetto di discussione da parte della c.d. società civile, ossia di quel movimento di opinione e di proposte che nasce e si diffonde, trasversalmente, a prescindere dalla (ormai labile) dichiarazione di appartenenza politica.

**Abstract** - The debate on internal democracy in political parties is as timely as ever. This paper addresses this issue, calling for action by the legislature to enable members to effectively participate in the various

moments of party life. In addition, the paper responds to the various objections that have been raised from time to time regarding a reform that addresses the issue of internal democracy.

<sup>28</sup> Cfr. M.V. DE GIORGI, *È la politica, bellezza*, in “Nuova giur. civ. comm.”, n. 10, 2016, p. 1343, che ricorda l’approccio alla materia in Germania: il *Parteiengesetz (PartG)* del 24.7.1967, nella nuova versione pubblicata il 31.1.1994, modificata il 23.10.2011, regola in 41 §§ la disciplina dei partiti politici ed il loro finanziamento privato e pubblico.